



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di diritto dell'Unione europea

L'accordo di cooperazione e partenariato fra UE ed Iraq:

la clausola di condizionalità

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Giancarlo Masi

Matr. 072192

Anno accademico 2014/2015

Abstract

The aim of this work is to present the evolution of the Development Cooperation policy during the European integration process. In particular, I will focus on an element of the cooperation agreement between European Union and third countries, that is the conditionality clause. It concerns the respect of some “essential elements” of the agreement, such as human rights, democratic principles or rule of law, by the parts of the agreement. Despite its importance, this clause wasn't included in the agreements until the 1990s. Has the European Union managed to promote the respect of human rights and democratic principles, using that clause?

Firstly, it is important to see how human rights and democratic principles were considered in the European integration process. I will focus on a particular right: the right to development, considering the doctrinal issues about it.

Secondly, I will analyze how the development cooperation policy has been included in the European Treaties. As a matter of fact, it was present in practice since the first Lomé Convention in 1974, but it was formalized only with the Maastricht Treaty. Then, I will concentrate on the main scopes of this policy, briefly analyzing the cooperation agreement between EU and Iraq.

In a third moment, I will present the evolution and the importance of the conditionality clause in the European Development cooperation policy. At first, there were reasons by third countries that impeached the inclusion of the clause in the agreements. Then, after pressures by EU, partner states accepted the inclusion of this clause in the agree-

ments, and of the consequences in case of the violations of essential elements. I will then verify if the normative element of conditionality was applied by the European Union to third countries.

In this analysis, a fundamental source of information is constituted by institutional European and international documents, such as Communications by the European Commission or conclusions of the European Councils, that show how human rights, democratic principles, development cooperation policies and the conditionality clauses have evolved in the European integration.

When both the ECCS and the EEC were created, the respect of human rights and democratic principles was not included in the founding treaties. One of the reasons of this lack, could be the choice for a functionalist method, so the preference for sectors concerning economic interests of the member States.

The first inclusion of this themes in the communitarian law was made by the Court of justice of the European Communities, through two main judgements: the first one was the Rutili judgement 36/75 of 1975, the second one was the Hauer judgement in 1979. In this advises, the Court has affirmed the respect of human rights as written in the European Convention on Human Rights (ECHR). This document, signed by the member states of the Council of Europe in 1949, from then on has been used as a reference for the protection of human rights in absence of European regulation. A very important document that paved the way to this theme has been the *Document on European Identity* adopted by the foreign Ministers of member States in 1973, in which they stated the importance of human rights and democratic principles as founding values of the European identity. Through these

few examples, it is possible to understand the role of European Institutions in the evolution of this topic.

The turning point is happened with the Maastricht Treaty in 1992, with which the respect of human rights and democratic principles, as well as of the rule of law, has been included directly in the text of the treaty, at article F of Title I, and reaffirmed at article J.1 in Title V, concerning the Common Foreign and Security Policy.

Two others steps forward have been taken with the Amsterdam Treaty in 1997, where human rights and democratic principles have been considered as founding values of the EU, and with the Chart of fundamental rights of European Union, adopted in 2000 by the Commission, the Council and the Parliament of EU, but not included in the Treaty of Nice of 2001. In this way, this document has no juridical value, even though it has assumed an important political one.

It is only with Treaty of Lisbon of 2007 that human rights and democratic principles have been considered as the values of European Union to be protected also in its external relations. Furthermore, the Chart of 2000 and the ECHR have been included officially in the treaty by article 6.

Until now, I have considered human rights of the first and second generations, such as political, civil and economic, social and cultural ones; at the end, I will analyze the right to development, defined as a right of third generation.

First of all, it is important to say that it developed in an international context, thanks to the contribution of international organizations, like the United Nations reports.

In the first part, I will make a distinction between the right *to* development and the right *of* development. Once clarify this dichotomy, I

will focus on a doctrinal issue concerning the ownership of this right among persons, people or the state. With the support of two important judges of the International Court of justice, Mbaye and Bedjaoui, I will demonstrate how these rights could be considered as individual rights. Making references to international acts also, like the Chart of Benjaoul, adopted by the African Union in 1981, the first document recognizing the right to development, or to the Resolution on the right of development by General Assembly of UN, I will show that this right is considered both individual and collective. In the last part, Villani's idea that this particular right has two different rights in itself is very important: the first one is the right of people towards the State to expect the development, the second one is the right of the States, in particular the developing countries, to expect the development from the developed countries.

In the second part, I will focus, firstly, on the first attempts of European member states to build up relations with third developing countries. As a matter of fact, before that development cooperation policy was institutionalized, two types of agreements have been tied by the Communities with third countries: the trade and association agreements. I will also present the first practical example of this type of agreements: the Lomé Convention, between European Communities and different African, Caribbean and Pacific states in 1974. It is important to say also that the first agreements were multidimensional, that is to say that a lots of issues, like economic, political or development issues concerning cooperation, were part of the same agreement. So it was necessary to find a juridical base for a new genre of politics: the development cooperation policy. It is with the Treaty of Maas-

tricht that an entire title is dedicated to the development cooperation policy, from article 130U to article 130Y.

Here the main objectives of the policy are analyzed. Among them there were the entrance of the developing countries in the world economy, the promotion of human rights and democratic principles, and the reduction of poverty.

Important modifications concerning this topic have occurred with the signature of the Treaty of Lisbon in 2007. There the article 208, that replace the former article 130U of Maastricht, of the TFEU has to be read with the title V of the TEU, that concerns the objectives of the EU, in its external relations. Among the values and objectives of article 21, there are the protection and promotion of human rights and democracy, the right to development. The only aim of the development cooperation policy mentioned by article 208 TEU is the reduction of poverty.

In the last paragraph of this chapter, I will present a practical example of cooperation agreement, that was signed by European Union member states and the Republic of Iraq. I will describe, with the support of many act by the European institutions, the process that lead to the stipulation of the agreement.

In the last part, I will analyze the practical tools used by European Union to promote the respect of human rights, and to help to implement democracy in the developing countries, with which the Union has signed cooperation agreements.

In a first moment, I will illustrate the process that lead to the inclusion of conditionality clauses in the agreements. As a matter of fact, only since the 90s, this new element has been introduced in the texts. Be-

fore, the addition of a clause like that was refuted by third countries, because of many reasons that I will present. Moreover, I will consider the different characteristics that the conditionality clause has, that is to say that it could be used as an instrument of promotion, if the essential elements of the agreements are respected, or as a method to sanction the country if those elements are violated.

In a second moment, I will describe the two different types of conditionality clauses: the Baltic and the Bulgarian clause, both used firstly in the association agreements with east European countries. The main difference between the two clauses are the consequences to which they lead. In the first case, if there is a violation of essential elements, the agreements could be terminating. In the second case, the former option is used as *extrema ratio* only after a process of consultations.

In a third moment, I will see how the conditionality clause system has been applied, or better not applied, by the European Union in its relations with developing countries. To demonstrate that the EU, in many cases, has avoided the possibility to utilize the mechanism of the conditionality clause, I will make a comparison with cases analyzed by UN Committee. Moreover, I will explain why the EU has opted not to use the clause on many occasions.

After having presented how the development cooperation policy has progressed in the European integration process, I will argue that European Union has managed to present itself as a global player. As a matter of fact, during the integration process, the EU, has always considered the international context, where it was involved.

Finally, it can be defined as an important actor of the international community in promoting its internal values, like respect of human

rights, democracy, rule of law, development, in its external relations, mainly toward developing countries.

As the European Union has been able to deal with the challenges of the past, it is important for it to implement a foreign policy that could solve the challenges of today.

Indice

Introduzione	12
Capitolo 1	17
L'azione esterna dell'Unione: diritti umani, democrazia e sviluppo ..	17
1.1 L'evoluzione della tematica diritti umani/democrazia nella costruzione europea fino all'Atto unico europeo.....	17
1.2 Diritti umani e principi democratici, valori dell'Unione europea: da Maastricht a Lisbona	21
1.3 Un particolare diritto: il diritto allo sviluppo, in capo all'uomo o ai popoli?	28
Capitolo 2	39
Quali strumenti? Gli accordi di cooperazione e partenariato	39
2.1 Prime forme di cooperazione: gli accordi commerciali e di associazione	39
2.2 La politica di cooperazione allo sviluppo e la sua base giuridica	45
2.3 L'accordo tra l'Unione europea e l'Iraq, un esempio di cooperazione e partenariato	51
Capitolo 3	57
La clausola di condizionalità	57
3.1 Gli strumenti a tutela dei diritti umani e dei principi democratici, che favoriscono lo sviluppo dei paesi terzi: la clausola di condizionalità.....	57

3.2	Le misure da adottare nel caso di inadempienza	65
3.3	L'effettività della condizionalità.....	72
	Conclusione.....	78
	Bibliografia	82

INTRODUZIONE

“La contribution qu’une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d’une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L’Europe n’a pas été faite, nous avons eu la guerre. L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d’abord une solidarité de fait”.

Queste le parole del ministro degli esteri francese Robert Schuman nel maggio del 1950. L’Unione europea come la si conosce oggi è il frutto di una collaborazione creata tra gli Stati fondatori, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Belgio e Paesi Bassi, più di mezzo secolo fa, e la dichiarazione Schuman è considerato il testo fondatore del processo di costruzione europea.

I membri fondatori, in seguito ai disastri causati in Europa dalla Seconda guerra mondiale, hanno sentito il bisogno di creare uno spazio in cui regnasse la pace e la sicurezza, che non avrebbe mai più permesso il verificarsi di un simile conflitto sul proprio territorio. Le relazioni pacifiche, che con un’Europa organizzata si sarebbero create, avrebbero permesso il risollevarimento dell’economia europea affossata dal conflitto mondiale. Come afferma il ministro francese, era impensabile che l’integrazione europea fosse creata in poco tempo, ma era necessario che delle azioni concrete venissero realizzate affinché questo processo portasse, infine, ad una unione. Lo spirito di collabora-

zione, che emerge da queste parole, ha condotto nel 1952 alla firma del Trattato di Parigi, che ha fondato la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. La *mise en commun* di questo settore, fondamentale soprattutto per le economie francese e tedesca, sottintende l'utilizzo di un metodo di integrazione detto funzionalista, ovvero la scelta di condividere l'organizzazione di vari settori, di competenze inizialmente statali, in modo graduale.

Soltanto dopo cinque anni da Parigi, un'altra organizzazione è stata creata: la Comunità economica europea, con il Trattato di Roma del 1957 (assieme, in vero, alla Comunità europea dell'energia atomica), che avrebbe dovuto portare, negli anni successivi, alla formazione di un mercato unico europeo, in cui merci, persone, servizi e capitali avrebbero potuto circolare liberamente.

Con il Trattato di Roma, è cominciato il viaggio degli Stati europei verso un'integrazione sempre più profonda ed estesa, contando oggi ventotto membri, non solo riguardante la dimensione interna degli Stati, ma anche rivolta verso l'esterno.

Dal punto di vista della azione esterna, le Comunità ieri e l'Unione oggi, hanno subito un'evoluzione notevole.

La politica estera dei paesi dell'Unione tocca varie tematiche, ad esempio la sicurezza comune, la politica commerciale, la politica monetaria, l'aiuto umanitario.

È proprio di ciò che ci si occuperà nell'elaborazione di questo lavoro, ovvero di una sfera in particolare dell'azione esterna dell'Unione: la politica di cooperazione allo sviluppo. L'interesse delle Comunità e dell'Unione verso i paesi in via di sviluppo è stato sempre alto, ma i

metodi e gli strumenti utilizzati per stabilire delle relazioni con essi sono cambiati ed evoluti nel tempo, sino ad arrivare alla istituzionalizzazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo.

In un primo momento, si prenderà in considerazione una tematica strettamente legata alle politiche di sviluppo europee, ovvero la protezione e diffusione dei diritti umani e dei principi democratici nel processo di costruzione europea. In particolare, si vedrà che in origine questa tematica non era affrontata nei trattati istitutivi, e non vi erano norme a riguardo. Con il contributo delle istituzioni europee, stimulate anche da un contesto internazionale in cui i diritti umani e i principi democratici risultavano essere sempre più importanti, si sono avuti vari documenti che hanno condotto l'Unione, con il Trattato di Maastricht, ad inserire il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici tra le priorità dell'Unione. Inoltre, in un contesto internazionale in cui gli Stati industrializzati rivolgono maggior attenzione verso i paesi in via di sviluppo, si è affermato il diritto allo sviluppo. Come si vedrà per alcune sue caratteristiche è diverso rispetto ai diritti umani di precedente formazione, come i diritti civili e politici, o quelli economici, sociali e culturali. Per questa ragione è considerato un diritto di terza generazione, diverso rispetto agli altri anche per la sua titolarità, che non è chiaro in dottrina se sia in capo al singolo individuo, al popolo o allo Stato. Attraverso il contributo di alcuni documenti internazionali e di opinioni di diversi autori si cercherà di chiarire questa problematica.

In un secondo momento, invece, verranno analizzate le prime forme di cooperazione stabilite tra l'Unione e gli Stati terzi, per mettere in atto appunto il diritto allo sviluppo. Ma, come già detto prima, vi era as-

senza di norme riguardo alla cooperazione allo sviluppo nel diritto comunitario, e i soli strumenti a disposizione delle Comunità erano offerti dalla politica commerciale e associativa. Si esaminerà, quindi, l'evoluzione della cooperazione allo sviluppo che ha portato alla normalizzazione della stessa con il Trattato di Maastricht del 1992, in cui regole specifiche la disciplinano e da cui scaturiscono gli accordi di cooperazione e partenariato firmati con i paesi terzi in via di sviluppo. Nel presentare i principi e gli obiettivi di tali politiche, si prenderà in considerazione un esempio di accordo di questo tipo, piuttosto recente: l'accordo tra l'Unione e la Repubblica di Iraq, presentando il processo che ha portato alla sua stipula, e i fini da realizzare.

Nell'ultima parte, invece, si darà rilievo al legame che sussiste tra la promozione dei diritti umani e dei principi democratici e le politiche di cooperazione allo sviluppo. L'Unione europea, infatti, presentandosi come attore globale sulla scena internazionale, ha creato gli strumenti adatti alla diffusione dei suoi valori, sanciti dall'articolo 21 del Trattato dell'Unione europea, con Lisbona del 2007. Verrà, in ultima istanza, analizzato il metodo, quello della condizionalità, inserito negli accordi di cooperazione o associazione negli ultimi due decenni, approfondendo i principi che sottintendono al concetto stesso di condizionalità. In seguito, verranno esaminati quali sono nella prassi gli strumenti adoperati dall'Unione per promuovere e difendere i diritti umani e i principi democratici nei paesi in via di sviluppo, partner della stessa UE: le clausole di condizionalità, che contengono gli elementi essenziali su cui si basano gli accordi di cooperazione. Nel caso in cui queste ultime vengano violate, delle procedure sanzionatorie sono previste dal diritto. Come per la prima parte e la seconda, anche l'ultima tematica ha subito un'evoluzione nel corso degli anni. Per ul-

timo, si passerà da un'analisi basata sul piano normativo della condizionalità, alla sua applicazione pratica, descrivendo il comportamento dell'Unione nelle situazioni di violazione degli elementi essenziali degli accordi e paragonando tali risposte europee a quelle date da altri organismi internazionali.

A dare supporto alle questioni che verranno affrontate, vi sono gli accordi stretti dalle Comunità prima e dall'Unione dopo, con un particolare gruppo di Stati, detti ACP, che si prestano da esempio, poiché hanno risentito delle evoluzioni avvenute in seno al diritto comunitario.

CAPITOLO 1

L'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE: DIRITTI UMANI, DEMOCRAZIA E SVILUPPO

1.1 L'EVOLUZIONE DELLA TEMATICA DIRITTI UMANI/DEMOCRAZIA NELLA COSTRUZIONE EUROPEA FINO ALL'ATTO UNICO EUROPEO

Il tema della protezione e diffusione dei diritti umani e dei principi democratici nel processo di costruzione europea ha avuto una formalizzazione piuttosto recente, che può essere fatta risalire alla firma del Trattato di Maastricht del 1992. Nonostante la mancanza di effettive norme a riguardo nei trattati istitutivi, questa tematica non è rimasta del tutto estranea al processo di integrazione europea, ma in alcuni documenti è presente sin dall'inizio la volontà degli Stati membri di inserirla nell'ordinamento comunitario.

Nell'idea dei membri fondatori, in effetti, il progetto europeo andava costruito in maniera tale da mettere in comune alcuni settori, che riguardavano sostanzialmente l'economia degli Stati, per poi arrivare ad un'integrazione che abbracciasse varie competenze, inizialmente statali.

È per questo che tra le conseguenze dell'utilizzo del funzionalismo, come è definito questo approccio settoriale nella formulazione di politiche comunitarie, vi è stata sicuramente l'assenza nei trattati istitutivi di norme che facessero riferimento ai diritti umani ed ai principi democratici.

Vale la pena, dunque, di guardare ed analizzare questo processo facendo un *excursus* storico, quindi di considerare alcuni atti decisivi

che hanno portato alla formulazione finale dei valori e obiettivi dell'Unione europea.

Un primo documento, nato al di fuori del processo di costruzione europea, che avrà un ruolo fondamentale nell'attenzione data dalle Comunità a questo settore, è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Questa è stata firmata dagli Stati membri di un'altra istituzione, il Consiglio d'Europa, costituito nel 1949 con il Trattato di Londra, e a cui appartenevano già i futuri sei Stati fondatori della CECA. L'importanza di questo documento si nota dal suo continuo richiamo nei vari atti comunitari, prima del suo inserimento nell'ordinamento europeo. L'opera di sistematizzazione e inserimento nel diritto europeo dei diritti umani è stata svolta per la maggior parte dalle istituzioni comunitarie.

In primis vi è la Corte di giustizia delle Comunità europee. Un primo impulso è stato dato dal parere della Corte nella sentenza 36/75 del caso *Rutili*. In questa si nota un chiaro riferimento alla CEDU, che in quanto garante di alcuni diritti fondamentali, essendone gli Stati membri delle Comunità europee parte, dovevano essere rispettati¹. Un'ulteriore conferma della Corte riguardo alla considerazione data alla Convenzione del 1950, rispetto alle sue decisioni è data nella sentenza *Hauer* del 1979.

Anche le altre istituzioni delle Comunità europee, quali la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, hanno caldeggiato la formulazione di norme in tal senso .

Tra i primi atti che conviene esaminare vi è il *Documento di Identità europea*, adottato dai ministri degli esteri nel dicembre del 1973, in

¹ Sentenza della Corte di giustizia del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili c. Ministre de l'Intérieur*

seno al Vertice di Copenaghen, in cui gli Stati membri affermano che “[n]el desiderio di assicurare il rispetto dei valori giuridici, politici e morali ai quali sono legato, con il proposito di conservare la ricca varietà delle loro culture nazionali ed avendo in comune una medesima concezione della vita, fondata sulla volontà di costruire una società concepita e realizzata al servizio dell’uomo, essi intendono salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, del regno della legge, della giustizia sociale – finalità del progresso economico – e del rispetto dei diritti dell’uomo, che costituiscono elementi fondanti dell’identità europea”².

Sempre nel corso degli anni Settanta, un ulteriore documento in tal senso è stato formulato. Si tratta di una dichiarazione comune del Parlamento, della Commissione e del Consiglio del marzo 1977, che riconferma quanto già detto dalla Corte qualche anno prima, riguardo l’importanza della CEDU a livello europeo. Infatti, al punto 1 del suddetto atto, tali organi ricordano agli Stati membri il rispetto per i diritti fondamentali, quali derivanti dalla Convenzione, oltre che dagli ordinamenti nazionali.

Nonostante la molteplicità di riferimenti al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici da parte delle varie istituzioni europee presenti in vari atti, fondamentali per l’evoluzione della tematica in esame, essi avevano, al contempo, solo mero valore dichiarativo.

Il primo vero passo è stato fatto con la stesura dell’Atto unico europeo, nel 1986. Questo documento rappresenta una prima svolta, e un primo tentativo di formalizzare ciò che era stato affermato negli atti precedenti. Infatti, nel preambolo, al capoverso 3 si legge che gli Stati

² Consiglio europeo, *Documento sull’identità europea*, Vertice di Copenaghen, 14-15 dicembre 1973

sono “[d]ecisi a promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l’uguaglianza e la giustizia sociale”.

Come si può notare, il richiamo continuo al rispetto dei diritti umani fondamentali così come sanciti dalla Convenzione del 1950, oltre che dalle costituzioni nazionali, conferma la volontà dei membri delle Comunità di impegnarsi nel loro rispetto, sia dal punto di vista interno che da quello delle relazioni esterne.

L’Atto unico europeo ha dato il via allo sviluppo di altri documenti sempre dalla parte delle istituzioni, in particolare del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, che risultano essere addirittura più arditi rispetto a quelli del decennio precedente. Tra questi, vi è sicuramente la *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, adottata dal Parlamento europeo nel 1989; questa rappresenta il primo tentativo di dotare l’ordinamento europeo di una carta dei diritti fondamentali, paragonabile alla CEDU. Ma anche il Consiglio europeo ha adottato una *Dichiarazione sui diritti dell’uomo*, in seno al Consiglio di Lussemburgo del giugno del 1991, in cui gli Stati membri si impegnano a promuovere le azioni intraprese a partire dal 1986 dalla Comunità nell’ambito dei diritti umani e a prospettare queste intenzioni verso le relazioni con i paesi terzi, cercando di deplorare il persistere di violazioni costanti di diritti umani³.

Fino all’Atto unico europeo, considerato tra i più importanti e influenti documenti nel processo di integrazione che ha portato alla nascita

³ Conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del 28-29 giugno 1991, SN/151/3/91 REV 3

dell'Unione, gli Stati membri delle Comunità hanno preso atto della necessità di inserire nell'ordinamento comunitario il rispetto e la protezione dei diritti umani e dei principi democratici. Nonostante ciò nessuna formalizzazione della tematica nei trattati era stata ancora realizzata. Con l'accrescere del ruolo internazionale delle Comunità, in diversi settori, con le modifiche sostanziali già previste dall'Atto del 1986, che sarebbero dovute essere inserite in un nuovo trattato, gli Stati hanno deciso di dare un posto di rilievo alla tematica in questione.

1.2 DIRITTI UMANI E PRINCIPI DEMOCRATICI, VALORI DELL'UNIONE EUROPEA: DA MAASTRICHT A LISBONA

Come è stato già detto in precedenza, la svolta fondamentale per i diritti umani e i principi democratici, all'interno dell'ordinamento europeo, è arrivata con la ratifica del Trattato di Maastricht nel 1992, e la sua conseguente entrata in vigore durante l'anno seguente.

È proprio grazie alle sostanziali modifiche apportate alla forma stessa dell'ordinamento comunitario, ovvero la cosiddetta struttura articolata in tre pilastri, la Comunità europea, la Politica europea di sicurezza comune e quello su Giustizia e affari interni (GAI), che riecheggiano più volte richiami ai principi fondanti dell'Unione europea, quali appunto diritti umani e democrazia.

Dall'analisi del testo del Trattato di Maastricht già nel Titolo I, riguardante le disposizioni comuni, l'articolo F indica i principi su cui si fonda l'Unione. Infatti il paragrafo 1 recita: "L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici". E continua al paragrafo 2:

“L’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario”.

Le parti, quindi, hanno acquisito ciò che era stato affermato e sancito più volte dalle istituzioni comunitarie, in particolare dalla Corte di giustizia delle Comunità europee. Di conseguenza, questi valori e principi sono divenuti parte integrante del diritto comunitario.

La struttura a pilastri dell’Unione, inaugurata da Maastricht, ha permesso che i suddetti valori e principi venissero anche proiettati nel quadro della politica estera e di sicurezza comune. Infatti altri riferimenti sono presenti nel Titolo V, dedicato alle norme in materia di PESC, e più precisamente all’articolo J.1 del TUE, che detta gli obiettivi da perseguire in questa materia, tra cui “lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”.

Il Trattato di Maastricht ha dunque aperto la strada allo sviluppo di politiche comunitarie, in materia di PESC ma anche di cooperazione allo sviluppo, come si vedrà in seguito, che tengono conto del rispetto dei diritti umani e dei principi della democrazia. Il loro inserimento nel testo del trattato permette che essi assurgano al rango di valori e principi fondamentali dell’ordinamento comunitario, in quanto principi generali di diritto di quest’ultimo.

Un’ulteriore modifica arriva con il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997, che emenda e modifica alcune parti del Trattato sull’Unione europea e alcuni articoli dei trattati istitutivi; i diritti umani e i principi democratici vengono, non solo considerati come principi generali del

diritto comunitario e quindi tra le fonti del diritto di maggior rilievo, ma questa volta assumono il rango di “principi fondanti” dell’Unione europea⁴. Ciò significa che ogni azione ed ogni politica promossa sia internamente che verso altri Stati da parte dell’Unione dovrebbe tenere in considerazione la tutela e diffusione di questi principi. Inoltre, essendo divenuti di fondamentale importanza, all’interno del presente trattato viene inserito anche l’articolo F.1 che garantisce il rispetto di tali principi anche all’interno di tutti gli Stati membri e la previsione di sanzioni qualora questi fossero violati.

Proseguendo nell’*excursus* storico per valutare l’evoluzione dei diritti umani e dei principi democratici all’interno dell’ordinamento comunitario, si può sicuramente sostenere che più progressi sono stati fatti dagli Stati membri in questo ambito, fino ad arrivare alla definitiva considerazione di cui godono oggi all’interno delle norme dell’Unione previste dal Trattato di Lisbona. Ma prima di analizzare i cambiamenti apportati da quest’ultimo trattato, per tener fede alla prospettiva storica da cui si è partiti, bisogna prendere in considerazione anche il Trattato di Nizza firmato nel 2001, ed entrato in vigore nel 2003.

Nell’ambito della tematica che a noi interessa la proposta “elaborare una Carta di tali diritti al fine di sancirne in modo visibile l’importanza capitale e la portata per i cittadini dell’Unione”⁵ era stata avanzata durante il Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999. Era necessario avere un “catalogo” dei diritti umani e dei principi democratici finora citati, ma mai elencati, né nei documenti antecedenti

⁴ “1. L’Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri”

⁵ Conclusioni Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999

a Maastricht né successivamente. La Carta, adottata congiuntamente dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento europeo e proclamata nel dicembre del 2000, non è stata però integrata nel Trattato di Nizza del 2001. La sua esclusione dal Trattato ha implicato che essa non creasse nessun vincolo giuridico per gli Stati membri, in un primo momento, come confermato dalle Conclusioni del Consiglio di Nizza del dicembre del 2000, si legge che “la portata della Carta sarà esaminata in un secondo tempo”⁶ oppure nella “Dichiarazione n. 23, relativa al futuro dell’Unione, allegata all’Atto finale del Trattato di Nizza, [che] rinvia alla Conferenza di revisione dei Trattati (prevista per il 2002) la definizione dello status della Carta dei diritti fondamentali”⁷. Il mancato riconoscimento del carattere giuridicamente vincolante della Carta, è stato, però, causa di alcuni problemi. Infatti, in dottrina, alcuni hanno sostenuto che lo stesso articolo 51 della Carta, creasse obblighi vincolanti per le istituzioni e gli Stati membri dell’Unione, come ricordato anche da Villani. Altri, invece, hanno conferito alle istituzioni che hanno adottato la Carta, un potere costituente, che però non gli è conferito dai Trattati⁸. Nonostante tali opinioni avanzate, è indubbio che la Carta possa assumere un valore politico, come riferimento per il rispetto di criteri per l’ammissione di nuovi stati all’Unione, o i diritti da tener presente nella formulazione di politiche di cooperazione allo sviluppo, che, come si vedrà, hanno il rispetto dei diritti umani tra i principali obiettivi.

⁶ Conclusioni Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000

⁷ U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell’uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Studi su La protezione internazionale dei diritti umani*, Roma, 2005 p. 5

⁸ U. VILLANI, *op. cit.*, p. 5

Un ulteriore problema causato dalla Carta, è il possibile contrasto tra questa e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, di cui si aveva già un riferimento all'articolo 6 paragrafo 2 del Trattato di Maastricht.

Tale questione, anche se già in parte risolta dalla stessa Carta, con il dettato dell'articolo 52 paragrafo 3, secondo il quale “Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa”, pone ancora qualche problema. Riconoscendo pari valore ai due documenti, e dunque stessa portata ai diritti, i pareri e giudizi delle Corti, che sia quella di giustizia dell'Unione, o quella dei diritti umani di Strasburgo, organo derivante dalla Convenzione e non appartenente al sistema istituzionale europeo, dovrebbero essere gli stessi, ma a volte ciò non si è verificato come risulta da varie sentenze⁹.

Per risolvere i problemi riguardanti la Carta, sia per il suo riconoscimento giuridico che per il contrasto con la Convenzione, rendendo l'Unione parte di quest'ultima, è stato istituito il Gruppo II, in seno alla Convenzione incaricata di stilare un progetto di costituzione europea, durante i lavori del Consiglio europeo di Laeken del 2001. Il Gruppo II della Convenzione, in seguito ad un dibattito in cui si sono succedute varie proposte riguardo alla modalità con cui dovesse essere riconosciuto valore giuridico alla Carta di Nizza, ha optato per la sua intera iscrizione nella parte II del testo costituzionale. Per quanto ri-

⁹ Vedi Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 21 settembre 1989, cause 46/87 e 227/88, *Hoechst c. Commissione*; oppure Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 ottobre 2002, causa C-94/00, *Roquette Frères*

guarda invece la Convenzione europea del 1950, è stato inserito una disposizione abilitante all'articolo 7 paragrafo 2 del progetto che prevedesse l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea, modificando anche l'articolo 59 di quest'ultima che prevedeva la partecipazione dei soli stati del Consiglio d'Europa.

Nonostante i lavori della Convenzione e soprattutto del Gruppo II, “il “Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa”, adottato dalla Convenzione il 13 giugno e il 10 luglio 2003 e trasmesso al Presidente del Consiglio europeo il 18 luglio seguente, è oggetto di esame nella Conferenza intergovernativa apertasi il 4 ottobre, ma, com'è noto, ha subito una seria battuta d'arresto in occasione della riunione della Conferenza tenutasi a Bruxelles il 12 e 13 dicembre 2003 a livello dei Capi di Stato e di governo”¹⁰. Infatti, il progetto è stato firmato da tutti i paesi dell'Unione, ma gli esiti negativi dei referendum francesi e olandesi e la mancata ratifica della Danimarca hanno bloccato, definitivamente, la possibilità di dotare l'Europa di una Costituzione.

In seguito al fallimento del progetto costituzionale, le critiche mosse a tal proposito da diversi autori, già prima, continuano ad essere appropriate. Infatti il deficit per alcuni autori è proprio quella di avere una “piena affermazione della centralità che i concetti di libertà e diritti fondamentali, democrazia e stato di diritto assumono, in quanto patrimonio comune delle tradizioni giuridiche e degli ordinamenti dei paesi membri, ma anche in quanto espressione dell'esigenza dell'Unione europea di affermare un proprio specifico ruolo nel settore della promozione e della tutela di tali diritti; dall'altro, dal punto di vista più

¹⁰ U. VILLANI, *op. cit.*, p. 20

esattamente contenutistico, si avverte la mancanza di uno specifico strumento ovvero di un ‘catalogo’ sui diritti umani”¹¹.

I più importanti rinnovamenti, sia per quanto riguarda la struttura dell’Unione, sia per quanto riguarda la tematica in esame sono giunti con la firma e la successiva entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rispettivamente nel 2007 e nel 2009.

Oltre ad aver eliminato la divisione in tre pilastri dell’Unione europea e, quindi, di averla unificata in un’unica entità, questo trattato ha anche modificato e aggiunto alcuni articoli che hanno cambiato ulteriormente la natura di quelli che con Amsterdam (1997) erano stati definiti i “principi fondanti” dell’ordinamento europeo.

Già nel preambolo del trattato, che viene modificato rispetto al precedente, gli Stati membri hanno inserito un primo riferimento ai diritti umani e alla democrazia, come si legge infatti al punto A: “Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza e dello Stato di diritto”. Quello di inserire nel preambolo questi principi ha un valore fondamentale, in quanto caratterizza tutta la successiva azione delle istituzioni e degli Stati dell’Unione.

L’articolo 2 del trattato, invece, elenca i valori su cui si basa l’Unione, sia a livello interno che internazionale. Infatti il punto 5 di questo articolo recita: “Nelle relazioni con il resto del mondo l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla tutela dei diritti umani, in particolare

¹¹ S. ANGIOI, *La tutela dei diritti umani e dei principi democratici nell’azione esterna dell’Unione europea*, Napoli, 2012, p. 27

dei diritti del minore [...]”. L’articolo 6, invece, assume fondamentale importanza perché dota il diritto europeo di documenti da considerare qualora ci si chieda quali siano in particolare i diritti e i principi tutelati dall’Unione. Infatti, la Carta dei diritti fondamentali, emendata a Lussemburgo nel 2007, entra a far parte direttamente dell’ordinamento europeo, assumendo lo stesso valore dei trattati, che tra le fonti del diritto, insieme ai principi generali di diritto comunitario, occupano il posto preminente. Inoltre, al punto 2 dello stesso, l’Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950. I valori fondanti dell’Unione si espletano verso l’esterno in politiche di cooperazione, che sottintendono la realizzazione di un diritto nuovo per la comunità internazionale: il diritto allo sviluppo.

1.3 UN PARTICOLARE DIRITTO: IL DIRITTO ALLO SVILUPPO, IN CAPO ALL’UOMO O AI POPOLI?

La tutela e la protezione dei diritti umani e dei principi democratici in seno alle Comunità europee e durante tutto il processo di integrazione europea, fino al loro inserimento tra i valori fondanti dell’Unione con il Trattato di Lisbona, sono un esempio della realizzazione, a livello regionale, di ciò che era già stato sancito nel 1945 nel contesto internazionale. Dalla fine del secondo conflitto mondiale, infatti, alcuni documenti sono stati adottati in cui è sancita la protezione dei diritti umani e dei principi democratici. È il caso della Carta delle Nazioni Unite, o più tardi dei Patti del 1966. Questi documenti formalizzano ciò che era già accettato dagli Stati nelle loro costituzioni nazionali,

anche se con una differenza formale riguardante i diritti a cui si fa riferimento. Infatti, i due Patti garantiscono differenti tipologie di diritti umani: il primo fa riferimento ai diritti civili e politici, detti della prima generazione, il secondo ai diritti economici, sociali e culturali, detti della seconda generazione. I primi sono espressione di una tradizione liberale, riconducibile, nel contesto della guerra fredda, al blocco statunitense, i secondi sono espressione della tradizione socialista, riconducibile al blocco sovietico.

Il diritto allo sviluppo, invece, seguendo questa categorizzazione, appartarrebbe alla terza generazione di diritti e risulta essere tra questi il più importante. Allo stesso modo, sarebbe espressione di una tradizione terzomondista, che quindi elude dall'appartenenza ad uno dei due blocchi, ed indica la fine della colonizzazione occidentale.

Prima di procedere all'analisi di ciò che rende questo diritto particolare rispetto agli altri, cioè la sua contestuale titolarità in capo all'individuo, al popolo, quindi come diritto collettivo, e in capo allo Stato, è necessario chiarire alcuni punti che riguardano la differenza tra diverse diritto *allo* sviluppo e diritto *dello* sviluppo, e il concetto di sviluppo in sé.

La differenza tra il diritto allo e dello sviluppo è espressa in modo chiaro da vari autori nei loro scritti su questo argomento. Mbaye afferma che “Le droit du développement [...] c'est une technique et un ensemble de méthodes et de législation propres à sous-tendre le développement économique et social dans les pays attardés”¹²; mentre Bedjaoui ritiene che “Le droit *du* développement étant l'ensemble des règles qui permettent la mise en application du droit *au* développe-

¹² K. MBAYE, *Le droit au développement comme un droit de l'homme*, in *Revue des Droits de l'Homme*, 1972, p. 507

ment, il existe un lien logique d'antériorité faisant obligation de reconnaître l'existence d'un droit *au* développement préalablement à toute étude du droit *du* développement”¹³. I due autorevoli rappresentanti della dottrina concordano sul fatto che il diritto dello sviluppo è l'insieme di tutte le norme giuridiche che permettono allo Stato in via di sviluppo di raggiungere un soddisfacente livello di sviluppo.

Da questo chiarimento deriva il secondo punto da prendere in considerazione: cosa si intende per sviluppo, ovvero quali sono i criteri e i settori da valutare per affermare che uno Stato sia sviluppato.

Originariamente, come ricorda Mbaye, la nozione di sviluppo era legata al concetto di crescita soprattutto economica. È soltanto a partire dagli anni Sessanta che il concetto di sviluppo assume la sua completa autonomia rispetto ad altri settori della società. Una valida definizione è data da Jaques Perroux, il quale ritiene che “Le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement, durablement, son produit réel global”¹⁴. In essa, infatti, si osserva che, oltre ovviamente alla crescita economica di uno Stato, vengono presi in considerazione elementi sociali e culturali. Di conseguenza, seguendo il primo approccio della nozione, per valutare gli effetti in una società data, venivano usati criteri di tipo quantitativo, quali il prodotto interno lordo per abitante, il tasso di scolarizzazione, il tasso di natalità o mortalità, piuttosto che l'età media della popolazione. Ma, in seguito, valutando anche gli altri elementi, culturali ed economici, i parametri usati per stimare il livello di sviluppo non sono stati solo quantitativi, ma an-

¹³ M. BEDJAOUÏ, *Propos libres sur le droit au développement*, in *Le droit international à l'heure de sa codification, Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, Milano, 1987, p. 16

¹⁴ K. MBAYE, *op. cit.*, p. 509

che, e soprattutto, qualitativi. In tal caso non vi deve essere un mero aumento di anni di vita, ma bisogna vivere meglio. Si è avuta un'evoluzione in questo senso anche all'interno delle organizzazioni internazionali, come è nel caso dei rapporti stilati dalle Commissioni ONU. Qui, oltre a far rientrare i criteri già detti prima, come ricordato da Mbaye, vengono valutati anche nuovi elementi: la salute, l'alimentazione e la nutrizione, l'istruzione, le condizioni di lavoro, e addirittura l'abbigliamento e gli hobbies¹⁵.

Bisogna innanzitutto ritenere che il diritto allo sviluppo è venuto affermandosi soprattutto in un contesto internazionale, a differenza di altri diritti, come quelli civili e politici o economici e sociali che già erano riconosciuti in molti ordinamenti giuridici nazionali.

Questa particolarità denota anche la sua titolarità: se i soggetti più importanti di diritto internazionale, ovvero i beneficiari e i titolari delle norme che regolano i rapporti interstatali, sono proprio gli Stati, ne deriva che del diritto allo sviluppo sono titolari questi ultimi. Ciò rispecchia quanto affermato da Bedjaoui, il quale, però, in egual modo, aggiunge che tale diritto non può essere considerato un diritto umano come individuale, se non è innanzitutto un diritto del popolo o dello Stato, poiché “[c]e n'est pas la lecture individuelle, mais bien celle collective et communautaire du droit au développement, qui situe la nature véritable des problèmes et des solutions qu'il doit comporter”¹⁶. Inoltre, l'autore ritiene pure che si potrebbe affermare, sulla base di una valutazione giuridica, che il diritto allo sviluppo possa essere considerato come un diritto dell'uomo, in quanto il destinatario finale di ogni norma internazionale è proprio l'uomo.

¹⁵ *Ibidem* pp. 511-512

¹⁶ M. BEDJAOUÏ, *op. cit.*, p. 17

Un diverso approccio della questione è dato da Mbaye. Egli, nonostante parta dalla stessa premessa del suo collega, ovvero che il concetto stesso di sviluppo sia riferito ad un gruppo, quale può essere il popolo, quindi come diritto collettivo, o lo Stato, analizza le giustificazioni stesse del diritto allo sviluppo; ma lo fa, non dal punto di vista dello Stato in via di sviluppo, ma da quello dei paesi sviluppati. Più precisamente, l'autore ritiene che ci siano delle ragioni di tipo politico, strategico, economico e morale che portino gli Stati sviluppati a stringere collaborazioni in questi settori con gli Stati con cui cooperare, da cui traggono dei vantaggi e che impongono loro di creare le condizioni necessarie per lo sviluppo dei loro partner, anche se in alcuni casi continua a vigere la logica dell'imposizione.

Sul piano economico le ragioni dei rapporti stretti, soprattutto dagli europei, con i paesi sottosviluppati, vanno ricercate nel colonialismo. Inizialmente, gli Stati occidentali vedevano nelle loro colonie una mera riserva di materie prime, necessarie al loro sviluppo. Con la fine del fenomeno coloniale e l'arrivo dello sviluppo tecnologico e scientifico, gli Stati colonizzatori hanno impedito lo sviluppo dei loro sottoposti, nonostante all'apparenza essi si mostrino come dei benefattori. L'imposizione al tempo delle colonie della monocoltura non ha permesso, una volta che le materie prime sono state sostituite da prodotti sintetici, la produzione di altra merce e l'entrata nel mercato mondiale. Inoltre, il turismo, considerato dall'occidente come una delle più importanti forme di crescita per gli Stati sottosviluppati, in alcune sue forme, non ha nessun effetto sull'economia mondiale.

Dal punto di vista strategico, Mbaye ritiene che gli Stati sviluppati, essendo tutti dei possibili avversari, ricerchino nei territori dei paesi alleati un appoggio per le basi militari.

Similmente, sul piano politico, in un contesto di guerra fredda, in cui il mondo sviluppato era diviso in due blocchi, l'alleanza politica assicurata attraverso una politica di cooperazione e di finanziamenti agli Stati in via di sviluppo, seguendo una logica di "aide liée", mostrava dei vantaggi assoluti per l'emisfero nord.

Ma, sul piano morale, vi sono sicuramente delle ragioni che spingono gli Stati sviluppati a non trarre vantaggio da determinate azioni e ad assicurare che il loro aiuto contribuisca allo sviluppo dei paesi sottosviluppati. In modo chiaro, Mbaye riconduce a questo tipo di ragioni la possibilità di considerare il diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo.

Innanzitutto, in una società aperta come quella nata in seguito alle atrocità della seconda guerra mondiale, a cui il mondo intero ha assistito, un sentimento che prevale è la solidarietà. L'autore sostiene che non si tratta più di considerare i vantaggi o le perdite eventuali, ma di ricondursi a ciò che dovrebbe essere considerato in ogni azione politica: l'uomo. Bisogna trascendere quindi quella che è una caratteristica tutta umana, l'egoismo, per arrivare ad una universalità in cui a governare è la solidarietà internazionale. Vi è bisogno, quindi, che tutti facciano la propria parte affinché tutti gli uomini possano godere dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in quanto in una situazione di sottosviluppo è impossibile pensare al rispetto dei diritti dell'uomo. Mbaye crede che allorquando si arrivi ad una universalità totale, abbandonando i concetti di Stato, di popolo, il diritto allo sviluppo possa essere considerato un diritto dell'uomo.

Ma come già ricordato prima, il diritto allo sviluppo è stato preso in considerazione soprattutto in un contesto internazionale, in cui i titolari di diritti sono principalmente gli Stati e non gli individui. Di conse-

guenza, la comunità internazionale nel momento in cui si occupa della codificazione di tale diritto, ha prodotto norme che regolano il comportamento e le azioni degli Stati affinché il progresso nei paesi sottosviluppati sia realizzato.

Alla luce di ciò, sicuramente, il primo documento da tener presente è la Carta delle Nazioni Unite, in cui vi è un primo riferimento allo sviluppo all'articolo 55, che recita "Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale". Alla lettera c) dello stesso, si evince una chiara protezione da parte degli Stati firmatari dell'ONU, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'articolo 56 della Carta, invece, recita che "I Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55". Da questi articoli, ciò che maggiormente si evince, è che la titolarità, e quindi chi deve far valere tale diritto, è in capo agli Stati.

Il primo riconoscimento giuridico al diritto allo sviluppo è dato però da un altro documento che è la Carta di Banjul sui diritti dell'uomo e dei popoli del 28 giugno 1981, adottata dall'Organizzazione dell'Unità Africana, in vigore dal 1986. In essa l'articolo 22 recita "1. Tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rigoroso rispetto della loro libertà e della loro identità, e all'eguale godimento del patrimonio comune dell'umanità. 2. Gli Stati hanno il dovere, separatamente o cooperando fra loro, di assicurare l'esercizio del diritto allo sviluppo".

L'Unione africana, come si comprende dal paragrafo 1, riconosce che il diritto allo sviluppo è in capo ai popoli, ma allo stesso tempo, il secondo paragrafo ricorda che devono essere gli Stati ad assicurare il progresso, attraverso delle politiche di cooperazione. Inoltre, è necessario prendere in considerazione un punto fondamentale, che permette la piena realizzazione di tale articolo, ricordato già da Bedjaoui, e inserito nella Carta negli articoli precedenti al 22: si tratta del principio di autodeterminazione dei popoli, da cui discende poi il diritto a disporre liberamente delle proprie risorse naturali; se queste due condizioni non sono realizzate, è quasi impensabile che uno Stato o un popolo possano rivendicare il proprio diritto allo sviluppo.

In seguito al riconoscimento regionale dato a Banjul, nel 1986 si avrà anche un primo riconoscimento internazionale di questo diritto. Infatti, con la risoluzione n. 41/128 del 4 dicembre, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo. In essa si può trovare una sintesi di quanto detto prima rispetto alla titolarità del diritto. L'articolo 1 infatti recita: "Il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni essere umano e tutti i popoli hanno il diritto di partecipare e di contribuire ad uno sviluppo economico, sociale, culturale e politico nel quale tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati, e di beneficiare di questo sviluppo". Qui, i titolari del diritto allo sviluppo sono contemporaneamente l'uomo e i popoli. Inoltre, si nota bene che vi è un'interdipendenza tra il godimento del diritto allo sviluppo e gli altri diritti umani e libertà fondamentali.

In questo percorso di presentazione del diritto allo sviluppo, attraverso l'analisi di vari documenti di organizzazioni internazionali o regionali, o di considerazioni filosofiche, non si è arrivati ancora a dire chi sia il

titolare effettivo del diritto allo sviluppo. In effetti, non vi è in dottrina una posizione univoca su questo argomento, ma vi sono varie idee che per alcuni punti concordano per altri si discostano. Quella che qui pare più adatta per capire chi sia il titolare del diritto allo sviluppo e chi quindi debba portare avanti progetti di cooperazione, affinché i paesi sottosviluppati raggiungano un progresso effettivo, è il pensiero di Villani. Egli prendendo in considerazione soprattutto i primi due documenti importanti, la Carta di Banjul e la Dichiarazione dell'Assemblea generale, ritiene che identificando il titolare del diritto con il popolo si possano correre dei rischi. Innanzitutto, il popolo non è un soggetto di diritto internazionale; poi il rischio è dato dal fatto che “il popolo finisca per essere identificato con lo Stato”¹⁷, cosicché in un regime autoritario si possano sacrificare i diritti umani e le libertà fondamentali per il bene della nazione. Conseguentemente, nei progetti di cooperazione allo sviluppo, i finanziamenti per il popolo stesso potrebbero essere usati per altri fini dal regime autoritario.

Ciò detto, Villani crede che “nel concetto di diritto allo sviluppo coesistono due distinti diritti, aventi titolari diversi, anche se strettamente interdipendenti”¹⁸.

Il primo diritto, secondo l'autore, spetta agli individui che devono rivendicarlo nei confronti dello Stato cui appartengono, affinché questi metta in atto una politica volta alla realizzazione dei diritti umani e alla crescita economica, sociale, culturale e politica. Il diritto allo sviluppo, inteso in questo senso, avrebbe la stessa forma dei diritti umani di prima e seconda generazione, in quanto sarebbe in capo all'individuo, oltre ad essere un diritto solidale poiché la sua realizza-

¹⁷ U. VILLANI, *Diritto allo sviluppo: diritto umano e dei popoli*, in *Studi su La protezione internazionale dei diritti umani*, Roma, 2005, p. 82

¹⁸ U. VILLANI, *op. cit.*, p. 82

zione è possibile solo qualora venga soddisfatto il beneficio della comunità a cui appartiene. Inoltre, essendo un diritto da rivendicare verso lo Stato, quest'ultimo ha una serie di obblighi da compiere.

Il secondo diritto, quello che giustifica poi la politica di cooperazione allo sviluppo messa in pratica dalla stessa Unione europea, è in capo allo Stato in via di sviluppo, in quanto ha diritto a beneficiare degli aiuti della comunità internazionale. A tale diritto corrisponde l'obbligo dei paesi industrializzati di promuovere il progresso dei primi. Per dirla con Mbaye si passerebbe “de l'aide charité à l'aide obligation”¹⁹. Gli strumenti da utilizzare sono molteplici, ma “l'obbligo, in parola, infatti, è essenzialmente un obbligo di cooperazione”.

In conclusione, i titolari del diritto allo sviluppo possono essere considerati sia gli individui, in quanto tali e come collettività, sia gli Stati, poiché dipende dal contesto in cui si agisce, interno o internazionale.

L'autore sostiene, inoltre, che vi è un carattere di interdipendenza tra questi due diritti discendenti dal diritto allo sviluppo; infatti i paesi che richiedono aiuti internazionali sono contemporaneamente, creditori nei confronti della comunità di Stati che li sostiene per realizzare lo sviluppo in quanto è un loro diritto, ma anche debitori nei confronti dei popoli a cui devono destinare tali aiuti e assicurare il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Da questa connessione sul piano “interno” e “internazionale” del diritto allo sviluppo, deriva anche il carattere particolare che assume la politica di cooperazione allo sviluppo, soprattutto dell'Unione europea, a partire dall'inserimento negli accordi di cooperazione della clausola di condizionalità, in quanto è necessario sia finanziare lo sviluppo eco-

¹⁹ K. MBAYE, *op. cit.*, p. 165

nomico, sociale, culturale e politico da parte degli Stati industrializzati, ma al contempo è necessario che questi aiuti contribuiscano ad assicurare ai popoli un pieno rispetto dei diritti umani e dei principi democratici.

CAPITOLO 2

QUALI STRUMENTI? GLI ACCORDI DI COOPERAZIONE E PARTENARIATO

2.1 PRIME FORME DI COOPERAZIONE: GLI ACCORDI COMMERCIALI E DI ASSOCIAZIONE

La conclusione a cui si è arrivati nel capitolo precedente, riguardo alla definizione e interpretazione del diritto allo sviluppo, costituisce il punto di partenza per comprendere la politica di cooperazione allo sviluppo. Essa non è stata presente sin dall'origine della costruzione europea nei trattati istitutivi. Infatti, la lacuna riscontrata in essi per quanto riguarda norme sui diritti umani, è possibile ritrovarla anche per la cooperazione allo sviluppo. È soltanto con il Trattato di Maastricht che questa tematica è codificata ed inserita ufficialmente nel Trattato del 1992.

L'assenza di norme a riguardo, è dovuta sicuramente a motivazioni relative al contesto storico in cui è stato adottato il trattato istitutivo della Comunità; nonostante ciò non sono mancati, sin dalle origini, rapporti con paesi terzi. È sulla base dei primi esempi di accordi che nascerà una politica di cooperazione allo sviluppo, propria dell'Unione.

“Lo sviluppo di un sistemi di rapporti con i Paesi terzi [...] è stato garantito attraverso direttrici differenti e, in assenza di norme specifiche nel testo dei trattati, è stato gradualmente ‘costruito’ tramite l'utilizzo degli strumenti, normativi ed istituzionali, esistenti e cioè quelli offerti

primariamente dalla politica commerciale comune e sugli accordi di associazione²⁰. È pur vero che non vi erano sicuramente norme che regolassero la cooperazione tra gli Stati e i paesi terzi, ma al contempo il Trattato di Roma prevedeva la possibilità di stringere rapporti con alcuni paesi dell’Africa, tanto è vero che un intero titolo del trattato era dedicato a questa tematica. La motivazione principale della preferenza per questa area geografica, piuttosto che delle altre, è facilmente individuabile: era dovuta alla volontà di continuare ad avere dei rapporti con quelle che erano state ex colonie degli Stati membri fino a qualche anno prima del trattato.

Inoltre, va detto, come fa notare anche Angioi, che l’evoluzione che si è avuta in seno alla Comunità europea è stata favorita dalla spinta della comunità internazionale, soprattutto dell’ONU.

Come detto prima, gli strumenti a disposizione della Comunità per instaurare rapporti con i paesi terzi erano sostanzialmente confinati a tre tipi di accordi: gli accordi commerciali, gli accordi tariffari e gli accordi di associazione. I primi due sono stati usati dagli Stati membri in modo complementare, mentre i terzi rappresentano già una prima evoluzione, seppure limitata, verso la formulazione di politiche cooperative e che abbracciassero più settori.

Gli accordi commerciali, disciplinati dagli articoli 110-115 del Trattato CEE, riguardavano la politica commerciale comune che rappresentava lo scopo stesso della nascita della Comunità, ossia la formazione di un mercato comune. La politica commerciale, competenza esclusiva della Comunità, è stata utilizzata anche verso l’esterno dagli stessi

²⁰ S. ANGIOI, *La tutela dei diritti umani e dei principi democratici nell’azione esterna dell’Unione europea*, Napoli, 2012, p. 58

Stati membri per tessere quel sistema di relazioni con i paesi terzi; un concetto anche supportato dalla Corte di giustizia, nel parere 1/78, in cui ha “individuato la funzione che la politica commerciale comune era destinata a svolgere nel quadro dell’evoluzione dell’ordinamento comunitario, soprattutto in quanto strumento atto a garantire lo sviluppo del sistema delle relazioni esterne”²¹.

I primi esempi di questo tipo riguardavano, oltre che la sfera commerciale, quindi l’importazione e l’esportazione di alcuni prodotti, anche quella tariffaria. Importante è stato, infatti, anche il compito svolto dal GATT, che prevedeva l’eliminazione, in maniera graduale, dei dazi doganali. La preferenza per tipi di accordi di questo genere, e limitati a queste due aree, è una conseguenza del metodo funzionalista utilizzato a livello comunitario nella formulazione delle politiche.

Bisogna ricordare che, già dai trattati istitutivi, era previsto agli articoli 131-136*bis*, un particolare tipo di accordo associativo, che riguardava i paesi e i territori d’oltremare; essi, essendo ancora delle colonie degli Stati membri, avevano un diverso trattamento rispetto alla politica commerciale e tariffaria, diverso da quello di altri Stati terzi con cui i membri della CEE avevano stretto rapporti commerciali e tariffari.

Già dai primi anni successivi alla firma del trattato di Roma, subito i settori riguardanti i rapporti tra la Comunità e gli altri Stati membri, sono stati ampliati. È questa la prima evoluzione riguardante l’azione esterna europea, ovvero la firma di accordi di associazione, disciplinati dall’articolo 238 del Trattato CEE. Quest’ultimo conferisce alla Comunità la competenza a concludere accordi con uno o più Stati, o con organizzazioni internazionali, che “istituiscano un’associazione

²¹ S. ANGIOLI, *op. cit.*, p. 61

caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari”. Il dettato di questa norma non specifica quali siano le materie che dovrebbero riguardare l’accordo, ma resta molto vago su questo aspetto; ciò sicuramente ha permesso un’ampia interpretazione dello stesso dando alla Comunità “la possibilità di creare un sistema di cooperazione più articolato e multidimensionale, caratterizzato da vincoli particolari e dalla istituzione di un insieme di organi nel quadro dell’associazione”²².

Il primo esempio di accordo della Comunità con uno Stato terzo, avente queste particolari caratteristiche è quello di Yaoundé, stipulato tra la Comunità europea e 18 paesi africani riuniti nell’Association des Etas Africains et Malgache nel 1963. La differenza tra questi accordi e quelli firmati con i PTOM, disciplinati dall’articolo 136, era che i secondi risultavano essere una mera imposizione da parte della Comunità, in quanto non era garantita la parità delle parti.

La Convenzione di Yaoundé ha aperto la strada ai successivi accordi associativi siglati dalla Comunità e che hanno dato un grandissimo contributo nella prassi per la successiva codificazione della politica di cooperazione allo sviluppo. Un primo elemento da considerare è che il sistema associativo è passato da essere “involuntary and unilaterally granted to being voluntary and negotiated”²³.

Le modifiche avvenute all’interno della Comunità, soprattutto con l’adesione del Regno Unito nel 1972, hanno avuto ripercussioni anche sugli accordi di associazione stipulati già in precedenza, come

²² S. ANGIOL, *op. cit.*, p. 64.

²³ F.BONAGLIA, A. GOLDSTEIN, F. PETITO, *Values in EU development cooperation policy*, in Lucarelli, Manners (eds.), *Values and Principles in EU Foreign Policy*, London, New York, 2006, p. 166

l'accordo di Yaoundé. Infatti, si è avuta nel 1975 la firma di un nuovo accordo associativo con quarantasei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico che avevano legami particolari con il Regno Unito in precedenza e che quindi sono stati inseriti nel sistema associativo già esistente, con la Convenzione di Lomé I.

Questo nuovo sistema, che, stipulato sulla base dell'articolo 217 CEE, prevedeva la creazione di istituzioni comuni, ha ereditato il contenuto dell'accordo di Yaoundé; inoltre i paesi in via di sviluppo appartenenti all'area ACP erano favoriti con una serie di meccanismi economici e tariffari, tra cui il sistema di preferenze generalizzato.

Una particolarità del sistema di Lomé è il suo rinnovo ogni cinque anni, dovuto sia al continuo ampliamento dell'accordo associativo, (attualmente gli Stati sono 71), sia alla differenza di necessità che hanno gli Stati ACP. Alcune modifiche occorse durante gli anni, hanno influenzato, in maniera significativa, le caratteristiche della cooperazione allo sviluppo messa in atto oggi dall'Unione europea. Un primo passo importante è stato compiuto con la firma della III Convenzione di Lomé nel 1984, in cui “per la prima volta [compare], fra i principi fondamentali della Convenzione, quello della parità delle parti; è una sorta di esordio del concetto di *partnership* che sarebbe divenuto in futuro uno degli assi portanti del sistema di cooperazione”²⁴.

In realtà, alcuni come Lethinen, sostengono che “although it [sistema di Lomé] was considered an innovative form of North-South cooperation and a model to imitate, the Lomé co-operation was mainly based

²⁴ S. ANGIOLI, *op. cit.*, p. 69

on paternalistic, neo-colonial attitudes that undermined the principle of equality”²⁵.

Malgrado queste critiche facciano trasparire il ritorno ad un nuovo sistema coloniale da parte degli Stati membri, sotto la forma di accordi associativi, in cui si dà peso al principio di uguaglianza tra le parti solo apparentemente, è fuor di dubbio, come già detto prima, che Lomé rappresenta una svolta e un’evoluzione importante verso la costruzione di una politica di cooperazione allo sviluppo da parte della CEE e di un accrescimento del ruolo della Comunità sul piano globale. In effetti, “è innegabile [il] ruolo svolto da questi accordi nel tentativo di realizzare – soprattutto a partire dalla III Convenzione – lo sviluppo economico di un paese contemporaneamente allo sviluppo culturale e sociale della sua popolazione”²⁶.

La multidimensionalità degli accordi ACP in particolare, con l’inserimento della dimensione politica e del rispetto dei diritti umani (a partire dalla IV Convenzione), nonostante il carattere di subordinazione rispetto a questa innovazione dei paesi di Lomé e le critiche mosse da questi verso la Comunità, ha favorito una maggiore attenzione e codificazione della cooperazione allo sviluppo all’interno del sistema comunitario. Infatti, l’articolo 217, sulla base del quale tutti i rinnovi quinquennali delle Convenzioni, fino alla IV, erano stati presi, non reggeva più un tale ampliamento. Era necessario, quindi, trovare una nuova base giuridica alla politica di cooperazione della Comunità, in cui trovassero posto i cambiamenti e le modifiche apportate nel corso dei decenni all’azione esterna degli Stati membri.

²⁵ F. BONAGLIA, A. GOLDSTEIN, F. PETITO, *op. cit.*, p. 172

²⁶ A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell’UE*, Milano, 1999, p. 118

2.2 LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA SUA BASE GIURIDICA

Come si è detto in precedenza, gli accordi che sono stati stipulati tra le Comunità europee e i paesi terzi, avevano come fondamento giuridico soprattutto due articoli del Trattato CEE, il 113 e il 217: il primo riguardante gli accordi commerciali, il secondo gli accordi di associazione. Nonostante la lacuna presente nei trattati istitutivi della politica di cooperazione, varie azioni intraprese dalle Comunità erano volte allo sviluppo di paesi terzi. Era, quindi, necessario l'inserimento di tale tematica all'interno del diritto comunitario, che permettesse la codificazione di quelle norme che si erano formate nel corso degli anni.

Ancor prima di analizzare questo processo, bisogna capire quali siano state alcune delle motivazioni che hanno spinto le Comunità europee, a Maastricht, a dare una maggiore attenzione alla politica di cooperazione allo sviluppo, fino a sancire la sua evoluzione. Tra di queste vi sono sicuramente ragioni di carattere internazionale, come sottolineato da alcuni autori: “the fall of the Berlin Wall [...] have blurred the boundaries between the DCP and foreign policy and raised EU ambitions to become a more influential global player. [...] A series of UN conferences have identified poverty reduction as the overarching objective of development cooperation and shaped a new consensus on development thinking”²⁷. Il contesto storico internazionale, quindi la fine della Guerra fredda, la possibilità di allargamento verso l'Est dell'Unione, unito alla sollecitazione di varie organizzazioni internazionali che si occupavano dello sviluppo, come le Nazioni Unite o la

²⁷ F.BONAGLIA, A. GOLDSTEIN, F. PETITO, *op. cit.*

Banca Mondiale, hanno favorito l'inserimento della cooperazione allo sviluppo all'interno del Trattato sull'Unione europea del 1992.

Innanzitutto, bisogna tenere in considerazione la nuova struttura data alla costruzione europea a partire dal Trattato di Maastricht, ovvero la sua divisione in tre pilastri. Il primo costituiva la Comunità economica, regolando il mercato comune e tutte le questioni legate alla politica commerciale comunitaria; il secondo fondava la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), occupandosi delle relazioni esterne dell'Unione, con il fine di trovare una posizione univoca degli Stati membri nei loro rapporti con la società internazionale; il terzo, invece, riguardava la cooperazione giudiziaria e gli affari interni dell'Unione.

Tale assetto strutturale è stato, poi, ulteriormente modificato dal Trattato di Lisbona, che come si vedrà in seguito, ha ricondotto la divisione in pilastri ad un'unità della costruzione europea.

Alla politica di cooperazione allo sviluppo, è stato dedicato un intero titolo del Trattato di Maastricht.

È, infatti, il titolo XVII, dall'articolo 130U all'articolo 130Y, che disciplina tale materia mostrando i principi e gli obiettivi che la regolano. La norma principale a riguardo è l'articolo 130U, nel quale si elencano tra gli obiettivi "lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati; l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale; la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo".

Gli articoli che seguono invece, in particolare il 130W e il 130Y, riguardano gli strumenti che le istituzioni europee, di concerto con gli

Stati membri, devono utilizzare per mettere in pratica tali politiche di cooperazione.

In apparenza sembrerebbe che il problema di trovare un fondamento giuridico agli accordi che trattano materie che vanno al di là di quelle possibili con la stipula di accordi commerciali o di associazione, con l'introduzione di queste nuove norme sia stato risolto. In realtà, però, il trattato non “ha provveduto a stabilire [...] quando sulla base del contenuto e delle materie oggetto di accordo, questo possa essere definito come accordo di cooperazione allo sviluppo [...], [ovvero non è] stato espressamente stabilito che alla realizzazione delle finalità della cooperazione allo sviluppo si debba provvedere solo attraverso l'utilizzo delle norme contenute nei ‘nuovi articoli’ e non più mediante la stipulazione di accordi commerciali o di accordi di associazione”²⁸.

Con il trattato di Nizza del 2001, non sono state apportate modifiche sostanziali alle norme appena citate, a parte che l'articolo 130U è sostituito dal 177. Inoltre è stata delimitato il campo d'azione della cooperazione allo sviluppo, con l'aggiunta di una disposizione, l'articolo 181A, il cui contenuto disciplina la cooperazione economica, finanziaria e tecnica verso i paesi terzi. La differenza è data dal fatto che gli accordi in materia di cooperazione allo sviluppo possono essere siglati con i paesi in via di sviluppo, come sancito dall'articolo 177 (ex art. 130U Trattato di Maastricht) e non verso tutti i paesi terzi, per i quali invece va usata come base giuridica l'articolo 181A. Questa precisazione è avvenuta soprattutto poiché gli obiettivi prefissati dalla cooperazione allo sviluppo sono specifici per paesi che ancora non hanno

²⁸ S. ANGIOLI, *op. cit.*, p. 72

raggiunto un livello di sviluppo tale da poter avere dei rapporti economici e finanziari con l'Unione. Tra gli obiettivi prima citati, sicuramente, maggior rilievo è dato alla riduzione della povertà, anche in seguito a sollecitazioni di organizzazioni internazionali a tal proposito, come lo Strategy paper²⁹ del 1996 del Development Assistance Committee dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

Come già detto in precedenza, la realizzazione di politiche volte allo sviluppo nei confronti di paesi terzi, la formulazione di un diritto allo sviluppo in seno all'Unione, sono stati più volte stimolati e influenzati dal contesto internazionale, come dimostra già il dettato dell'articolo 130U secondo il quale “la Comunità e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti”. Tuttavia, un altro documento del Development Assistance Committee del 1998 ha rilevato che non tutti gli obiettivi prefigurati sul piano teorico erano stati trasferiti su un piano operativo³⁰. Il Consiglio dei ministri dello sviluppo dell'Unione europea, recependo il messaggio, ha conferito alla Commissione il compito di disegnare un nuovo quadro di attuazione degli aiuti allo sviluppo, concessi dall'Unione. È del 2000, il White paper della Commissione, in cui si stabilisce che “the EU will concentrate on six areas [...]: the link between trade and development; regional integration and co-operation; support for macro-economic policies and the promotion of equitable access to social services; transport; food security and rural development; and institutional

²⁹ F. BONAGLIA, A. GOLDSTEIN, F. PETITO, *op. cit.*, p.167

³⁰ *Ibidem*, p. 167

capacity building”³¹. Ovviamente, a sottintendere alla realizzazione di progetti in queste aree vi erano gli obiettivi e principi iscritti nella norma del trattato.

L’evoluzione sostanziale della politica di cooperazione allo sviluppo si è avuta con il Trattato di Lisbona, in cui è evidente l’accorpamento di tale politica nell’ambito della più ampia, ma al contempo particolare, politica estera dell’Unione.

Il primo elemento da considerare è proprio il raccordo che vi è tra l’articolo 208 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e il titolo V del Trattato sull’Unione europea, in cui sono presentati gli obiettivi e i principi che regolano l’azione intera dell’Unione. L’articolo 208 TFUE sostituisce il vecchio articolo 177 del trattato sulla Comunità europea (già articolo 130U), che presentava gli obiettivi e il quadro specifici della politica di cooperazione. Ora gli obiettivi e i principi generali contenuti all’articolo 21 TUE, e che fanno sostanzialmente riferimento all’azione esterna dell’Unione, tra i quali vi sono la cooperazione economica, lo sviluppo sostenibile, la protezione dei diritti umani ed altri, sono alla base anche della cooperazione allo sviluppo. Quindi, con Lisbona, si è arrivati alla formazione di un titolo unico, il III del TFUE, in cui è disciplinata la “cooperazione con i paesi terzi e l’aiuto umanitario”, ivi compresa anche la cooperazione economica, finanziaria e tecnica introdotta con il Trattato di Nizza all’articolo 181A (ora articolo 212 del TFUE).

³¹ Risoluzione sulla comunicazione della Commissione su “Agenda 2000”: il quadro finanziario dell’Unione 2000-2006, il sistema di finanziamento futuro, (COM(97)2000 - C4-0372/97)

Il secondo elemento, invece, riguarda l'unico obiettivo esplicitato nel secondo paragrafo dell'articolo 208 TFUE, ovvero la riduzione della povertà; infatti l'articolo recita che “[l]’obiettivo principale della politica dell’Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l’eliminazione della povertà. L’Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell’attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo”.

Ulteriore punto di modifica riguarda gli strumenti pratici, necessari alla realizzazione della cooperazione allo sviluppo in un paese terzo. Nel Trattato di Maastricht, così come nel Trattato istitutivo della Comunità europea, oltre alla stipula di accordi o negoziati con i paesi terzi, ai sensi degli articoli rispettivamente 130Y e 179 TCE, non vi erano riferimenti a degli specifici aiuti da concedere. Con Lisbona, invece, le norme appena citate sono sostituite dall'articolo 209 TFUE, che prevede la possibilità di “[adottare] le misure necessarie per l'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, che possono riguardare programmi pluriennali di cooperazione con paesi in via di sviluppo o programmi tematici”.

Dal punto di vista giuridico, un altro fattore da tenere presente è capire a chi, tra gli Stati membri o l'Unione, spetti la competenza a stipulare tali accordi di cooperazione. Come si evince dai dettati degli articoli 208 e 210 del TFUE, la materia in questione è riconducibile alle cosiddette materie concorrenti. È ovvio che nonostante la concorrenza della competenza a stipulare, le azioni dei primi non debbano dimostrarsi contrarie alle azioni dell'Unione, ma addirittura si auspica che “la politica di cooperazione allo sviluppo dell’Unione e quella degli Stati membri si completino e rafforzino reciprocamente”. È suggerito

anche un “coordinamento delle rispettive politiche e dei rispettivi programmi anche all’interno delle organizzazioni internazionali e in occasione delle conferenze internazionali, proprio al fine di favorire la ‘complementarità e l’efficacia’ delle azioni messe in campo, se del caso anche congiuntamente, dall’Unione e dagli Stati membri”³².

Oltre all’inserimento della politica di cooperazione allo sviluppo all’interno dell’ordinamento europeo, e alla sua evoluzione fino al trattato di Lisbona, un punto che risulta essere fondamentale, poiché costituisce una svolta in seno agli accordi di cooperazione e partenariato, è l’inserimento dei diritti umani come elemento fondante sia dell’Unione, articolo 21 TUE, sia, di conseguenza, della politica di cooperazione allo sviluppo, già a partire dal Trattato di Maastricht. Ciò può essere considerato il primo passo, istituzionalizzato, verso l’inserimento delle clausole di condizionalità all’interno degli accordi di cooperazione e partenariato tra l’Unione e i paesi terzi.

2.3 L’ACCORDO TRA L’UNIONE EUROPEA E L’IRAQ, UN ESEMPIO DI COOPERAZIONE E PARTENARIATO

La politica di cooperazione allo sviluppo ha sicuramente accresciuto l’importanza del ruolo che l’Unione europea riveste come attore della società internazionale, nel contributo, sia di tipo politico che economico, dato ai paesi in via di sviluppo per aiutare il loro progresso. Come già detto nelle pagine precedenti, lo strumento normativo utilizzato dall’Unione è l’accordo internazionale con il paese interessato, detto di cooperazione e partenariato.

³² R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’UE*, Torino, 2014, p. 855

La dimostrazione di questo tipo di intesa è data dall'accordo di cooperazione e partenariato tra l'Unione europea e la Repubblica di Iraq, siglato nel 2012.

Innanzitutto, prima di procedere all'analisi dell'accordo in questione, è necessario ricordare che la politica di cooperazione allo sviluppo, nonostante abbia come obiettivi principali e finali quelli espressi sia esplicitamente nel trattato di Maastricht all'articolo 130U, sia ricondotti ai principi e gli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione con Lisbona all'articolo 21 TUE, è mirata verso settori diversi e specifici a seconda dello stato terzo a cui è indirizzata. Ciò significa che essa va adattata alle necessità del paese in via di sviluppo, richiedendo una programmazione dettagliata, che può durare anche diversi anni. Infatti, l'accordo di cui ci si sta occupando è il frutto di una elaborazione iniziata nel 2003, in seguito alla richiesta del Consiglio europeo alla Commissione e all'Alto rappresentante della PESC, in cui si chiedeva di elaborare “a medium-term strategy for the EU's relations with Iraq”³³.

La Commissione, recependo la richiesta del Consiglio, ha stilato l'anno successivo, un programma in cui vengono presentati gli obiettivi principali da raggiungere nelle relazioni con l'Iraq. In questa Comunicazione al Consiglio e al Parlamento, chiamata “[a] framework for Engagement”, la Commissione in prima istanza presenta la situazione di disordine e di guerra in cui versa l'Iraq, dovuta all'inizio della guerra nel 2003 da parte degli Stati Uniti contro il regime di Saddam Hussein, e ricorda l'impegno dell'Unione con l'Iraq già con l'aiuto umanitario prestato come secondo maggior contribuente dopo l'ONU.

³³ Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 ottobre 2003

In seguito, espone le aree tematiche in cui l'Unione dovrebbe agire per permettere uno sviluppo dell'Iraq.

Tra gli obiettivi che l'Iraq dovrebbe raggiungere per approfondire i rapporti con gli stati membri, non soltanto con il contributo dell'Unione, ma anche con quello della società internazionale, e qui si noti l'attenzione verso la società internazionale e il suo operato da parte dell'UE, vi sono lo sviluppo di uno stato stabile, democratico e sicuro, poi “the establishment of an open, stable, sustainable and diversified market economy and society as a basis for human security, economic growth, employment generation and poverty reduction”³⁴. Nonostante non si tratti, inizialmente, di un accordo preso sulla base della politica di cooperazione allo sviluppo, ma come un piano di mid-term da attuare, un obiettivo importante di tale politica è già presente: la riduzione della povertà. Nello stesso testo, la Commissione suggerisce che il miglior strumento per realizzare tali obiettivi sia la stipulazione di un “trade and cooperation agreement”, utile anche a costruire una economia di mercato che possa permettere all'Iraq di essere parte dell'Organizzazione mondiale del commercio, di cui ancora non è membro. Inoltre nell'immediato alcune iniziative saranno prese, come il contributo dell'Unione per le prime elezioni di un parlamento democratico.

Il “framework” della Commissione del 2004 può essere considerato il primo passo verso la formulazione dell'accordo di cooperazione e partenariato.

³⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Recommendations for renewed European Union engagement with Iraq, del 07/06/2006, COM(2006) 283 final

Tenendo presente la procedura prevista dall'articolo 238 TFUE, il Consiglio deve approvare il progetto della Commissione, per autorizzarla ad iniziare i lavori preparatori dell'accordo. Infatti, anche in questo caso, il Consiglio ha autorizzato, il 23 marzo 2006, la Commissione a negoziare un accordo con l'Iraq, inizialmente commerciale e di cooperazione, che nel corso dei lavori è stato denominato di cooperazione e partenariato, conferendogli uno status superiore.

La proposta di approvazione dell'accordo tra l'Unione e gli Stati membri da una parte e la Repubblica dell'Iraq dall'altra è stata trasmessa dalla Commissione al Consiglio nel 2010, in seguito ai lavori svolti dalla stessa e dai rappresentanti iracheni terminati nel 2009. Nell'atto si elencano inizialmente gli elementi principali dell'accordo, che sono “– dialogo politico regolare a livello di ministri e alti funzionari; – clausole in materia di diritti umani e di lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, quali elementi essenziali dell'accordo; – clausole sulla lotta contro il terrorismo, le armi leggere e di piccolo calibro e sulla Corte penale internazionale”³⁵. Inoltre, in materia commerciale sono introdotti “elementi preferenziali sostanziali, soprattutto per quanto riguarda appalti pubblici, servizi e investimenti”. Una cooperazione ulteriore è prevista in alcuni settori, tra i quali i trasporti, istruzione, migrazione e asilo.

Un elemento sostanziale di novità che caratterizza la cooperazione allo sviluppo degli ultimi decenni, già incorporato nel trattato di Maastricht, è il concetto di *partnership*, e non di unilateralità delle decisioni in capo all'Unione, ricordato anche nella proposta di decisione al

³⁵ Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell'Iraq, dall'altra, COM(2010) 638 definitivo, del 5 novembre 2010

Consiglio, con l'istituzione di un Consiglio di cooperazione riunito annualmente a livello ministeriale e di un Comitato di cooperazione che lo coadiuvi.

La Commissione ritiene che alcune parti dell'accordo possano essere applicate provvisoriamente, prima dell'entrata in vigore, come prevede l'articolo 117 dello stesso, che recita "l'Unione e l'Iraq convengono di applicare gli articoli 1 e 2, e i titoli I, II, III e V del presente accordo, a decorrere dal primo giorno del terzo mese successivo alla data in cui l'Unione e l'Iraq si sono notificati reciprocamente l'avvenuto espletamento delle procedure necessarie a tal fine"³⁶.

Quel che è maggiormente importante in questa analisi è l'applicazione provvisoria dell'articolo 121: la cosiddetta clausola di condizionalità della politica di cooperazione e partenariato, ai sensi del quale, al paragrafo 3 "[...] ciascuna Parte può adottare immediatamente misure appropriate, conformemente al diritto internazionale, in caso di: a) denuncia dell'accordo non sancita dalle norme generali del diritto internazionale; b) inosservanza, ad opera dell'altra Parte, degli elementi essenziali dell'accordo di cui agli articoli 2 e 5". Gli elementi essenziali degli articoli 2 e 5 sono: il rispetto dei diritti umani, così come sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite, e del principio dello Stato di diritto; in più la lotta contro le armi di proliferazioni di massa. Soprattutto gli elementi dell'articolo 2 sono considerati i fondamenti dell'accordo stesso. Da qui si vede il ruolo sempre maggiore che l'Unione riveste a livello internazionale, come difensore del rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, mostrando l'evoluzione che questa tematica ha avuto nel corso degli anni, dalla sua assenza

³⁶ Proposta di decisione del 5 novembre 2010, cit., p. 4

nei trattati istitutivi, come visto nel precedente capitolo, al fondamento dei rapporti esterni dell'Unione.

CAPITOLO 3

LA CLAUSOLA DI CONDIZIONALITÀ

3.1 GLI STRUMENTI A TUTELA DEI DIRITTI UMANI E DEI PRINCIPI DEMOCRATICI, CHE FAVORISCONO LO SVILUPPO DEI PAESI TERZI: LA CLAUSOLA DI CONDIZIONALITÀ

In seguito all'analisi condotta nei capitoli precedenti, riguardante il ruolo dei principi democratici e dei diritti umani, in particolare del diritto allo sviluppo, e le politiche europee che nel tempo sono state attuate per permettere che quest'ultimo fosse realizzato, ossia la cooperazione allo sviluppo, è il momento di connettere i due elementi, e capire quali siano gli strumenti pratici che l'Unione utilizza per promuovere i diritti umani e i principi democratici nei suoi rapporti con i paesi terzi.

L'inserimento delle clausole sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici nelle politiche di cooperazione allo sviluppo, e quindi negli accordi di cooperazione e partenariato, è iniziato essenzialmente dagli anni Novanta, anche se alcuni segnali a riguardo erano stati dati dalla Comunità già negli anni precedenti, senza però acquisire un ruolo di preminenza, caratterizzandoli come elemento essenziale degli accordi.

È necessario ricordare che le prime clausole di condizionalità erano già state usate da alcuni organismi internazionali, come il Fondo mo-

netario internazionale o la Banca mondiale, ma a differenza di quelle che a noi interessano, eludevano dalla dimensione politica e si rifacevano solo ai meccanismi economici, perciò tale condizionalità è detta economica.

Come per presentare l'evoluzione della cooperazione allo sviluppo è stato utile l'apporto dato dalle Convenzioni di Lomé, anche nel processo di consolidamento della clausola di condizionalità, questi accordi tra l'Unione e i paesi ACP vengono presi da esempio. Infatti, sono state proprio le varie riunioni dei rappresentanti dell'Unione e di questi paesi, attraverso i rinnovi decennali o di medio termine, che hanno contribuito ad un dialogo sia in seno alle istituzioni europee, concernente la tematica della condizionalità, sia al loro inserimento nei successivi accordi di cooperazione e partenariato tra l'Unione e i paesi terzi.

Partendo da una prospettiva storica, bisogna tener presente il primo tentativo compiuto dalle Comunità europee di inserire un riferimento al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici nei rapporti con gli Stati terzi, durante il periodo di Lomé II (1980-1985). A causa delle continue violazioni dei diritti umani in alcuni paesi africani, come l'Uganda alla quale la Comunità nel 1977 aveva sospeso unilateralmente gli aiuti, il Parlamento europeo invitava la Commissione a formulare delle proposte dell'inserimento della clausola sul rispetto dei diritti umani già nel successivo rinnovo della Convenzione. Subito, però, le reticenze dei paesi ACP riguardo ad una simile questione emersero, dovute a motivazioni diverse, tra le quali la perdita della sovranità, il carattere iniquo della clausola, la nozione europea di diritti umani fondamentalmente legata ai cosiddetti diritti civili e politici e

non economici, sociali e culturali o dello sviluppo, di cui gli Stati africani erano i maggiori difensori (si ricordi la Carta di Banjul).³⁷

Un ulteriore passo significativo nella costruzione della condizionalità dei diritti umani è stato compiuto durante i lavori del rinnovo della Convenzione Lomé III. In questo caso, gli Stati ACP hanno permesso che nel testo fosse inserito l'articolo 4 in cui l'obiettivo è quello di "promuovere il progresso sociale ed economico degli Stati ACP e il benessere delle loro popolazioni"; inoltre nell'allegato I della Convenzione è stabilito che la cooperazione tra la Comunità e gli Stati ACP contribuisce ad eliminare "gli ostacoli che impediscono il pieno ed effettivo godimento da parte degli individui e dei popoli dei loro diritti economici, sociali e culturali". I dettati delle norme appena citate sicuramente non corrispondono al modello di clausole che il Parlamento europeo all'inizio degli anni Ottanta aveva chiesto di elaborare alla Commissione, ma ciò che è rilevante è il compromesso a cui le parti sono giunte: la Comunità ha rinunciato all'inserimento di una clausola nel testo, che avrebbe permesso la sospensione dell'accordo, e gli Stati ACP si sono visti riconosciuti i diritti di seconda generazione e non ancora una volta non violata la loro sovranità, al contempo è stata ribadita la centralità dell'uomo nelle politiche mirate allo sviluppo.

Tenendo sempre come punto di riferimento l'evoluzione degli accordi di Lomé, soltanto nel 1989 con il rinnovo della Convenzione di Lomé III, che sarebbe diventata Lomé IV l'anno successivo, si è riusciti ad inserire nel testo l'articolo 5, che prevede la cosiddetta clausola fondamento, con la quale "il rispetto dei diritti dell'uomo è riconosciuto

³⁷ A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'UE*, Milano, 1999, p. 124

come fattore fondamentale di un reale sviluppo e la cooperazione stessa è concepita quale contributo alla promozione di tali diritti”³⁸.

A consolidare il legame che si stava formando tra il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici e la cooperazione allo sviluppo è stata anche l’opera delle istituzioni europee, principalmente la Commissione e il Consiglio che a partire dagli anni Novanta hanno affermato in più documenti due concetti fondamentali a tal proposito, strettamente connessi tra di loro. Il primo è che la “EC development policy shaped the respect for human rights and democracy into a general objective of both the EC and the EU” ; il secondo “there can be no development without human rights protection”³⁹. Queste due affermazioni sono alla base dell’articolo 130U del TCE, che come si è visto nel capitolo precedente apre il titolo sulla cooperazione allo sviluppo dell’Unione.

Tra gli atti del Consiglio che hanno maggiormente condizionato questo processo, usando la cooperazione allo sviluppo come strumento per la diffusione dei diritti umani e dei principi democratici, vi è la Resolution of the Council and the Member States on human rights, democracy and development presa in sede di Consiglio il 28 novembre del 1991. In essa, gli Stati affermano che “[t]he Community and its member states will give high priority to a positive approach that stimulates respect for human rights and encourages democracy. An open and constructive dialogue between them and the governments of

³⁸U. VILLANI, *Il diritto allo sviluppo: diritto umano e dei popoli*, in U. Villani, *Studi su La protezione internazionale dei diritti umani*, Roma, 2005, p. 87

³⁹A. MOBERG, *The Condition of Conditionality - Closing in on 20 Years of Conditionality Clauses in ACP-EU Relations*, in *Scandinavian Studies in Law*, 2015, p. 282

developing countries can make a very important contribution to the promotion of human rights and democracy”.

La posizione espressa dalla Comunità e dagli Stati membri in questa sede è stata captata nel successivo trattato di Maastricht che, come si è già detto più volte, all’articolo 130U pone tra gli obiettivi generali di sviluppo “il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici”.

Nonostante la convinzione della Comunità prima e dell’Unione poi, di voler inserire la condizionalità come fondamento dei rapporti con gli Stati terzi, questa tematica ha suscitato vari problemi sia all’interno della Comunità, sia a livello dottrinale, in quanto vi sono delle zone d’ombra che inizialmente non erano chiare a causa di alcune lacune del diritto comunitario.

Un esempio del problema suscitato all’interno dell’UE, è rappresentato dal ricorso del Portogallo contro il Consiglio, quando in un accordo di cooperazione tra l’Unione e l’India, all’articolo 1 dello stesso è stata inserita la clausola di condizionalità del rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, che li rendeva elementi essenziali dell’accordo. Il Portogallo riteneva che l’Unione non avesse competenza ad inserire un tale riferimento in un accordo di questo genere, dato che non aveva competenza in materia di diritti umani, ma la Corte di giustizia nella sentenza ha affermato che, tenendo presente il dettato dell’articolo 130U TCE, entrato in vigore qualche mese prima della decisione del Consiglio rispetto a tale accordo, “the Community not only had the competence to conclude such a treaty, it was indeed ‘required’ to take account of these values when adopting measures in the field of development cooperation and that development coopera-

tion policy must be adapted to the requirement of respect for those rights and principles”⁴⁰.

In dottrina, invece, si sono presentati vari problemi riguardo al concetto stesso di condizionalità, che in seguito sono stati chiariti dalle stesse istituzioni dell’Unione, in particolare dalla Commissione.

Il primo è dovuto alla connotazione della condizionalità che può essere positiva o negativa, e per quanto riguarda la prima ipotesi, un caso è rappresentato già dagli accordi di Lomé III. Elena Fierro afferma che la condizionalità positiva “involves promising benefits (if) the recipient country meet the conditions. The conditions are, in general, protection of human rights and democratic principles. The benefits are *inter alia*, the awarding of grants, loans, technical or financial aid [...]”⁴¹. In questo caso, la Comunità poteva attribuire al paese in questione una sorta di premio, soprattutto economico, per aver raggiunto il rispetto dei diritti umani o dei principi democratici.

La condizionalità negativa, invece, che corrispondeva alla sospensione totale o parziale dell’accordo qualora fossero state riscontrate violazioni dei diritti umani o dei principi democratici, secondo modalità che si vedranno in seguito e che hanno subito a loro volta un cambiamento, comporta dei rischi, come la ripercussione di alcune misure sulla popolazione stessa e non sul governo che ha commesso tale violazione.

Anche se non è particolarmente utile per l’analisi qui presentata, per completezza conviene ricordare un’ulteriore distinzione che l’autrice

⁴⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell’UE, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*

⁴¹ E. FIERRO, *The EU’s Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, in *International Studies in Human Rights*, 2003, p. 100

Fierro opera riguardo alla condizionalità. Ella, infatti, distingue la condizionalità *ex ante* da quella *ex post*⁴². La prima è tipica degli accordi di associazione con paesi che mirano all'adesione dell'Unione e che, ancor prima di stipulare tali accordi e poi eventualmente divenirne parte, devono soddisfare alcuni criteri, conosciuti come criteri di Copenaghen, formulati dal Consiglio europeo nel 1993 durante la riunione semestrale svoltasi in Danimarca. Essi sono sostanzialmente gli stessi della condizionalità come la si è conosciuta finora e sono stati applicati soprattutto ai paesi dell'Est Europa alla fine della guerra fredda. La seconda, invece, è quella che si è presentata in questa prima parte e consiste nel valutare solo successivamente se gli obiettivi in materia di diritti umani e principi democratici siano stati attuati o meno.

Nonostante l'inserimento di tali clausole all'interno degli accordi bilaterali o multilaterali, come è il caso dei paesi ACP, con l'Unione, non bisogna dimenticare un elemento sostanziale che rileva della condizionalità: l'assenza di documenti ufficiali nel diritto comunitario che facciano riferimento ai diritti umani o ai principi democratici, così come ad altri criteri da rispettare che derivano da questi, ovvero l'economia di mercato, lo Stato di diritto, la good governance. In mancanza di definizioni precise, rispetto a cosa l'Unione può valutare che vi siano state o meno delle violazioni? È il problema che si è posto in dottrina e che è stato sollevato successivamente all'inserimento della condizionalità e delle conseguenze che ciò potrebbe provocare nella Convenzione di Lomé IV *bis* dell'articolo 366*bis* che verrà analizzato in avanti. Questo problema è stato risolto dalla Commissione stessa

⁴² E. FIERRO, *op. cit.*, p. 99

dell'Unione che nel 1998, con una sua Comunicazione al Consiglio e al Parlamento, detta "on democratisation, the rule of law, respect for human rights and good governance: the challenges for partnership between the European Union and the ACP States", ha chiarito che per quanto riguarda i diritti umani, premessa la loro inscindibilità, e quindi la stessa considerazione dei diritti civili e politici e di quelli economici, sociali e culturali, una raccolta che li contenesse entrambi è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Per quanto riguarda, invece, la definizione di democrazia o di principi democratici, la Commissione fa riferimento alla nozione data dall'OCSE, alla quale però non appartengono tutti gli Stati; per questo nella stessa comunicazione afferma che è necessario che tre criteri siano rispettati: "legitimacy, legality and effective application".

Come si è detto, l'inserimento della clausola sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, all'interno degli accordi tra l'Unione e gli Stati terzi, ha subito varie modifiche, favorite dal compromesso tra le due parti.

Una svolta è stata segnata sicuramente dal rinnovo intermedio della Convenzione di Lomé IV, nel 1995, che ha conferito ai diritti umani e ai principi democratici la denominazione di "elemento essenziale" dell'accordo, mentre nei precedenti accordi si è visto che vi era la cosiddetta clausola fondamento. Questa caratterizzazione ha modificato ampiamente la portata della condizionalità in quanto le misure che le parti potrebbero prendere qualora la clausola fosse violata sono evolute verso un più aperto dialogo, seguendo anche le direttive contenute nella Comunicazione della Commissione del 1993.

3.2 LE MISURE DA ADOTTARE NEL CASO DI INADEMPIENZA

Attraverso l'inserimento delle prime clausole di condizionalità riguardanti i diritti umani e i principi democratici negli accordi, sia di associazione, che tariffari o commerciali, o di cooperazione, l'Unione ha creato un legame tra le politiche di cooperazione allo sviluppo e per l'appunto il rispetto di alcuni principi che sono assorti a valori generali della Comunità prima e valori fondanti della stessa con il trattato di Lisbona, si ricordi l'articolo 21 del TUE. Come si è già detto nelle pagine precedenti, la condizionalità può avere una duplice valenza, ovvero un carattere di promozione, nel caso in cui il paese terzo abbia promosso il rispetto dei diritti umani e applicato i principi democratici nelle politiche interne, la cosiddetta *positive conditionality*, ma anche un carattere sanzionatorio, laddove il paese terzo non l'abbia fatto.

In quest'ultimo caso era necessario trovare un fondamento giuridico alle misure sanzionatorie che l'Unione avesse voluto adottare nei confronti dello Stato inadempiente. Il processo di inserimento di una seconda clausola di condizionalità che prevedesse tali misure è iniziato in un secondo momento rispetto all'inserimento del semplice riferimento al rispetto di tali principi. Ma prima di procedere all'analisi dei meccanismi sanzionatori sviluppati dall'Unione, è necessario ricordare quanto già detto nelle pagine precedenti rispetto al tipo di clausola di condizionalità.

La prima norma riferita ai diritti umani, ma soprattutto ai principi democratici, inserita negli accordi di cooperazione è stata definita clausola fondamento, o anche detta *democratic basis clause*⁴³. Negli accordi in cui compare questo tipo di clausola, come la Convenzione di

⁴³ A. LUCCHINI, *op. cit.*, p. 185

Lomé III, in cui i principi democratici e i diritti umani sono considerati l'elemento ispiratore delle politiche di cooperazione, non vi è un'ulteriore norma che preveda la sanzione qualora i paesi ACP commettessero delle violazioni, a causa soprattutto della reticenza di questi ultimi all'inserimento di una dicitura simile, per motivazioni già esposte precedentemente⁴⁴. Inoltre nemmeno “il ricorso a misure sanzionatorie di carattere economico alla luce delle norme contenute nel trattato di Maastricht – sulla base degli articoli 228A e 73G – non avrebbe comunque autorizzato una sospensione o una denuncia degli accordi in vigore, non essendo tale misura espressamente contemplata”.⁴⁵

Un tipo di clausola differente, che invece è stata poi acquisita nella Convenzione di Lomé IV *bis*, su cui ci si soffermerà tra breve, è detta dell'elemento essenziale. Con l'utilizzo di questa dicitura nel testo stesso dell'accordo con il paese terzo, il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, così come la loro promozione, non è solo ispiratore della cooperazione, ma è l'elemento fondante su cui si basa la validità dell'accordo stesso. Già nel 1991, nel documento *Resolution of the Council and the Member States on human rights, democracy and development*, il Consiglio aveva suggerito di adottare tale dicitura dell'elemento essenziale nei successivi accordi. Il primo esempio in cui la Comunità attua tale proposta è il regolamento 443/92 relativo ad un accordo sulla base dell'aiuto finanziario e tecnico ai paesi ALA. Qui non solo la Comunità ribadisce la propria volontà di promuovere i diritti umani e la democrazia nei suoi rapporti esterni, ma sempre co-

⁴⁴ Vedi sopra.

⁴⁵ S. ANGIOI, *La tutela internazionale dei diritti umani e dei principi democratici nell'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 114

me affermato dalla Resolution, individua la base giuridica per eventuali sanzioni nel caso in cui si fossero verificate delle violazioni. Si tratta di una norma internazionale, recepita dall'ordinamento comunitario che rispetta i principi generali di diritto internazionale, riguardante la sospensione degli accordi internazionali prevista nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. La norma in questione è contenuta dall'articolo 60 della Convenzione, secondo il quale, al paragrafo 1, “[u]na violazione sostanziale di un trattato bilaterale ad opera di una delle parti legittima l'altra ad invocare la violazione come motivo di estinzione del trattato o di sospensione totale o parziale della sua applicazione”. Come si evince dal dettato della norma stessa, affinché un trattato sia sospeso o estinto, è necessaria la violazione di un elemento sostanziale dell'accordo stesso. Nel caso in questione, definendo i diritti umani e i principi democratici come elementi essenziali dell'accordo, qualora venisse meno il loro rispetto, la Comunità, o meno probabilmente l'altra parte, sono autorizzate, ai sensi dell'articolo 60, a sospendere parzialmente o totalmente l'accordo.

Le clausole complementari a quelle dell'elemento essenziale, che prevedono quindi le sanzioni da applicare nel caso di violazione, inizialmente sono diverse, e cambiano a seconda dei paesi con cui la Comunità stringe un accordo. Principalmente sono due le clausole di inadempienza previste direttamente nei trattati e che sono esplicitate nel testo stesso, non rimandando quindi all'articolo 60 della Convenzione di Vienna.

Questi due tipi di clausole di inadempienza sono stati soprattutto previsti nell'ambito degli accordi di associazione con i paesi dell'Est europeo, con i quali si prospettava una possibile adesione futura, e quin-

di è stata usata quella che prima si è definita una condizionalità *ex ante*⁴⁶.

La clausola baltica è detta così poiché per la prima volta è stata inserita negli accordi con i paesi baltici, tra cui Estonia, Lettonia e Lituania⁴⁷, e in seguito con l'Albania e la Slovenia⁴⁸, stipulati tra il 1991 e il 1993. All'articolo 1 di tali accordi viene sancito il “rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo sancito dall'atto finale di Helsinki e dalla Carta di Parigi per una Nuova Europa, che è alla base delle politiche interna ed estera della Comunità e del paese X, costituisce un elemento fondamentale del presente accordo”⁴⁹. È da tener presente che in questi accordi il riferimento ai diritti umani e dei principi democratici rimanda alla definizione dell'OCSE, e non della Dichiarazione Universale sui diritti dell'uomo come detto precedentemente per i paesi terzi. Inoltre, la clausola dell'articolo 1 degli accordi è accompagnata da una clausola complementare, la quale prevede che “le parti si riservano il diritto di sospendere, integralmente o parzialmente, il presente accordo, con effetto immediato, in caso di grave violazione di una delle sue disposizioni essenziali” (articolo 21, ultimo comma).

Il riferimento all'articolo 60 della Convenzione di Vienna in questo tipo di clausola è evidente. La particolarità della stessa è l'assenza di dialogo tra le parti qualora fossero violate tali disposizioni.

Un'ulteriore soluzione è data, invece, con la clausola bulgara, definita in questo modo in quanto per la prima volta è stata prevista negli ac-

⁴⁶ Vedi sopra

⁴⁷ Accordi concernenti gli scambi e la cooperazione commerciale ed economica conclusi il 21 dicembre 1992, pubblicati in *GUCE* L 403 del 31 dicembre 1992.

⁴⁸ Per l'Albania si veda *GUCE* L 403 del 31 dicembre 1992, per la Slovenia si veda *GUCE* L 189 del 29 luglio 1993

⁴⁹ A. LUCCHINI, *op. cit.*, p. 118

cordi con la Bulgaria⁵⁰. Essa è detta anche “clausola generale di inadempienza [...] [poiché] con essa si prevede l’assunzione di misure adeguate in caso di inadempimento degli obblighi derivanti dal trattato”⁵¹. Questo tipo di clausola risulta essere meno drastica rispetto alla clausola immediata degli accordi con i paesi baltici, proprio perché è prevista una fase preliminare di consultazione, salvo nei casi di urgenza. In tutti i trattati in cui compare tale clausola vi è la seguente disposizione: “Se una delle parti ritiene che l’altra sia venuta meno ad uno degli obblighi previsti dall’accordo, essa può prendere le misure del caso. Prima di procedere, salvo nelle situazioni specifiche di emergenza, essa fornisce al Consiglio di associazione/cooperazione tutte le informazioni necessarie per un esame approfondito della situazione onde trovare una soluzione accettabile per le parti. Nella scelta delle misure, si privilegiano quelle che meno perturbano il funzione del presente accordo”. Dal dettato di tale norma si nota che la sospensione dell’accordo è prevista come *extrema ratio*; infatti, solo dopo aver adoperato tutte le possibilità per risolvere l’eventuale problema, si può procedere a tale sospensione.

Successivamente la clausola bulgara è quella che ha avuto maggior utilizzo, tanto è vero che anche negli accordi con i paesi baltici, l’Albania e la Slovenia, è stata inserita questo tipo di clausola.

Per quanto riguarda i tipi di clausole esplicite e previste a partire dagli anni Novanta, negli accordi di associazione, si è fatto riferimento ad una categoria di paesi che appartengono all’OCSE e che sono geogra-

⁵⁰ Decisione del Consiglio e della Commissione del 19 dicembre 1994 riguardante la conclusione dell’accordo europeo tra la Comunità europea e loro Stati membri e la Bulgaria, in GUCE L 358 del 31 dicembre 1994

⁵¹ A. LUCCHINI, *op. cit.*, p. 191

ficamente vicini all'Europa. È possibile ora prendere in considerazione cosa sia avvenuto riguardo all'inserimento delle clausole complementari, previste esplicitamente dagli accordi, rispetto ai paesi in via di sviluppo, con i quali sono stati siglati accordi di cooperazione. Anche questa volta le Convenzioni di Lomé costituiscono il caso di scuola per quanto concerne questa questione.

Nelle pagine precedenti si è accennato all'inserimento di un primo riferimento nella Convenzione Lomé IV, entrata in vigore nel 1990, dei diritti umani e dei principi democratici come elementi ispiratori della cooperazione tra le parti. Soltanto con la revisione intermedia della Convenzione nel 1994, detta Lomé IV *bis*⁵², si è potuta inserire la clausola dell'elemento essenziale all'articolo 5. A completare questa clausola è stato l'articolo 366 *bis*, secondo il quale nel caso della constatazione di violazioni degli elementi essenziali dell'articolo 5, le parti possono ricorrere “ad avviare consultazioni intese a valutare la situazione nei dettagli, e se necessario, a porvi rimedio”. È un particolare tipo di clausola bulgara inserito nell'accordo con i paesi ACP, ispirata dal modello prodotto dalla Commissione nella sua Comunicazione del 1993⁵³, in cui presentava il modello di clausola di condizionalità. Nonostante il rinnovo della Convenzione, con l'accordo di Cotonou del 2000, che hanno ulteriormente specificato le norme in termini di condizionalità agli articoli 9 e 96, anche con le revisioni del 2005 e del 2010, non vi sono state modifiche sostanziali ma il sistema della condizionalità è stato maggiormente dettagliato.

⁵² Accordo di Lomé IV *bis*, rinegoziato a Mauritius e pubblicato in *GUCE L* 156 del 1998

⁵³ A. MOBERG, *op. cit.*, p. 286

Anche il altri accordi di cooperazione o di associazione, come quello siglato con il Pakistan, il Tagikistan o l'Indonesia⁵⁴, si ritrova consolidata la clausola di condizionalità.

Nello stesso accordo di cooperazione e partenariato tra l'Unione e l'Iraq, preso in considerazione nel capitolo precedente, è presente la clausola di condizionalità. Infatti, all'articolo 2 sono definiti gli elementi essenziali dell'accordo stesso, mentre l'articolo 121, paragrafo 2, prevede che “Se una Parte ritiene che l'altra Parte non abbia ottemperato ad un obbligo previsto dal presente accordo, essa può adottare misure appropriate. Prima di procedere, essa fornisce entro 30 giorni al consiglio di cooperazione tutte le informazioni pertinenti necessarie ad un esame approfondito della situazione al fine di trovare una soluzione accettabile per le Parti. Nella scelta delle misure, si privilegiano quelle meno lesive per il funzionamento dell'accordo. Le misure decise sono comunicate senza indugio al consiglio di cooperazione e, se richiesto dall'altra Parte, sono oggetto di consultazioni in seno al consiglio di cooperazione”.

Infine, si potrebbe affermare che l'intenzione dell'Unione espresso all'articolo 130U TCE e ribadito all'articolo 208 del TFUE, sia stata ben attuata, ovvero la promozione dei diritti umani e dei principi democratici con la cooperazione allo sviluppo, almeno sul piano normativo.

⁵⁴ S. ANGIOLI, *op. cit.*, p. 123

3.3 L'EFFETTIVITÀ DELLA CONDIZIONALITÀ

L'inserimento del meccanismo della condizionalità, sia nel caso di accordi multilaterali come le Convenzioni con i paesi ACP, sia nel caso di accordi bilaterali, è stato fortemente voluto dall'Unione e quasi imposto ai paesi terzi. Data la molteplicità e diversità dei paesi con cui gli stati membri intrattengono delle relazioni, anche le clausole di condizionalità dei specifici accordi variano in alcuni punti. Ora ci si soffermerà sull'utilizzo effettivo di tale meccanismo, ovvero sull'azione dell'Unione nel prendere misure, soprattutto di tipo sanzionatorio, nei confronti dei paesi partner, usando come fondamento giuridico la clausola di condizionalità e quindi una eventuale adozione di sanzioni, piuttosto che una sospensione e denuncia dell'accordo per violazione degli elementi essenziali. In questa analisi si terranno presenti soprattutto i casi di paesi appartenenti al gruppo ACP, che costituiscono il polo più ampio di relazioni con l'Unione, essendo settantannove stati.

Bisogna cominciare dal dire che tra il 1996, data di applicazione di Lomé IV *bis* e dell'articolo 366 *bis* che prevede la condizionalità, al 2014, soltanto in 23 casi, riguardanti 13 paesi ACP, il Consiglio, l'organo predisposto a tale compito, ha preso delle decisioni sulla base della condizionalità, su proposta della Commissione ⁵⁵.

Tra le motivazioni che spingono la Commissione a proporre tali questioni al Consiglio, Moberg individua tre categorie principali, all'interno delle quali ricadono vari tipi di eventi, con gravità e conseguenze differenti per i paesi in questione. La prima è detta *Undemocratic regime change*, all'interno della quale sono ricompresi i coup

⁵⁵ A. MOBERG, *op.cit.*, p. 291

d'états e risulta essere la categoria più ampia; l'autore fa rientrare quattordici dei ventitré casi in questa categoria. La seconda, invece, è chiamata "Insufficient democracy"⁵⁶, nella quale rientrano i casi per i quali i principi democratici non sono rispettati per un breve periodo, si tratta di brogli elettorali, tra i quali Moberg individua sei dei ventitré casi. L'ultima categoria, invece, è detta "Violations of human rights", nella quale solo tre casi sono stati inseriti: Liberia 2001 e 2003, Zimbabwe 2001.

In un periodo di diciotto anni, sono piuttosto limitati i casi in cui la Commissione ha individuato delle violazioni degli elementi essenziali, che poi il Consiglio ha definito essere tali. Ciò che è rilevante è l'azione dell'Unione nel non prendere delle misure tali da sospendere l'accordo, ma di adottare tutte le misure necessarie al ripristino del rispetto degli elementi essenziali. Soltanto nel caso dello Zimbabwe 2001, l'Unione ha adottato misure prescindendo dalle consultazioni data l'urgenza della situazione, come si evince dalla Comunicazione della Commissione, in cui afferma che "The human rights record has deteriorated with growing violence and insecurity. There are problems with respect for democratic principles, such as freedom of expression. [...] The rule of law has been undermined by illegal occupation of farm-land with tacit support from the Government, and by strong political pressure on the judiciary [...]"⁵⁷.

Vi sono anche altri casi di evidente violazione dei diritti umani o dei principi democratici, che però non sono stati definiti tali dall'Unione;

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ Communication of the Commission on the opening of consultations with Zimbabwe pursuant to Article 96 of the Cotonou Agreement, COM(2001) 623 final, del 26 ottobre 2001

essi rientrano nella cosiddetta categoria dei “non-case”. Rispetto ad essi, vi sono altri organismi internazionali che hanno provveduto a definire tali comportamenti degli stati come delle violazioni. In particolare, l’Human rights Committee, un comitato delle Nazioni Unite, che prende le sue decisioni in base al documento International Covenant on Civil and Political Rights, che appunto regola le controversie tra gli stati che ne sono parte. È rilevante notare che non tutti i paesi ACP hanno provveduto alla firma o alla ratifica di questo trattato. Ma per coloro che lo hanno fatto, si possono notare delle divergenze tra la definizione di violazione data dall’ICCPR e il silenzio dell’Unione riguardo agli stessi argomenti. Moberg nella sua analisi fa notare che “only five of the 41 states that received list of issues between 1996 and 2014, are among the 13 states against which the Commission proposed that Council use the conditionality clause. [...] There are 36 states who have received the list of issues (by ICCPR) [...] that the Commission has not (even) proposed that the Council call to consultations”⁵⁸.

Occorre anche ricordare quali siano i criteri individuati dalla Commissione, che dovrebbero rispettare le misure negative prese dal Consiglio. Essi devono essere “guided by objective and equitable criteria; they should be appropriate to the circumstances and proportional to the gravity of the case;; and they must not penalize the population, and particularly the poorest people (therefore official cooperation could

⁵⁸ A. MOBERG, *op. cit.*, p. 300

be interrupted with the government, but aid would continue to be channeled to the population”⁵⁹.

Le motivazioni a cui si devono queste grandi divergenze tra l’opinione degli enti internazionali, nella figura dell’ONU principalmente, e l’Unione sono da ricercare nello scopo stesso della condizionalità e nei settori che riguardano gli accordi di cooperazione.

Come si è già evidenziato più volte, l’Unione ha cercato di creare un nesso tra la politica di cooperazione allo sviluppo e i diritti umani e i principi democratici, attribuendo alla prima la funzione strumentale della promozione e protezione dei secondi. Il metodo scelto è quello dell’accordo bilaterale o multilaterale tra l’Unione e lo stato terzo in via di sviluppo. I settori toccati dalla cooperazione non sono solo quelli riguardanti i diritti e la democrazia, bensì degli strumenti economici e finanziari, che abbracciano anche la politica commerciale, sono presenti negli accordi. Ciò implica che qualora lo stato terzo violasse gli elementi essenziali dell’accordo, sul piano normativo si dovrebbe applicare la clausola complementare di condizionalità che prevede l’adozione di misure appropriate, o nel caso di emergenza la sospensione immediata dell’accordo. Ma la presenza di altri settori nella cooperazione impedisce che talune decisioni troppo restrittive vengano o che in passato siano state prese.

Altre ragioni, principalmente, di tipo politico per cui non viene messa in discussione la clausola di condizionalità, anche in presenza di violazioni evidenti dei diritti umani e/ o dei principi democratici, possono

⁵⁹ Commission Communication, rapport sur la mise en œuvre de la résolution du conseil et de ses états membres sur les droits de l’homme, la démocratie et le développement du 28 novembre 1991, SEC(92) 1915 final, 21 octobre 1992

essere la necessità dell' unanimità in seno al Consiglio, ma vi sono i voti contrari di alcuni membri che non vogliono interrompere i rapporti con lo stato terzo, come rileva Smith⁶⁰. In altre occasioni, l'Unione ha preferito adottare misure restrittive sulla base della politica estera e di sicurezza comune, piuttosto che sulla base della condizionalità, poiché una tale decisione avrebbe soltanto peggiorato i rapporti tra le parti, non realizzando lo scopo stesso della cooperazione.

Un punto importante a cui bisogna far riferimento, è il fatto che nonostante vengano adottate misure sanzionatorie, l'aiuto umanitario è sempre garantito alla popolazione, ai sensi delle linee guida esposte dal Consiglio il 28 novembre del 1991. In effetti, in alcuni casi nel periodo in cui le sanzioni sono state applicate “i flussi di aiuti destinati a sostenere le iniziative di supporto alla democrazia, le iniziative necessarie alla preparazione di libere elezioni, nonché quelle dirette a soddisfare i bisogni primari della popolazione civile”⁶¹, sono stati comunque garantiti.

Ciò che rileva è che la applicazione o meno del meccanismo di condizionalità, che ricordiamo si è verificato solo con il caso in Zimbabwe 2001, è influenzato sempre da scelte di opportunità politica per l'Unione, il che favorisce l'utilizzo di dichiarazioni unilaterali dell'Unione, per affermare il continuo rispetto dei diritti umani o dei principi democratici, oppure l'importanza data al tema degli Human rights nei vari meetings internazionali.

⁶⁰ K. E. SMITH, *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, in *European Foreign Affairs Review*, 1998, p. 269.

⁶¹ S. ANGIOLI, *op.cit.*, p. 140

Nonostante la clausola di condizionalità sia uno strumento che deve invogliare gli stati terzi al rispetto degli elementi essenziali, si è visto che è sempre molto difficile per l'Unione qualificare un evento come violazione dei diritti umani o della democrazia tout court qualora questi non fossero rispettati.

CONCLUSIONE

Partendo dalla nascita della costruzione europea fino ad arrivare alla sua formazione attuale, si è visto che per quanto riguarda le questioni affrontate in questo lavoro, vi è stata un'evoluzione profonda dell'Unione europea. Non poche sono state le difficoltà presenti in questo percorso, e dal punto di vista interno, data la reticenza di alcuni Stati nell'affidare all'Unione la gestione, anche condivisa, di alcune materie, come i diritti umani, in quanto si pensava che potesse ledere la loro sovranità, e dal punto di vista esterno. Ciò che ha comunque permesso all'Unione di accrescere il suo prestigio, come attore unico, sulla scena internazionale, sono stati, ad ogni modo, i desideri espressi da Schuman nella dichiarazione, quali la realizzazione della pace e della sicurezza. Questi bisogni, da cui derivano direttamente i valori su cui si fonda l'Unione, quali il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, dello Stato di diritto, hanno permesso che gli Stati membri rinunciassero ad una parte della loro sovranità e si presentassero come un *unicum* di fronte al mondo.

Nei primi anni delle Comunità, la logica che sottintendeva ai rapporti, soprattutto con i territori che erano stati delle colonie in passato, era simile ad un neocolonialismo; quindi, l'imposizione di valori da parte degli europei, anche se non condivisi dalle popolazioni degli Stati terzi, era la consuetudine. Con il passare del tempo, però, all'interno della Comunità europea è maturata un'idea, molto probabilmente prima ancora che avvenisse in capo alle potenze mondiali, ovvero il concetto di partnership e non di mera imposizione delle proprie regole.

Come si è visto dall'analisi svolta, la protezione dei diritti umani e dei principi democratici, non solo verso l'esterno, ma anche all'interno della

stessa Comunità, ha faticato ad essere istituzionalizzata, e soltanto con il Trattato di Maastricht gli Stati membri hanno accettato che queste tematiche venissero inserite ufficialmente nel diritto comunitario.

La svolta verso un'internazionalizzazione dei valori europei con Maastricht e successivamente, è avvenuta anche grazie alle nuove dinamiche storiche degli anni Novanta. Infatti, con la fine della guerra fredda, le potenze americana e russa, avevano perso prestigio rispetto ai decenni precedenti. In questo modo, l'Europa si è resa conto di mettere in atto una propria politica estera che non rimandasse più a quella statunitense, ma che riflettesse i principi che regolavano internamente l'Unione degli Stati membri. La caduta del muro di Berlino ha permesso che il territorio della Comunità fosse allargato e che gli Stati che precedentemente erano sotto la protezione dell'Unione sovietica divenissero membri dell'Unione.

Questi eventi hanno certamente contribuito all'entrata dell'Unione europea sulla scena internazionale, presentandosi come nuovo attore, garante di alcuni valori e principi anche nelle sue relazioni esterne.

Lo spirito collaborativo che regolava i rapporti tra gli Stati membri, è stato proiettato, quindi, anche verso l'esterno. Il fatto stesso, come si è visto, che le clausole di condizionalità degli elementi essenziali siano state comunque inserite in questi anni negli accordi con i paesi terzi in via di sviluppo, nonostante la tutela dei diritti umani e dei principi democratici già era stata affermata in vari documenti delle istituzioni, mostra come l'Unione sia stata capace di mantenere rapporti con tali Stati e condurli verso una accettazione del rispetto di questi valori.

Gli accordi stessi di cooperazione sono basati sul dialogo tra le parti, facilitato dall'istituzione di consigli e comitati di cooperazione che si occupano di determinate questioni specifiche, come la formulazione di politiche che possano consentire la protezione dei diritti dell'uomo, e di avvia-

re un processo di democratizzazione laddove non si è ancora verificato. Inoltre, i rapporti con le organizzazioni degli Stati partner, o con le organizzazioni regionali, hanno spostato la maggior parte del lavoro compiuto dall'Unione sul territorio stesso dello stato che deve raggiungere lo sviluppo. In questo modo, un sentimento di coscienza regionale dovrebbe sorgere, evitando così che ci possano essere ancora conflitti interstatali nella stessa regione, il che è possibile soltanto superando le divergenze di carattere politico, religioso, economico, le stesse che c'erano in Europa prima della costituzione della Comunità.

Nonostante l'impegno dell'Unione nella promozione dei diritti umani e dei principi democratici nei paesi in via di sviluppo con cui intrattiene rapporti, non bisogna dimenticare che vi sono anche altri interessi, che a volte prevalgono sulla questione dei valori dell'Unione, come già affermato nell'ultima parte di questo lavoro, di carattere economico e politico soprattutto. È per questo che, a volte, l'Unione non riesce a parlare con una sola voce.

In conclusione, l'Unione europea è parte integrante della comunità internazionale, e ne è anche uno dei maggiori rappresentanti. È riuscita nel suo intento di presentarsi come global player, soprattutto per quanto riguarda la promozione e la tutela dei suoi valori verso l'esterno.

Ma bisogna sempre tener presente le evoluzioni che si verificano nel resto del mondo, affinché l'Unione sappia reagire bene alle nuove sfide, dimostrando di essere davvero un attore internazionale che è capace di raccogliere la volontà di tutti gli Stati membri. Oggi, sicuramente, l'Unione sta vivendo un periodo di difficoltà dovuto al problema legato alle massicce migrazioni. Inoltre, la stabilità, seppur relativa, che si era cercato di creare alle proprie porte, sia verso il Mediterraneo che verso il

Medio Oriente, è minacciato da un nuovo attore della società internazionale: lo Stato Islamico.

Nel 2015, quindi non basta più chiedersi se l'Unione sappia garantire lo sviluppo ai paesi terzi, o se sappia apportare ancora l'aiuto umanitario alle popolazioni in difficoltà, o se contribuisca alla riduzione della povertà, ma è necessario capire se sarà capace di affrontare tali emergenze odierne, garantendo al proprio territorio quella zona di sicurezza e pace che regna da mezzo secolo in Europa.

Bibliografia

- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'UE*, Torino, 2014, pp. 783- 805
- ANGIOI S., *La tutela dei diritti umani e dei principi democratici nell'azione esterna dell'UE*, Napoli, 2012
- BEDJAOUI M., *Propos libres sur le droit au développement*, in *Le droit international à l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, Milano 1987, vol II, pp. 14- 40
- BONAGLIA F., GOLDSTEIN A., PETITO F., *Values in EU development cooperation policy*, in *Values and Principles in EU Foreign Policy*, Lucarelli Manners (eds.), London, New York, 2006, pp. 164 - 194
- CAREY H. F., *European Institutions, Democratization, and Human Rights Protection in the European Periphery*, Lanham, 2014
- FIERRO, E., *Approching conditionality*, in *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, 2003, pp. 93-132
- LANG A., MARIANI P., *La politica estera dell'Unione Europea : inquadramento giuridico e prassi applicativa* , Torino, 2014
- LUCCHINI A., *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'UE*, Milano, 1999
- MBAYE K., *Le droit au développement comme un droit de l'homme*, in *Revue des Droits de l'Homme*, 1972, pp. 503- 534
- MOBERG A., *The Condition of Conditionality - Closing in on 20 Years of Conditionality Clauses in ACP-EU Relations* in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 60, pp. 275-305

- MONACO R., *Osservazioni sul diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1988, vol. 2, pp. 18- 28
- MONACO R., *Osservazioni sul diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo, (Nuove considerazioni sul diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo)*, in *Scritti in onore di Guido Gerin*, Padova, 1996, pp. 297- 308
- OLSEN G. R., *Promotion of democracy as a foreign policy instrument of 'Europe': Limits to international idealism in Democratization*, vol. 7, pp. 142–167
- RISI C., *L'azione esterna dell'Ue dopo Lisbona*, III edizione, Napoli, 2010
- SMITH, K. E. ,*The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, 1998
- VILLANI U., *Il diritto allo sviluppo: diritto umano e dei popoli, e I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea* , in *Studi su La protezione internazionale dei diritti umani*, Roma, 2005, pp. 1-26 e pp. 75- 94

Fonti normative

- Accordi concernenti gli scambi e la cooperazione commerciale ed economica conclusi il 21 dicembre 1992, pubblicati in *GUCE L* 403 del 31 dicembre 1992.
- Accordo di Lomé IV *bis*, rinegoziato a Mauritius e pubblicato in *GUCE L* 156 del 1998.
- Accordo tra l'Unione europea e la Slovenia, pubblicato in *GUCE L* 189 del 29 luglio 1993
- Accordo tra l'Unione europea e l'Albania, pubblicato in *GUCE L* 403 del 31 dicembre 1992
- Commissione europea, Commission Communication, rapport sur la mise en œuvre de la résolution du conseil et de ses états membres sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement du 28 novembre 1991, del 21 ottobre 1992, SEC(92) 1915 final
- Commissione europea, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Recommendations for renewed European Union engagement with Iraq, del 07 luglio 2006, COM(2006) 283 final
- Commissione europea, Communication of the Commission on the opening of consultations with Zimbabwe pursuant to Article 96 of the Cotonou Agreement, del 26 ottobre 2010, COM(2001) 623 final
- Commissione europea, Risoluzione sulla comunicazione della Commissione su "Agenda 2000": il quadro finanziario dell'Unione 2000-2006, il sistema di finanziamento futuro, (COM(97)2000 - C4-0372/97)
- Consiglio europeo e Commissione europea, Decisione del Consiglio e della Commissione del 19 dicembre 1994 riguardante la conclusione dell'accordo europeo tra la Comunità europea e loro Stati membri e la Bulgaria, in *GUCE L* 358 del 31 dicembre 1994.

- Consiglio europeo, Conclusioni Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999
- Consiglio europeo, Conclusioni Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000
- Consiglio europeo, Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 16-17 ottobre 2003
- Consiglio europeo, Conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del 28-29 giugno 1991
- Consiglio europeo, *Documento sull'identità europea*, Vertice di Copenaghen, 14-15 dicembre 1973
- Consiglio europeo, Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell'Iraq, dall'altra, del 5 novembre 2010, COM(2010) 638 definitivo

Sentenze

- Sentenza della Corte di giustizia del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili c. Ministre de l'Intérieur*
- Sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 3 dicembre 1996, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*
- Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 ottobre 2002, causa C-94/00, *Roquette Frères*
- Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 21 settembre 1989, cause 46/87 e 227/88, *Hoechst c. Commissione*

Fonti ufficiali citate nella tesi

- Il testo del Trattato di Amsterdam è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Trattato di Nizza è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Trattato istitutivo della Comunità europea è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Trattato sull'Unione europea è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Trattato sulla Comunità economica europea è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo dell'accordo di cooperazione e partenariato tra l'Unione europea e i suoi stati membri, da una parte e la Repubblica d'Iraq, dall'altra è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo dell'Atto unico europeo è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo della Carta europea dei diritti dell'uomo è stato consultato sul sito <http://www.echr.coe.int/>
- Il testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stato consultato sul sito <http://www.echr.coe.int/>