

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche, Relazioni
Internazionali e Diritti Umani



IL PARLAMENTO EUROPEO E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI:
UN'ANALISI COMPARATA DEI RAPPORTI ANNUALI SUI DIRITTI UMANI
NEL MONDO

Relatore: Prof. MARCO MASCIA

Laureando: RICCARDO CANNI

Matricola n. 00003237

A.A. 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO I Il parlamento europeo e i diritti umani, dalla nascita dell'Unione ad oggi.....	7
1.1 Lo spazio dei diritti umani nel parlamento europeo.....	7
1.2 Il parlamento europeo e diritti umani nella storia: sono cambiati ruoli e obiettivi.....	10
1.3 Il parlamento europeo e i diritti umani oggi, strutture, obiettivi e sfide.....	12
CAPITOLO II La sottocommissione per i diritti dell'uomo e i Report annuali...17	
2.1 Il comitato per gli affari esteri e il sottocomitato per i diritti umani.....	17
2.2 Il report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo e le politiche dell'unione europea nel merito.....	22
2.3 Cosa sono per l'unione europea i diritti di: libertà di espressione; libertà di pensiero, coscienza, religione e credo; tutela del minore; intolleranza e discriminazione.....	26
CAPITOLO III Analisi comparata tra i Report annuali sui diritti umani e la democrazia nel mondo.....	31
3.1 Introduzione all'analisi comparata.....	31
3.2 Il diritto di libertà di espressione.....	34
3.3 Il diritto di libertà di pensiero, coscienza, religione e credo.....	41
3.4 Il diritto di non intolleranza e discriminazione.....	47

CONCLUSIONI.....	53
BIBLIOGRAFIA.....	55
RINGRAZIAMENTI.....	57

INTRODUZIONE:

Tra numerose funzioni del Parlamento Europeo è molto rilevante il ruolo nella protezione dei diritti umani e della democrazia nel mondo; la Commissione parlamentare per gli affari esteri, infatti, attraverso il lavoro della Sottocommissione per i diritti dell'uomo, si occupa efficacemente del tema, costituendo uno degli strumenti più efficaci a livello globale per la salvaguardia dei diritti. Uno dei ruoli essenziali della Sottocommissione per i diritti dell'uomo è produrre regolarmente il Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo, un resoconto completo del lavoro svolto durante l'anno dalla Sottocommissione, che fornisce un'analisi approfondita della condizione dei diritti nel mondo nel periodo di riferimento. L'obiettivo della tesi è scoprire se e come la condizione dei diritti umani nel mondo sia cambiata attraverso gli anni, analizzando i miglioramenti e i peggioramenti al fine di determinarne un bilancio. Per farlo ci si servirà di un'analisi comparata: si analizzeranno i Report di diversi anni (2019,2021,2022) individuando analogie e differenze nella condizione di tre specifici diritti (libertà di espressione; libertà di pensiero, coscienza, religione e credo; non discriminazione), in modo da comprendere come la loro condizione si sia evoluta in questo lasso di tempo, prendendo come punto di vista univoco quello del Parlamento Europeo.

La tesi si struttura in tre capitoli: il primo riporta un'analisi del rapporto tra il Parlamento e i diritti umani, con particolare riferimento all'evoluzione storica del ruolo del Parlamento attorno al tema, il secondo si concentra sul chiarire efficacemente la struttura e le funzioni della Sottocommissione per i diritti dell'uomo e dei Report annuali sui diritti umani e la democrazia nel mondo, mentre il terzo introduce il tema della capacità e dei metodi per stimare un bilancio temporale della condizione dei diritti umani, per poi passare all'analisi comparata proposta.

CAPITOLO I

Il parlamento europeo e i diritti umani, dalla nascita dell'Unione ad oggi

1.1 Lo spazio dei diritti umani nel parlamento europeo

Il Parlamento europeo è un organo dell'Unione Europea, che assieme al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione europea compone lo scheletro che permette il l'espletamento delle funzioni principali dell'UE come sistema politico.

La funzione principale del Parlamento è quella di «consultazione, approvazione e co-decisione rispetto al Consiglio»¹, in particolare la codecisione nel caso della procedura legislativa ordinaria e la consultazione nei casi di procedura legislativa speciale; «approva il bilancio dell'Unione e gli accordi internazionali»²; approva la compagine della Commissione europea indicata dal Consiglio Europeo ed eventualmente «ha il potere di censurarne l'operato con mozione approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il PE».³ Un potere importante, che permette di comprendere quale sia il ruolo non solo tecnico ma anche operativo del Parlamento UE nel contesto del funzionamento del sistema comunitario, è quello di iniziativa legislativa indiretta «in base al quale può chiedere alla Commissione di presentare proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'adozione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati»⁴. Emerge che il Parlamento spesso assume un ruolo di raccomandazione o sollecitazione verso le altre istituzioni al fine di spingerle a impegnarsi o a impiegare un maggiore sforzo su determinati temi, che vanno in direzioni specifiche, esercitando la funzione di indirizzo politico propria degli organi legislativi. Questo ruolo è legittimato dal particolare significato di cui il

¹ Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore, p. 54

² *Ibidem*

³ *Ibidem*

⁴ Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore, p. 54

Parlamento UE gode: è infatti l'unico organo di un'istituzione internazionale ad essere esplicitamente indicato come basato sul principio di democrazia rappresentativa, ed il suo punto di forza è costituito dal fatto di essere eletto a suffragio universale diretto. Questa peculiarità gli attribuisce una maggiore legittimazione democratica rispetto agli altri organi dell'Unione, poiché non è mediata dagli Stati nazionali ma diretta. Il Parlamento può dirsi realmente rappresentativo di tutti i cittadini dell'UE proprio grazie alla sua elezione diretta e alla presenza al suo interno dei gruppi politici, che garantiscono che siano rappresentate in modo equo tutte le parti politiche; questo non accade, per esempio, in sede di Consiglio europeo né in sede di Consiglio dell'Unione Europea, dove sono rappresentati principalmente i governi degli Stati membri, e non accade nella Commissione, che è un organo investito di una legittimazione solo indiretta e risulta per questo spesso tecnico e influenzato dalle decisioni del Consiglio europeo, che sceglie i commissari, solo approvati poi dal Parlamento. Questa struttura peculiare e unica nel suo genere rende il Parlamento un organo che «rappresenta il livello più compiuto e collaudato di democrazia rappresentativa nell'intero sistema della politica internazionale»⁵ Il Parlamento dunque può dirsi, almeno a livello percettivo, l'organo più democratico dell'UE, e in forza di ciò può arrogarsi il ruolo di individuare e raccomandare azioni e provvedimenti agli organi dell'Unione. Inoltre, il lavoro del Parlamento è fortemente legato all'incontro e allo scontro tra i gruppi, che rappresentano gli interessi nazionali non solo degli Stati membri ma anche degli schieramenti politici indipendenti dagli Stati, e questo legittima ulteriormente il Parlamento rispetto alle altre istituzioni, difatti, riferendosi ai gruppi del PE, «sul piano europeo essi agiscono trasversalmente le due dimensioni di governo dell'UE, quella intergovernativa e quella sopranazionale»⁶. Infatti il Consiglio UE e il Consiglio europeo, di cui fanno parte rispettivamente Ministri e Capi del governo nazionali, sono legati a una concezione intergovernativa dell'Unione Europea, e attribuiscono maggiore importanza agli interessi nazionali, spesso meno sentiti dai cittadini, piuttosto che alle idee politiche e alle direzioni dell'agire ad esse legate, molto più care ai cittadini europei; si ricorda, infatti, che

⁵ Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore, p. 52

⁶ Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore, p. 144

l'UE, a differenza di uno Stato sovrano di tipo Westfaliano⁷, esiste anche e soprattutto in funzione della sua capacità di realizzare progetti politici, sociali ed economici atti al benessere dei cittadini europei, e non solo in funzione della salvaguardia di interessi geopolitici legati a una concezione statocentrica. Il Parlamento europeo si occupa di ogni aspetto rilevante del progetto politico dell'Unione Europea, tra cui quello dei diritti umani. L'UE ha compreso all'interno dei Trattati i diritti umani in modo sempre maggiore, fino alla redazione, nel 2000, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e all'integrazione, nel 2009, della Convenzione europea dei diritti umani con il Trattato di Lisbona, frangente in cui il Parlamento ha rivestito un ruolo importante sia in ambito legislativo sia nell'ambito del monitoraggio e delle raccomandazioni.

In particolare, il Parlamento divide il suo lavoro in due macroaree: quella della protezione e promozione dei diritti umani all'interno dell'UE e quella della protezione e promozione dei diritti umani fuori dai confini UE. Le motivazioni dietro a questa scelta sono chiare, poiché i metodi di comunicazione e le possibilità di azione disponibili nei due casi sono molto diversi: per quanto riguarda la prospettiva interna l'accesso ai dati di cui il Parlamento dispone è molto più ampio, così come gli è possibile incidere sugli Stati membri attraverso il potere legislativo, mentre per quanto riguarda i diritti fuori dall'UE il lavoro del Parlamento è molto più dipendente dalla collaborazione internazionale, poiché si svolge secondo moduli assimilabili a quelli degli affari esteri di uno Stato nazionale. Per queste ragioni il Parlamento ha organizzato il lavoro affidandolo a due diverse commissioni: dei diritti umani all'interno dell'UE si occupa la Commissione per le libertà civili, giustizia e affari interni, mentre dei diritti umani all'esterno dell'UE si occupa la Sottocommissione per i diritti umani, incardinata presso la Commissione per gli affari esteri. Entrambe le commissioni redigono rapporti annuali sulle condizioni dei diritti umani e fuori e dentro l'UE, concentrandosi in modo particolare su questioni che ritengono di particolare interesse e aggiornando ogni anno il report in modo da evidenziare miglioramenti o peggioramenti e fornire

⁷ Stato sovrano in senso classico, come ideato dagli accordi successivi alla pace di Westfalia

raccomandazioni o portare all'attenzione delle istituzioni europee specifici temi o eventi.

1.2 Il parlamento europeo e diritti umani nella storia: sono cambiati ruoli e obiettivi

La storia del Parlamento europeo riflette le peculiarità e le dinamiche storiche del processo di integrazione europea. Quest'organo è nato sul modello delle assemblee delle organizzazioni internazionali di stampo intergovernativo e nel tempo, gradualmente, ha incrementato la propria rappresentatività democratica e i propri poteri, avvicinandosi alle funzioni di un Parlamento nazionale, tuttavia ancora lontane. È dunque evidente come il ruolo e il significato del Parlamento sia cambiato radicalmente, insieme al modo in cui è concepito il progetto europeo; in particolare nel tempo è progressivamente aumentato il carattere sovranazionale delle sue funzioni. Quest'organo nasce successivamente alla stipulazione dei Trattati istitutivi della CECA, dell'EURATOM e della Comunità Economica Europea. All'interno di questo schema, basato su tre comunità, nel 1958 si passa «dalla “Assemblea comune della CECA alla “Assemblea parlamentare europea” (estesa a tutte le comunità europee)»⁸. Si trattava di un organo dal carattere strettamente consultivo, in cui il principio di rappresentatività democratica era ancora molto timido. Nel 1962 il nome dell'Assemblea viene modificato in "Parlamento europeo", che richiama molto meglio il carattere sovranazionale.⁹ Questa tendenza diventa evidente quando nel 1974, al vertice di Parigi, viene deciso che il Parlamento sarebbe stato eletto a suffragio universale diretto (precedentemente i parlamentari venivano scelti dagli Stati tra i membri dei Parlamenti nazionali, e dunque ricoprivano un doppio mandato), modalità che si realizzerà concretamente nelle elezioni del 1979.¹⁰ Si tratta di un evento di fortissima rilevanza perché trasforma il Parlamento in un organo che non ha pari o precedenti nelle organizzazioni internazionali a livello di rappresentatività e

⁸ Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore, p. 49

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore, p. 49

legittimazione democratica. Inoltre questo momento segna una direzione alla quale si ritiene debba tendere il ruolo e nel significato del parlamento, e nel tempo si succedono altre riforme che seguiranno la stessa direzione. Il primo allargamento delle competenze era già avvenuto nel 1970, con il trattato di Lussemburgo, infatti, veniva ampliata la competenza del parlamento nell'ambito del bilancio, questa decisione era dovuta al fatto che l'unione era passata dar reggersi sui finanziamenti degli stati membri ad avere delle risorse economiche proprie. Nel 1986 con l'atto unico europeo è stata introdotta la procedura di cooperazione, cioè una procedura legislativa che conferisce un maggior peso al parlamento nel processo di approvazione dei provvedimenti UE, prima appannaggio esclusivo del consiglio con il parlamento relegato al solo ruolo consultivo. Nel 1992 poi, con il trattato sull'Unione europea (meglio conosciuto come trattato di Maastricht), è stata introdotta la procedura di codecisione, che permette al parlamento di assumere un vero ruolo di colegislatore con il consiglio. Viene in più affidato al parlamento il potere di approvare i membri della commissione, elemento molto rilevante perché dà al parlamento una posizione di controllo politico importante sull'esecutivo. Nel 1997, il trattato di Amsterdam ha ampliato gli ambiti di competenza della procedura di codecisione e ha dato al parlamento il potere di approvare il presidente della commissione. Il trattato di Nizza nel 2001 ha ulteriormente rinforzato la procedura di codecisione ma soprattutto ha introdotto in un numero maggiore di ambiti la decisione con voto a maggioranza qualificata in seno al consiglio, rendendo il procedimento legislativo molto più democratico. Nel 2009, con il trattato sul funzionamento dell'unione europea (o trattato di Lisbona) è stata infine introdotta la procedura legislativa ordinaria, cioè una procedura legislativa specifica e ben definita «che prevede l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione congiuntamente da parte del PE e del Consiglio su proposta della Commissione»¹¹. Questa procedura inoltre è stato deciso venisse applicata alla maggior parte degli ambiti del trattato. Gli ambiti coperti da voto a maggioranza qualificata vengono ulteriormente ampliati. Il parlamento ha inoltre acquisito un ruolo più significativo nella preparazione delle future riforme dei trattati. L'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'unione europea recita: «Il Parlamento europeo

¹¹ Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore, p. 72

esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione.»¹², è ormai evidente dalle elezioni del 2009 in poi che il parlamento si sia perfettamente avvalso di quanto descritto nell'articolo. La storia del parlamento europeo come istituzione in termini di ruolo e peso specifico è evidentemente stato un percorso lungo e travagliato che ha portato il parlamento ad essere un'istituzione completamente diversa da quella che era inizialmente, da un lato questo è certamente effetto della trasformazione dell'unione europea in sé da organizzazione di stampo intergovernativo a organizzazione con forti elementi di sovranazionalità, ma dall'altro è anche indice di una volontà delle istituzioni europee e degli stati membri di legittimare sempre di più i provvedimenti europei in senso democratico, trasformando il parlamento progressivamente in un'istituzione sempre più simile a un parlamento nazionale, eletto direttamente a suffragio universale e dotato di potere legislativo.

1.3 Il parlamento europeo e i diritti umani oggi, strutture, obiettivi e sfide

Il parlamento europeo attualmente ha assunto un approccio sui diritti umani dato dalla somma di tutti gli sviluppi che il ruolo del parlamento stesso ha avuto nel tempo, sia in termini di funzione che di rappresentatività; ma non solo, il lavoro della commissione per gli affari esteri (AFET), e in particolare quello della sottocommissione per i diritti dell'uomo (DROI) si è evoluto nel tempo affinando le strategie e i punti chiave rispetto alla protezione e alla promozione dei diritti umani nel mondo. La Sottocommissione per i diritti dell'uomo tiene diversi meeting ogni mese (indicativamente tra una e tre sedute) dove vengono discusse questioni rilevanti nell'ambito dei diritti umani; si tratta di riunioni molto varie, che spaziano molto: report per visite in luoghi specifici al fine di verificare la situazione dei diritti in quei contesti (talvolta si tratta di visite di follow up, cioè visite che seguono ad altre precedenti e che hanno lo scopo di verificare l'effetto della prima visita sulla situazione dei diritti in loco), discussioni attorno a temi molto generali come le strategie UE nell'ambito dei diritti umani, discussioni su situazioni specifiche legate

¹² Unione europea, 2007, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, Bruxelles, Unione europea

ad eventi in corso, discussioni e strategie riguardanti la gestione dell'immigrazione e la condizione dei diritti rispetto ad essa o più in generale rispetto alla condizione dei diritti dei migranti stessi, discussioni riguardanti questioni di genere e la condizione della donna in contesti specifici. Particolare rilevanza ha il tema della condizione dei diritti delle persone che svolgono ruoli di diffusione delle notizie (giornalisti) o delle persone che si occupano di attivismo per la protezione dei diritti (human rights defenders). Ovviamente particolare importanza assume la seduta che si occupa di redigere il rapporto annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo, il rapporto più generale della Sottocommissione, che raccoglie opinioni e raccomandazioni generali su tutte le questioni rilevanti riguardanti i diritti in quell'anno.

Libertà di espressione e pensiero sono diritti su cui il lavoro della sottocommissione si è concentrata molto nel tempo, essendo che la sottocommissione stessa, occupandosi dei diritti umani al di fuori dei confini UE, dà particolare attenzione a determinate tipologie di diritti spesso osteggiati dai governi in un contesto globale a maggioranza autocratica, dove tra i diritti più in pericolo spesso si trovano quelli legati alla libertà di diffondere libera informazione (in un contesto giornalistico o divulgativo) e alla libera espressione di opinioni o posizioni. Si tratta di diritti che i regimi tendono a ritenere pericolosi e che dunque infrangono sistematicamente, talvolta in modo subdolo o indiretto, ad esempio nel report del 2019 la Commissione per gli affari esteri «denuncia i tentativi di alcuni regimi e autorità di eliminare o limitare i diritti alla libertà di espressione o alla libertà dei media, che giustificano illegittimamente come necessari per rafforzare la sicurezza o la salute pubblica, o per combattere il terrorismo, la diffamazione, l'insulto o la blasfemia»¹³, e nel report del 2021 «sottolinea che la condizione attuale della libertà di espressione sia preoccupante, e ne evidenzia l'importanza di garantirne il rispetto anche in virtù della sua funzione essenziale nel garantire il diritto all'informazione.»¹⁴ È dunque ritenuto importante, da un'istituzione come l'Unione Europea, che si pone a baluardo di un sistema basato sui diritti fondamentali e

¹³ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2019, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 29

¹⁴ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2021, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 16

dunque sulla libera espressione in ogni sua forma, mettere al centro del proprio lavoro nell'ambito dei diritti un gruppo di diritti molto in difficoltà nell'attuale contesto globale. A questo scopo, oltre a fornire un report annuale che comprende sempre un'ampia disamina della situazione attuale di tali diritti nel mondo, il parlamento si occupa di assegnare un premio su scadenza annuale proprio riguardante la libertà di pensiero, il premio Sakharov. Il premio Sacharov viene conferito a individui, gruppi o organizzazioni che più hanno contribuito, o hanno contribuito in modo particolare, alla protezione della libertà di pensiero. Il premio è stato istituito nel 1988 e deve il suo nome ad Andrej Dmitrievič Sakharov¹⁵, dissidente sovietico insignito del premio Nobel per la pace. I primi vincitori furono Nelson Mandela e Anatolij Marčenko¹⁶, attivista per i diritti umani nella Russia sovietica. Il premio ha lo scopo di promuovere la libertà di espressione, i diritti delle minoranze, il rispetto del diritto internazionale, lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto. Il premio viene assegnato attraverso una seduta plenaria solenne del parlamento a Strasburgo, ogni deputato o gruppo parlamentare può presentare un candidato, purché la candidatura si sostenuta da almeno quaranta deputati, e le candidature vengono poi discusse in una riunione della commissione per gli affari esteri, la commissione per lo sviluppo e la sottocommissione per i diritti dell'uomo, che ne selezionano tre. Infine è la conferenza dei Presidenti, un organo capeggiato dal Presidente e in cui sono presenti tutti leader politici dei gruppi che compongono il Parlamento, a decidere il vincitore o i vincitori di quell'anno, al quale o ai quali è assegnata con il premio una somma di 50000 euro. La scelta del vincitore, dunque, segue varie fasi in modo da rendere la decisione dapprima il più aperta possibile (permettendo le proposte di candidatura a ogni deputato), successivamente il più possibile legata a una scelta competente (affidando la selezione alle commissioni più competenti nell'ambito) e infine il più democratica possibile (scegliendo il vincitore finale attraverso un dialogo e un accordo tra le forze politiche europee). Si tratta di un premio importante, che almeno comunicativamente definisce le priorità del parlamento europeo rispetto ai diritti umani, ma anche proprio il significato profondo del lavoro dell'unione e del ruolo che essa si assume a livello

¹⁵ 1921-1989, noto fisico e attivista per i diritti umani in Unione Sovietica

¹⁶ 1938-1986, attivista per i diritti umani in Unione Sovietica

globale attorno al tema dei diritti, di fatto Sakharov è stato una personalità estremamente simbolica nella lotta per la protezione dei diritti umani durante la Guerra Fredda, tanto da non aver «mai smesso di mettere pressione ai governi e alle organizzazioni che violano i diritti umani»¹⁷

In termini più generali si può rilevare un'ampia varietà di metodi propri del parlamento europeo per affrontare il tema dei diritti umani, è un metodo di approccio capillare che copre molti ambiti e si basa al contempo sia sui principi fondamentali alla base delle istituzioni europee, sia sull'aggiustamento e l'adattamento, nel tempo, del parlamento ai nuovi ruoli che esso ha incarnato, sia anche sul cambiamento e l'evoluzione del ruolo dei diritti umani nel sistema europeo nei termini della loro progressiva integrazione nelle istituzioni europee, e dunque anche nel Parlamento. Temi di lavoro preponderanti risultano essere: la sicurezza dei diritti in contesti particolarmente delicati dal punto di vista politico, economico o umanitario (regioni di conflitto e regimi particolarmente violenti), la sicurezza dei diritti rispetto alla condizione dei migranti, la condizione dei diritti della donna in contesti particolarmente oppressivi, la sicurezza dei diritti dei giornalisti e degli human rights defender in contesti repressivi, ma anche atti di violenza eventuale o sistematica da parte di istituzioni governative o di chi ne fa le veci, lo stato della democrazia in alcuni paesi a rischio, fino ad arrivare a temi più tecnico-strategici come la garanzia dei diritti nel sistema di sanzioni dell'UE, il rapporto di lavoro tra UE e ONU attorno al tema dei diritti dell'uomo, la posizione dell'UE rispetto a determinati scenari internazionali politicamente divisivi nei quali i diritti si trovano a rischio.

¹⁷ Lerman Z., 2016, *Andrei Sakharov Prize: Human Rights and Peace - A Personal Odyssey*, Sacramento, APS april meeting

CAPITOLO II

La sottocommissione per i diritti dell'uomo e i Report annuali

1.1 la Commissione per gli affari esteri e il Sottocomitato per i diritti umani

«Il PE è organizzato al suo interno in Commissioni permanenti, Sottocommissioni e Commissioni speciali»¹⁸. Le Commissioni permanenti del Parlamento europeo sono venti, e ad esse si aggiungono eventuali Sottocommissioni permanenti e Commissioni speciali a carattere temporaneo per affrontare problemi specifici. Esistono anche commissioni d'inchiesta, istituite per indagare su eventuali infrazioni del diritto europeo o casi di cattiva amministrazione. Le commissioni permanenti sono formate da un numero di membri compreso tra i 25 e gli 81 (più eventuali membri supplenti)¹⁹; questi vengono scelti tra i parlamentari all'inizio di ogni legislatura, e ogni commissione elegge un presidente e fino a quattro vicepresidenti, che formano l'Ufficio di Presidenza, in carica per due anni e mezzo. I presidenti formano inoltre la Conferenza dei Presidenti, che ha il ruolo di coordinare il lavoro delle commissioni. La composizione politica dei membri delle commissioni è coerente con quella dell'Aula. Il ruolo delle commissioni, e dunque la loro ragion d'essere, riguarda la loro capacità, in quanto organi particolarmente specifici, di sviluppare una solida competenza nell'ambito di cui si occupano, e dunque di assistere e integrare il lavoro del parlamento.²⁰ Le commissioni

¹⁸ Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore, p. 53

¹⁹ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/committees>

²⁰ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dowcidlzm>

approvano relazioni che si inseriscono nell'ambito del procedimento legislativo, producono emendamenti in merito alle proposte all'esame del parlamento e nominano le squadre incaricate di trovare un accordo con il consiglio in merito all'atto da adottare²¹. Hanno dunque un ruolo rilevante e poliedrico nell'ambito dell'attività del parlamento; sono le principali responsabili del processo di analisi ed emendazione delle proposte legislative della commissione europea per quanto concerne la fase di competenza del parlamento, infatti il parlamento, in seduta plenaria adotta il testo legislativo solo a seguito dell'analisi e delle modifiche prodotte dalla commissione competente. In particolare, ogni mese una o due settimane di lavoro sono dedicate alle sedute delle commissioni, durante le quali vengono discusse le relazioni legislative e non, vengono nominati i relatori dei progetti di relazione, che sono modificati tenendo conto degli emendamenti proposti dai commissari, approvati dalla commissione e infine adottati dal parlamento in seduta plenaria.

Le commissioni svolgono poi altri compiti rilevanti: partecipano alla definizione dell'agenda legislativa, contribuendo alla formazione del programma di lavoro annuale della Commissione UE. Si occupano inoltre di vigilare sulla gestione del bilancio da parte degli altri organi UE e sul rispetto delle norme derivanti da accordi internazionali.²² Organizzano audizioni con esperti e vigilano sulla Commissione UE, esaminando, prima dell'insediamento di una nuova Commissione, i commissari proposti (ogni commissario è esaminato dalla commissione parlamentare che si occupa dell'ambito concernente il suo portafoglio). Inoltre nel caso di ingresso di nuovi membri nell'unione europea e di trattati internazionali con paesi terzi, partecipano ai lavori preparatori per la necessaria approvazione del parlamento.²³

La commissione parlamentare di maggiore interesse per i diritti umani, soprattutto per quanto riguarda la loro protezione al di fuori dei confini UE, è la commissione per gli affari esteri (AFET). Il ruolo di questa commissione, come suggerisce il

²¹ *Ibidem*

²² European Parliament, 2021, *A quick look at parliamentary Committees*, Bruxelles, European Union, p. 8

²³ European Parliament, 2021, *A quick look at parliamentary Committees*, Bruxelles, European Union, p. 7

nome, è molto ampio, il che la rende estremamente rilevante nel funzionamento del sistema del parlamento europeo. Le parole di presentazione dell'attuale presidente della commissione per gli affari esteri, David Mcallister, chiariscono il ruolo e gli scopi della commissione: «Di fronte al crescente numero di sfide, ma anche di opportunità, al di fuori dell'Unione europea, i 79 membri di questa commissione contribuiscono alla definizione della politica estera e di sicurezza comune dell'UE. La commissione AFET esercita un controllo sulla sua attuazione e monitora il modo in cui le risorse destinate all'azione esterna dell'UE vengono spese in tutto il mondo. La nostra approvazione è altresì necessaria per gli accordi internazionali siglati dall'UE. La commissione per gli affari esteri mira a garantire che la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani siano garantiti negli accordi conclusi tra l'UE e i paesi terzi. Continueremo a essere un a forza trainante per il multilateralismo e l'ordine internazionale globale sostenendo l'apertura, l'equità e le riforme necessarie in tutto il mondo. Una forte azione esterna dell'UE è essenziale per la democrazia, la prosperità e la sicurezza nel nostro continente».

Si vede dunque che la funzione dell'AFET riguarda due principali aree di intervento: l'arricchimento e il mantenimento dei rapporti tra unione europea e paesi terzi o altre istituzioni internazionali, e il rispetto, la tutela e la protezione dei diritti umani nei paesi terzi. A questo scopo la Commissione per gli affari esteri è assistita da due Sottocommissioni: la Sottocommissione per la sicurezza e la difesa, e la Sottocommissione per i diritti dell'uomo, che si occupano rispettivamente dei due ambiti appena esposti.

In particolare, le funzioni della Commissione per gli affari esteri si possono riassumere efficacemente in cinque punti chiave²⁴:

1. Formula gli indirizzi di politica estera e di sicurezza comune (PESC) e di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), in questo ambito è supportata dalla Sottocommissione per la sicurezza e la difesa

²⁴ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7ykayxb3dk>

2. Cura le relazioni con le istituzioni internazionali intrattengono, in modi e termini diversi, rapporti con l'UE (ad esempio l'ONU o le assemblee interparlamentari).
3. Cura i rapporti con i paesi terzi, specialmente con quelli più vicini ai confini UE, e in particolare si occupa di formare programmi o formulare accordi di associazione e partnership di vario tipo con essi
4. Apre, monitora e conclude i negoziati concernenti l'allargamento dei confini UE
5. Protegge e promuove i diritti umani e la democrazia nel mondo (assistita dalla Sottocommissione per i diritti dell'uomo e da esperti appartenenti ad altre commissioni secondo l'ambito di competenza reso necessario dalla materia)

Da questa disamina emerge la dualità del lavoro della Commissione per gli affari esteri nel sistema del parlamento europeo e più in generale nel funzionamento dell'unione nel suo complesso. La Commissione AFET svolge un'azione rilevante nella politica estera dell'UE, prende decisioni e iniziative importanti nell'ambito dei rapporti con gli enti esterni, statali o internazionali, ha un ruolo decisivo nell'allargamento dei confini UE, si occupa in modo ampio del rispetto dei diritti umani, della protezione delle minoranze e della promozione della democrazia. Perché sia l'unica commissione a dotarsi di sottocommissioni, necessarie per specializzare il lavoro e dividerne l'importante mole. In particolare, se ci si riferisce strettamente all'ambito dei diritti umani, è importante analizzare in modo approfondito la struttura e il lavoro della Sottocommissione per i diritti umani.

La Sottocommissione per i diritti dell'uomo è un organo che si occupa specificatamente di protezione e promozione dei diritti enunciati dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea dei diritti fondamentali, integrata con la

Convenzione Europea dei Diritti Umani; in particolare le sue funzioni sono le seguenti²⁵:

1. Promuovere e monitorare l'utilizzo degli strumenti e il rispetto dei provvedimenti europei da parte delle altre istituzioni UE, in particolare il consiglio dell'unione europea e la commissione europea, con riferimento alle loro attività nel campo dei diritti umani
2. Mantenere ed arricchire i rapporti tra Unione Europea e tutte le agenzie internazionali che lavorano nell'ambito dei diritti umani, assicurando la solidità della collaborazione con l'obiettivo comune della protezione dei diritti
3. Costruire una piattaforma a partire dalla quale la Sottocommissione redige il rapporto annuale di propria competenza sulla condizione specifica di ogni diritto con particolare riferimento a particolari regioni del mondo o eventi in corso. Tale report viene presentato al Parlamento a nome della commissione AFET e riveste una particolare importanza perché permette al Parlamento di avere una visione ampia e completa, per quanto possibile, della condizione dei diritti nel mondo e conseguentemente di mettere in campo iniziative specifiche.
4. Redigere report di propria iniziativa su specifici eventi, situazioni e strumenti operanti nell'ambito dei diritti umani
5. Occuparsi di dirigere e organizzare il lavoro nel settore dei diritti umani di altre commissioni o delegazioni ad esse legate
6. Organizzare la procedura alla consegna del premio Sacharov, discusso nel capitolo precedente
7. Equipaggiare e preparare le proprie delegazioni, che organizzano e svolgono visite su territori interessati a possibili eventi in corso o situazioni sistemiche legate a rischi per il rispetto dei diritti umani. A queste visite

²⁵ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7ykbaar7yv>

seguono discussioni durante i meeting regolari che si svolgono in sede di Sottocommissione, e possono seguire visite di follow up per chiarire quale sia l'evoluzione della situazione. Questo sistema di visite facilita e integra il compito della Sottocommissione di redigere i report specifici e soprattutto quelli annuali.

8. Creare e curare una piattaforma di dialogo permanente con le organizzazioni della società civile (in particolare con le organizzazioni non governative internazionali che operano nel settore dei diritti umani)

Appare chiaro dunque come il ruolo della sottocommissione sia ampio e rilevante nell'ambito della commissione per gli affari esteri, che a sua volta rappresenta tassello importante del ruolo del parlamento europeo nel sistema comunitario. La Sottocommissione per i diritti dell'uomo è l'organismo europeo più importante nella protezione e la promozione dei diritti umani nel contesto globale e uno dei più importanti nella protezione della democrazia nel mondo.

1.2 Il report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo e le politiche dell'Unione Europea in materia

Un report, quantomeno all'interno del contesto comunitario, corrisponde a un resoconto approfondito di avvenimenti, situazioni, provvedimenti, visite, discussioni o qualsiasi altro elemento rilevante ai fini di chiarire e ordinare tutto ciò che riguarda o ha riguardato un determinato ambito nel periodo di tempo considerato e nel luogo interessato. La struttura dei report può essere periodica o specifica: il report è periodico quando il tema trattato rimane invariato e viene ricostruito l'andamento temporale degli eventi e delle situazioni che attengono ad un determinato tema, è specifico se riguarda eventi, visite o particolari situazioni isolati di cui si valuta la capacità di porre l'attenzione su situazioni particolari, provvedimenti specifici o problemi determinati.

Il parlamento europeo, attraverso l'attività nelle sue funzioni genera annualmente diversi rapporti periodici che riguardano gli ambiti di competenza di ciascuna commissione e sono utili per chiarire lo sviluppo di determinate situazioni, ma anche per relazionare il lavoro delle commissioni nello stesso periodo di tempo, al

fine di chiarire le condizioni attuali dei diritti umani e poter elaborare, da un lato il piano di lavoro delle commissioni per l'anno successivo, dall'altro lato eventuali discussioni e provvedimenti da parte delle altre istituzioni europee.

In questa sede è interessante analizzare nel particolare i report redatti dalla Sottocommissione per i diritti dell'uomo per conto della Commissione per gli affari esteri.

La Sottocommissione redige report su base annuale, e lo fa attraverso specifici meeting che si svolgono negli ultimi mesi dell'anno e che sono propriamente indetti per la stesura del rapporto annuale; ad esempio, nel 2023, una riunione del 18 settembre ha redatto un primo draft del report per quell'anno, mentre una riunione del 9 ottobre si è occupata degli emendamenti.²⁶

La struttura dei rapporti mette bene in evidenza sia il carattere della necessaria completezza del resoconto, sia le profonde motivazioni che si trovano dietro alla sua stesura, ossia la necessità di occuparsi specificatamente dei diritti, attenzionandoli uno ad uno e concentrandosi su quelli in particolare pericolo, ma anche la necessità di esplicitare le specifiche difficoltà concernenti i diritti al fine di generare, talvolta tramite una richiesta specifica, la risposta delle altre istituzioni europee, specialmente della Commissione, che ha il potere di iniziativa legislativa e può dunque agire proponendo provvedimenti, ad esempio nel report del 2019 la Commissione «chiede all'UE di fare ogni sforzo per proteggere la libertà di espressione, la libertà dei media e di coloro che cercano di difenderla».²⁷ La struttura dei rapporti non è fissa, ma dipende dal tipo e dalla mole di materiale che è necessario includere, così come dall'evoluzione storica della produzione dei rapporti stessi, che diventano ogni anno più elaborati.

I rapporti cominciano con una mozione per una risoluzione parlamentare, che costituisce la parte più importante del report, in cui vengono inclusi tutti i riferimenti a eventi in corso, situazioni, evoluzioni di situazioni precedenti,

²⁶https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/committee/en/agenda/202401/DROI?meeting=DR OI-2024-0124_1&session=01-24-09-00

²⁷ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2019, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 29

condizioni di rischio rispetto ai diritti, con una particolare e specifica disamina della condizione dei diritti considerati singolarmente e analizzati uno per uno; inoltre vengono citate le risoluzioni ONU, le conclusioni del consiglio ONU, le linee guida europee, i cambiamenti rispetto ad esse, particolari opinioni o report di altre istituzioni europee (la Commissione, il Consiglio o altre Commissioni parlamentari) e ogni altro evento o documento che abbia rilevanza ai fini di redigere in modo coerente e consapevole la risoluzione parlamentare in seduta plenaria. La disamina completa, dei diritti singolarmente considerati, permette di individuare particolari condizioni di diritti che non necessariamente compaiono sui report ma che si trovano a rischio nell'anno considerato, ma soprattutto permette di delineare l'andamento nel tempo di alcuni diritti che invece sono sempre protagonisti dei report, rendendo possibile comprendere se la restrizione di tali diritti aumenti o diminuisca in determinate regioni del mondo e se l'implementazione istituzionale di tali diritti migliori o peggiori nel tempo, anche in base a eventi politici o sociali che riguardano alcuni contesti particolari, anch'essi specificati nel report. Le analisi della condizione dei diritti presi singolarmente hanno la forma di un elenco puntato di raccomandazioni ad altre istituzioni UE o all'UE in generale, opinioni nel merito di determinate situazioni, tentativi di mettere in luce o porre l'interesse attorno a specifici eventi, riaffermazioni di elementi già messi in luce in precedenti report ma dei quali ancora non ci si è occupati adeguatamente, condanne di violazioni dei diritti.

Al termine di questa parte fondamentale dei report si trovano degli allegati. Questi sono spesso tre, e raggruppano ciascuno una lista di elementi rilevanti ai fini della risoluzione parlamentare e dell'organizzazione della commissione stessa, oltre che delle altre istituzioni europee, circa i diritti umani. Il primo allegato riguarda i casi individuali riguardanti i diritti umani sollevati dal parlamento: con questa espressione ci si riferisce ai casi riguardanti individui nello specifico (uno o numerosi), sollevati dal parlamento in seduta plenaria, sui quali è stata formulata una risoluzione. La lista è essenziale per comprendere il quadro completo di tutti gli eventi riguardanti individui che hanno una forte correlazione con il tema dei diritti, con particolare attenzione al fatto che quegli individui si trovano, secondo la risoluzione parlamentare, in una condizione nella quale i loro diritti non sono

rispettati e dunque il report, riportando tutte le risoluzioni in modo articolato, preme sulle opinioni e le richieste che il parlamento ha fatto attraverso le risoluzioni stesse ai paesi che sarebbero responsabili di violazione dei diritti umani. Il secondo allegato riguarda la lista di possibili candidati al premio Sakharov, i quali si trovino attualmente in prigione o privati della libertà in qualsiasi modo. Il significato di tale allegato si trova nella necessità di segnalare alle istituzioni europee, in primis al Parlamento, quali e quante personalità rilevanti nella lotta per la protezione dei diritti umani si trovino in uno stato di deprivazione della libertà proprio a causa del proprio attivismo, facendo luce su quali paesi e autorità abbiano dunque un atteggiamento ostile. L'ultimo allegato riporta invece una lista di tutte le risoluzioni parlamentari, adottate in seduta plenaria, riguardanti determinati paesi e le loro istituzioni rispetto a tutte le situazioni o gli eventi rilevanti legati ai diritti umani in quei paesi nel periodo di riferimento. La struttura delle risoluzioni parlamentari espresse in seduta plenaria è del tutto simile a quella delle risoluzioni espresse in sede di Sottocommissione, ma è più corposa, data l'ampiezza delle tematiche trattate e il fatto che le opinioni e le richieste presenti siano suffragate dall'appoggio dell'intero parlamento.

I report continuano poi, in modo costante negli ultimi anni, con un parere della Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere. Si tratta di un parere specifico attorno ad un tema che riceve un trattamento particolare nel report rispetto agli altri diritti; infatti è il parlamento stesso, avendo creato una commissione apposita attorno al tema, a sottolinearne l'importanza e l'urgenza particolare. Tale parere, dunque, non è dato dalla Sottocommissione per i diritti dell'uomo ma dalla Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere. La struttura di tale parere è articolata, una prima parte consiste in una serie richiami a specifici articoli di trattati, convenzioni o progetti dell'Unione che riguardano le questioni di genere, nel report del 2019 ad esempio la Commissione consiglia di riportare l'attenzione a «gli articoli 2 e 3(1) del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e l'articolo 8 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)».²⁸ L'idea è di porre l'attenzione del parlamento attorno a quanto riportato, in modo da fornire un quadro

²⁸ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2019, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 55

chiaro delle linee guida da seguire per quanto riguarda il lavoro attorno al tema e le risoluzioni da adottare. Una seconda parte invece raccoglie una serie di opinioni, raccomandazioni e preoccupazioni che la Commissione ritiene di dover esporre. Si possono trovare riferimenti a situazioni specifiche, preoccupazioni espresse con particolare profondità, eventi o elementi messi in particolare luce, ad esempio, sempre nel report del 2019 la Commissione «sottolinea l'importanza di promuovere l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne in tutto il mondo, in quanto essenziali per la realizzazione dei diritti umani; ricorda che l'UE continua a essere in prima linea nell'azione per promuovere e migliorare la situazione dei diritti umani per donne e ragazze nel mondo con l'obiettivo di raggiungere l'uguaglianza di genere e chiede che la sua azione sia adeguata per tenere conto dell'attuale crisi dovuta al COVID-19 e del suo grave impatto sui diritti delle donne».²⁹ Si tratta nel complesso di un parere piuttosto complesso e corposo che fornisce un quadro molto ampio della situazione dei diritti in questione e della loro condizione nel mondo.

I rapporti si chiudono con alcuni resoconti tecnici in merito alle procedure di voto riguardanti i report stessi.

2.3 Cosa sono per l'unione europea i diritti di: libertà di espressione; libertà di pensiero, coscienza, religione e credo; tutela del minore; intolleranza e discriminazione

Il tema centrale del capitolo successivo sarà un'analisi comparata riguardante alcuni diritti; si tratterà di analizzare, attraverso la consultazione dei report della Sottocommissione per i diritti dell'uomo, la condizione di questi specifici diritti attraverso gli anni in modo da comprendere l'andamento globale del loro rispetto.

I temi i diritti oggetto dell'analisi saranno tre: La libertà di espressione, la libertà di pensiero, coscienza, religione e credo e la non discriminazione. La particolare declinazione di questi diritti a cui si farà capo durante l'analisi comparata è quella adottata dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione. È necessario, dunque, per comprendere quale sia il punto di vista assunto dalla Sottocommissione per i diritti

²⁹ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2019, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 57

dell'uomo durante le analisi che svolge attorno a tali diritti, chiarire come questi vengano definiti dalla Carta.

Libertà di espressione:

«1 Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

2 La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati».³⁰

La gazzetta ufficiale dell'unione europea ci offre, riportando un'elaborazione del praesidium della convenzione europea, una specificazione sul diritto appena riportato chiarendo i concetti espressi:

«L'articolo 11 corrisponde all'articolo 10 della CEDU, che recita:

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

In applicazione dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, questo diritto ha lo stesso significato e la stessa portata di quello garantito dalla CEDU. Le limitazioni che possono essere apportate non possono pertanto andare oltre quelle previste

³⁰ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2000, Bruxelles, Unione europea

all'articolo 10, paragrafo 2, salve restando le restrizioni che il diritto dell'Unione in materia di concorrenza può apportare alla facoltà degli Stati membri di instaurare i regimi di autorizzazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, terza frase della CEDU.

Il paragrafo 2 di questo articolo esplicita le conseguenze del paragrafo 1 in relazione alla libertà dei media. Si basa segnatamente sulla giurisprudenza della Corte in materia di televisione, in particolare nella sentenza del 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e a.* (Racc. pag. I-4007) e sul Protocollo sui sistemi di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, allegato al trattato CE, ed ora ai trattati, nonché sulla direttiva 89/552/CEE del Consiglio (cfr. in particolare il diciassettesimo considerando)». ³¹

Il diritto così espresso fa riferimento alla libertà di espressione soprattutto in termini di non ingerenza delle autorità sulla possibilità per gli individui di esercitare tale diritto, sia individualmente che tramite media. La specificazione nomina alcuni tipi di media in particolare e chiarisce che il diritto si realizza nella “libertà di diffondere e ricevere informazioni” includendo la libertà di opinione, inoltre vengono chiariti i limiti intrinseci di tale diritto che non deve interferire con altri diritti o con necessità legate alla sicurezza, alla salute pubblica o alla morale pubblica.

Libertà di pensiero, opinione, religione e credo:

«1 Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

2 Il diritto all'obiezione di coscienza è riconosciuto secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio». ³²

La gazzetta ufficiale dell'unione europea integra:

³¹ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/17 - 14.12.2007

³² *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2000, Bruxelles, Unione europea

«Il diritto garantito al paragrafo 1 corrisponde a quello garantito dall'articolo 9 della CEDU e, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, ha significato e portata identici a detto articolo. Le limitazioni devono pertanto rispettare l'articolo 9, paragrafo 2, che recita: `La libertà di professare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che, stabilite dalla legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione all'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui.`».

Il diritto garantito al paragrafo 2 rispecchia le tradizioni costituzionali nazionali e all'evoluzione delle legislazioni nazionali a questo proposito».³³

Il diritto così enunciato si riferisce soprattutto alla libertà di professare liberamente la propria religione o il proprio credo, oltre che alla libertà di manifestare qualsiasi propria convinzione. Si tratta dunque di un diritto prevalentemente di non ingerenza, non assoluto e che incontra solo i limiti necessari alla protezione di altri diritti, della democrazia, della sicurezza e della morale pubblica.

La non discriminazione:

«1 È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2 Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità».³⁴

Il diritto viene specificato in questo modo:

«Il paragrafo 1 si ispira all'articolo 13 del trattato CE, ora sostituito dall'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e all'articolo 14 della CEDU, nonché all'articolo 11 della convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina per

³³ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/17 - 14.12.2007

³⁴ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2000, Bruxelles, Unione europea

quanto riguarda il patrimonio genetico. Nella misura in cui coincide con l'articolo 14 della CEDU, si applica in conformità dello stesso.

Non v'è contraddizione né incompatibilità fra il paragrafo 1 e l'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che ha campo d'applicazione e finalità diversi: l'articolo 19 conferisce all'Unione la facoltà di adottare atti legislativi, compresa l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, per combattere alcune forme di discriminazione di cui l'articolo stesso riporta un elenco completo. La normativa in questione può regolamentare gli interventi delle autorità degli Stati membri (come pure i rapporti fra i privati) in qualsiasi settore entro i limiti delle competenze dell'Unione. La disposizione dell'articolo 21, paragrafo 1, invece, non conferisce nessuna facoltà di emanare norme contro la discriminazione in questi settori d'intervento degli Stati membri o nei rapporti fra privati né sancisce nessun divieto assoluto di discriminazione in settori così ampi. Essa infatti tratta soltanto delle discriminazioni ad opera delle istituzioni e degli organi dell'Unione stessi nell'esercizio delle competenze conferite ai sensi dei trattati e ad opera degli Stati membri soltanto quando danno attuazione al diritto dell'Unione. Il paragrafo 1 non altera quindi l'ampiezza delle facoltà conferite a norma dell'articolo 19 né l'interpretazione data a tale articolo.

Il paragrafo 2 corrisponde all'articolo 18, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e va applicato in conformità di tale articolo».³⁵

Si tratta di un diritto complesso, che copre un ambito di casistiche, situazioni ed eventi molto ampio, si riferisce al diritto di non essere discriminati in base ad una serie di elementi che spesso si trovano ad essere causa di discriminazione, ma che insieme formano un concetto più complesso, cioè che la discriminazione debba essere vietata di fronte alla diversità come elemento caratterizzante l'essere umano. Si tratta di un diritto che presenta una parte di obbligo negativo (il divieto per le autorità di trattare gli individui in modo differente in base a qualsiasi forma di diversità), ma che comprende anche forme di obbligo positivo (la necessità che le

³⁵ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/17 - 14.12.2007

autorità intervengano per cercare di porre fine a discriminazioni in atto sul territorio in cui hanno giurisdizione o sovranità. Essendo il contesto UE una realtà multinazionale, è specificata la necessità di contrastare le discriminazioni su base nazionale per quanto riguarda l'applicazione dei trattati e delle norme UE.

CAPITOLO III

Analisi comparata tra i Report annuali sui diritti umani e la democrazia nel mondo

3.1 Introduzione all'analisi comparata

Il lavoro della sottocommissione per i diritti dell'uomo è, come già visto, molto articolato e comprende varie forme di protezione e promozione dei diritti umani, dalle visite in loco ai progetti riguardanti il ruolo dell'UE circa i diritti. Tuttavia, il ruolo primario della Sottocommissione è senza dubbio la redazione del report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo, che racchiude il resoconto della totalità del lavoro svolto dalla Commissione per gli affari esteri (in sede di Sottocommissione per i diritti dell'uomo), dai rapporti riguardanti le visite agli argomenti discussi nelle riunioni, lasciando particolare spazio alle descrizioni delle situazioni specifiche dei diritti e a opinioni e raccomandazioni in merito verso altre istituzioni UE o verso l'UE nel suo complesso. I report hanno, come precedentemente analizzato, una struttura molto simile fra loro ed è dunque possibile metterli a confronto e scoprire come la condizione dei diritti si sia evoluta negli anni. I prossimi paragrafi, dunque, consisteranno in un'analisi comparata tra i diversi report, redatti rispettivamente nel 2019, 2021 e 2022, al fine di individuare come la condizione di tre specifici diritti (la libertà di espressione, la libertà di pensiero, coscienza, religione e credo e la non discriminazione) sia cambiata attraverso gli anni, e dunque in che modo il lavoro del parlamento e dell'UE in

generale abbia impattato. In particolare, l'analisi si concentrerà sul tentare di comprendere l'andamento del rispetto dei diritti negli anni, cercando di capire se la loro condizione a livello globale sia andata incontro a un miglioramento o a un peggioramento, quantomeno dal punto di vista del Parlamento UE.

Per condurre efficacemente questa analisi è necessario chiarire quali siano le difficoltà nel comprendere veramente l'andamento dei diritti nel tempo, cercando di decretarne il bilancio, di fatto questo tentativo nasconde numerose difficoltà. Le critiche al regime internazionale dei diritti umani e le preoccupazioni riguardo all'attuale andamento globale del cambiamento sono diventate una costante dei dibattiti globali sullo stato dei diritti umani nel mondo. Tuttavia, sulla base dei dati attualmente disponibili, non possiamo sapere se questa critica sia valida. In breve, abbiamo bisogno di dati migliori se vogliamo valutare correttamente e oggettivamente la situazione globale dei diritti umani.³⁶ Ci sono diverse ragioni per cui oggi è difficile capire se la condizione dei diritti umani stia migliorando o peggiorando. La prima ragione è la mancanza di dati disponibili sui diritti umani, o forse più correttamente, un fallimento collettivo nel collegare i dati esistenti (ad esempio, dati sullo sviluppo sociale) con il quadro universale dei diritti umani. Ad esempio, sebbene siano disponibili molti indicatori (come i dati raccolti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dal Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia e dall'UN Women) per mostrare progressi riguardanti risultati economici e sociali, pochi di essi forniscono uno studio strutturato in modo consistente che potrebbe mostrare se e in che misura i paesi stiano rispettando l'obbligo di realizzare progressivamente i diritti stabiliti nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, ad esempio, tenendo conto delle diverse capacità di risorse degli Stati.³⁷ Inoltre, e per complicare ulteriormente le cose, i principi fondamentali dei diritti umani di uguaglianza e non discriminazione richiedono che i dati sui risultati socioeconomici siano disaggregati per comprendere il diverso livello di rispetto dei diritti umani tra diversi gruppi di popolazione, cioè è necessario che i diversi gruppi, (ad esempio, donne, popoli indigeni, persone con disabilità) abbiano ciascuno

³⁶ Universal Rights Group, 2019, *Is the global situation of human rights improving or deteriorating?*, Geneva, Universal Rights Group, p. 7

³⁷ Universal Rights Group, 2019, *Is the global situation of human rights improving or deteriorating?*, Geneva, Universal Rights Group, p. 13

un'analisi propria in modo da capire quanto e se i risultati socioeconomici siano diseguali in base al gruppo sociale di appartenenza. I dati disaggregati su questa scala attualmente non esistono (in modo coerente) in tutti gli Stati membri dell'ONU, questo dunque si presenta come un problema.³⁸

Non esistono inoltre indicatori universali per calcolare i risultati economici e sociali. Anche se il rapporto del 2012 dell'OHCHR (Alto Commissariato per le Nazioni Unite) stabilisce una visione di consenso dei principali attributi dei diversi diritti e propone diversi indicatori che potrebbero essere utilizzati per misurare il livello di rispetto di tali diritti, lascia però agli stati la scelta degli indicatori che potrebbero voler applicare.³⁹ Di conseguenza, essendo probabile che gli stati scelgano indicatori diversi, si perde l'opportunità di confrontare i progressi tra i paesi o di monitorare i progressi globali.

Un secondo problema è che per molti diritti, come i diritti civili e politici, il diritto di non discriminazione e il diritto al lavoro, il vero livello di rispetto di tali diritti non è direttamente osservabile. Come tale, le misurazioni che si basano sul numero di violazioni segnalate tendono a dare un quadro distorto della gravità delle situazioni.⁴⁰

Molte violazioni, inoltre, rimangono sommerse o vengono contestate. Vi è dunque un determinato di livello di sottostima nelle misurazioni, che necessariamente ignorano tutte le violazioni dei diritti che non emergono. Il livello della sottostima inoltre non è costante in termini né temporali né spaziali, per cui il numero di violazioni segnalate che emerge, ad esempio, da aree senza istituzioni indipendenti dei diritti umani, pochi giornalisti, accesso limitato a Internet e/o società civili relativamente sottosviluppate, è per definizione molto diverso dal numero di segnalazioni proveniente da paesi con un'infrastruttura dei diritti umani più sviluppata.⁴¹

³⁸ Universal Rights Group, 2019, *Is the global situation of human rights improving or deteriorating?*, Geneva, Universal Rights Group, p. 13

³⁹ *Ibidem*

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ Universal Rights Group, 2019, *Is the global situation of human rights improving or deteriorating?*, Geneva, Universal Rights Group, p. 14

Inoltre, alcuni accademici hanno argomentato che oggi i paesi sono tenuti a uno standard più elevato di responsabilità verso i diritti umani rispetto al passato. Questo è principalmente dovuto alla crescita irregolare ma costante delle capacità di raccogliere informazioni da parte dei diversi attori internazionali, all'aumento del numero delle organizzazioni di monitoraggio dei diritti umani e a una interpretazione sempre più estesa dei diritti stessi da parte degli organi di trattato delle Nazioni Unite e di altri. È dunque possibile che un'eventuale crescita del numero di violazioni corrisponda non ad un effettivo peggioramento della condizione dei diritti ma semplicemente ad una maggiore efficienza e ad una più profonda volontà nello scoprire le violazioni stesse.⁴²

Ciò che si può trarre dalla precedente disamina è che misurare in modo univoco e definitivo l'andamento globale dei diritti presenta delle difficoltà molto difficili da superare, per cui, al fine di ottenere dei risultati più attendibili, è necessario restringere il campo. Analizzare alcuni specifici diritti, prendendo come punto di vista fisso quello del Parlamento UE, una delle istituzioni più influenti a livello globale nell'ambito della loro salvaguardia, è un modo da un lato per circoscrivere il campo e dall'altro per adottare un punto di vista univoco, ma che allo stesso tempo è tra i più autorevoli.

3.2 Il diritto di libertà di espressione

La libertà di espressione è un diritto molto rilevante all'interno dei report della Commissione, costituisce il pilastro della libera informazione ed è spesso messo a rischio in molte parti del mondo, specialmente in contesti di scarsa qualità della democrazia o autoritari.

Nel report del 2019 la Commissione:

«Condanna l'uccisione, il rapimento, l'imprigionamento, le molestie e l'intimidazione e gli attacchi contro molti giornalisti, blogger e informatori, anche mediante mezzi fisici e giudiziari, nonché il controllo o la chiusura di internet e dei media; ricorda che la libertà di espressione e la libertà dei media sono fundamenta

⁴² Universal Rights Group, 2019, *Is the global situation of human rights improving or deteriorating?*, Geneva, Universal Rights Group, p. 14

essenziali di una società democratica; riconosce l'importanza del diritto all'informazione nelle società moderne, anche nella lingua madre di tutte le comunità etniche e il ruolo che tutte le forme di comunicazione giocano nello sviluppo di una cultura del pluralismo; ricorda che i media devono rispettare il principio di non discriminazione;

Denuncia i tentativi di alcuni regimi e autorità di eliminare o limitare i diritti alla libertà di espressione o alla libertà dei media, che giustificano illegittimamente come necessari per rafforzare la sicurezza o la salute pubblica, o per combattere il terrorismo, la diffamazione, l'insulto o la blasfemia; evidenzia la nuova ondata di censura da parte di alcuni governi che usano la lotta contro le fake news durante la pandemia di COVID-19 come copertura;

Condanna gli attacchi di disinformazione e propaganda volti a delegittimare i valori che l'UE rappresenta e a prendere di mira le minoranze; è profondamente preoccupata per la crescita dei discorsi di odio e delle incitazioni alla violenza nella comunicazione online e offline in quanto rappresentano una minaccia diretta allo stato di diritto e ai valori incarnati nei diritti umani; nota che la crescente polarizzazione sociale e politica amplificata dagli algoritmi dei social media alimenta il radicalismo, inibisce completamente il pensiero critico, rende impossibile il dialogo e spiana la strada all'estremismo;

Raccomanda che vengano messe in atto le migliori salvaguardie possibili contro la diffusione della disinformazione e della propaganda ostile sviluppando un quadro giuridico sia a livello dell'UE che internazionale per affrontare le minacce ibride, inclusa la guerra cibernetica e informatica; continua a sostenere le iniziative che aiutano a distinguere tra fake news o disinformazione propagandistica e informazioni raccolte come parte del lavoro genuino e indipendente svolto dai giornalisti;

Sottolinea i casi di concentrazione dei media nelle mani di individui, nonché la mancanza di trasparenza nella proprietà dei media, che limitano il pluralismo essenziale per l'accesso a informazioni non di parte;

Condanna fermamente i procedimenti legali ingiustificati contro i giornalisti con l'obiettivo di ridurli al silenzio, in particolare nei casi di corruzione; sottolinea la necessità di creare piattaforme che forniscano avvertimenti tempestivi quando i giornalisti sono in pericolo, nonché piattaforme che proteggano il loro lavoro, per permettere ai colleghi giornalisti di proseguire le indagini in corso senza interruzioni o timore di conseguenze legali;

Ricorda che qualsiasi limitazione alla libertà di espressione o alla libertà dei media deve perseguire un obiettivo legittimo in linea con gli obblighi internazionali sanciti nell'Articolo 19 del ICCPR;⁴³

Chiede all'UE di fare ogni sforzo per proteggere la libertà di espressione, la libertà dei media e di coloro che cercano di difenderla; invita l'UE e gli Stati membri a condannare tutti i mezzi di intimidazione fisica o giudiziaria utilizzati contro i giornalisti nel tentativo di ridurli al silenzio; sottolinea l'importanza di garantire l'attuazione efficace e sistematica delle Linee guida dell'UE sui diritti umani in materia di libertà di espressione online e offline e di monitorarne regolarmente l'impatto;

Sottolinea il continuo cambiamento degli ambienti mediatici e l'uso crescente dei social network in tutto il mondo; evidenzia le sfide e i rischi che questa evoluzione comporta riguardo alle violazioni della libertà di espressione offline e online, alla censura, alla protezione dei dati, ai discorsi di odio, alle molestie e alla sicurezza dei giornalisti e degli informatori, tra gli altri; invita la Commissione a monitorare le politiche e le pratiche delle società dei social media, in particolare i loro strumenti di autoregolamentazione, che hanno implicazioni sull'esercizio della libertà di espressione in tutto il mondo, e a presentare proposte per modifiche politiche o legislative dove appropriato».⁴⁴

Nel report del 2021 la Commissione invece:

⁴³ Convenzione internazionale sui diritti civili e politici

⁴⁴ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2019, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 29-30

«A seguito dello scandalo di NSO Pegasus, pone l'accento sull'importanza di creare un'ambiente sano e sicuro per i giornalisti e le associazioni della società civile, oltre che sulla necessità di rendere più strutturata la regolazione nazionale e internazionale nell'ambito della cybersicurezza, in modo da garantire il rispetto del diritto di tali realtà di svolgere il proprio lavoro al di fuori di sistemi di controllo e monitoraggio governativo.

Sottolinea che la condizione attuale della libertà di espressione sia preoccupante, e ne evidenzia l'importanza di garantirne il rispetto anche in virtù della sua funzione essenziale nel garantire il diritto all'informazione.

Sottolinea che il pluralismo dei media e la loro indipendenza sia fondamentale per garantire il corretto funzionamento della società oltre che il rispetto dei diritti, in quanto è essenziale per far emergere la corruzione e altri problemi che rimarrebbero altrimenti sommersi, è dunque necessario che a livello globale queste realtà ricevano supporto che si ponga fine alla tendenza dei governi a criminalizzare la diffamazione e a porre in essere limitazioni legali a questo genere di occupazione, poiché questa condizione ambientale intimidisce giornalisti e attivisti scoraggiandoli nello svolgimento del proprio ruolo all'interno della società e dello stato. È inoltre necessario allo stesso fine garantire il pluralismo e l'indipendenza dei media, dunque rendere chiara la distribuzione del possesso privato dei media, shareholders compresi.

Riporta come la libertà di espressione nella sua forma di libertà di associazione stia venendo frequentemente soppressa e minacciata da varie forme di legislazione antiterrorismo o anti estremismo che rendono sempre più difficile il lavoro delle organizzazioni della società civile e la loro libera azione fuori dal controllo governativo, inoltre si evidenzia come sia frequente la soppressione delle manifestazioni pubbliche con metodi violenti, in taluni casi risultando nella carcerazione arbitraria o addirittura nell'uccisione dei manifestanti, riferendosi anche a contesti dove sono frequenti episodi di tortura o procedimenti penali privi degli standard minimi procedurali. Si evidenzia inoltre l'azione legislativa ostile alle organizzazioni a partecipazione dei lavoratori, come quelle sindacali.

Esprime seria preoccupazione per la restrizione della libertà accademica e la sempre maggior frequenza della censura e dei casi di imprigionamento degli studiosi a livello globale, con significative conseguenze per il diritto all'istruzione. Incoraggia inoltre l'UE e i suoi Stati membri a intensificare gli sforzi diplomatici attraverso l'impegno bilaterale e multilaterale contro le minacce o gli attacchi alla libertà accademica da parte di attori statali e non statali. Si chiede poi alla Commissione di rivalutare i meccanismi esistenti di supporto e protezione per gli human rights defenders al fine di sviluppare la capacità di identificare e fornire loro assistenza nei casi di attacchi alla libertà accademica.

Condanna la crescente pratica degli stati autoritari di ospitare eventi sportivi o culturali di grande portata per aumentare la propria legittimità internazionale mentre restringono ulteriormente il dissenso interno. Chiede all'UE e ai suoi Stati membri di impegnarsi con le federazioni sportive nazionali, gli attori aziendali e le organizzazioni della società civile riguardo alle modalità della loro partecipazione a tali eventi, inclusi i Giochi Olimpici Invernali del 2022 a Pechino. Chiede inoltre lo sviluppo di un quadro politico più chiaro dell'UE sui diritti umani nello sport».⁴⁵

Il report del 2022 infine riporta:

«La sottocommissione per i diritti dell'uomo sottolinea l'importanza fondamentale della libertà di espressione, sia online che offline, e dell'accesso alle informazioni. Esprime profonda preoccupazione per le crescenti limitazioni e violazioni dei diritti alla privacy, alla libertà di espressione, alla libertà di informazione e alla libertà di associazione e di riunione imposte da attori statali e non statali in molti paesi del mondo, in particolare per i giornalisti, attraverso la censura o la spinta all'auto-censura e l'abuso delle leggi sulla lotta al terrorismo, sul riciclaggio di denaro, su diffamazione e corruzione, che hanno lo scopo di scoraggiare e opprimere l'attività dei giornalisti e degli human rights defenders. Denuncia l'uso di terminologia eccessivamente ampia che consente alle autorità di vietare innumerevoli atti e di criminalizzare il lavoro legittimo sui diritti umani, nonché la mancanza di sufficienti

⁴⁵ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2021, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 16-17

garanzie dei diritti umani in molte di queste leggi, in particolare per quanto riguarda il diritto a un processo equo. Condanna inoltre l'uso di tecnologie come lo spyware per perseguire i giornalisti, ostacolare e controllare il loro lavoro, oltre che gli attentati alla sicurezza fisica degli stessi, inclusi omicidi extragiudiziali e detenzioni arbitrarie.

Chiede alla Commissione di operarsi per tutelare la libertà di espressione e garantire l'accesso pubblico alle informazioni tramite internet; condanna le repressioni e l'uso della forza, le detenzioni arbitrarie e gli omicidi dei manifestanti pacifici in diversi paesi extra UE.

Chiede all'UE di sostenere i media affidabili, i quali sarebbero responsabili della qualità della democrazia; esprime preoccupazione per l'ampio utilizzo dei processi strategici contro la partecipazione pubblica (SLAPP) per opprimere giornalisti, attivisti, sindacalisti e human rights defenders; sottolinea che questa pratica riduce ulteriormente lo spazio per la partecipazione pubblica della società civile in tutto il mondo, in un contesto in cui lo spazio civico si è continuamente ristretto negli ultimi anni e le autorità pubbliche e gli attori privati hanno attaccato sempre più i diritti alla libertà di espressione e di associazione e di riunione; accoglie con favore, a questo riguardo, la proposta della Commissione per una direttiva mirata a proteggere giornalisti e human rights defenders da procedimenti giudiziari abusanti.

Accoglie con favore l'intenzione della Commissione di finanziare progetti per assistere giornalisti su questioni legali e pratiche, anche al di fuori dell'UE, attraverso il piano d'azione europeo per la democrazia; chiede all'UE di intensificare i suoi sforzi per assistere i giornalisti presi di mira in tutto il mondo e garantire la loro sicurezza, anche fornendo un rifugio sicuro e mezzi per continuare il loro lavoro nel caso in cui debbano abbandonare il proprio paese.

Esprime seria preoccupazione per le restrizioni alla libertà accademica e l'aumento della censura e dell'imprigionamento degli studiosi in tutto il mondo, che hanno importanti conseguenze sul diritto all'istruzione; chiede all'UE e agli Stati membri di intensificare i loro sforzi diplomatici e di fornire protezione e supporto di

emergenza attraverso l'impegno bilaterale e multilaterale per combattere le minacce o gli attacchi alla libertà accademica da parte di attori statali e non statali».⁴⁶

I Report presi in esame riportano un'approfondita analisi delle problematiche globali legate al diritto in questione. Comparando i testi, si possono individuare alcuni punti chiave che rimangono centrali in tutti e tre i report; il più rilevante è il problema legato alla sistematica repressione indiretta delle attività di libero giornalismo e informazione, in questo senso molti governi svolgono un'azione repressiva di queste attività attraverso leggi promulgate in nome della lotta alla disinformazione o della sicurezza pubblica, ma che in realtà nascondono la volontà di mettere in atto azioni di censura e talvolta procedure penali verso i giornalisti, i quali si trovano in una condizione di costante pericolo individuale e sarebbero dunque fortemente scoraggiati nello svolgimento del proprio lavoro, essenziale in un contesto democratico sano.

I report presentano poi molti punti in comune come la condanna ai frequenti imprigionamenti, condanne penali, uccisioni, censura e intimidazioni verso i giornalisti, pratiche che rimangono una costante sistematica di molti regimi. I report presentano tuttavia delle differenze sostanziali. Mentre il report del 2019 si concentra molto sulle azioni appena riportate, i report successivi, con particolare riferimento a quello del 2022, aggiungono un elemento che muta in modo rilevante le condizioni ambientali e dunque il livello di violazione del diritto preso in esame: l'avanzamento progressivo degli strumenti di tecnologia legati al controllo sulla popolazione. Il report del 2021 cita il caso NSO Pegasus, riferendosi allo scandalo legato al massiccio utilizzo da parte di molti governi di una tecnologia privata in grado di spiare negli spazi privati virtuali dei cittadini, nel caso specifico utilizzata per controllare e monitorare l'attività giornalistica attraverso questa specifica modalità: «Una volta che il telefono viene compromesso e Pegasus viene installato, inizia a contattare i server di comando e controllo (C&C) dell'operatore per ricevere ed eseguire i comandi dell'operatore e inviare indietro i dati privati del bersaglio, inclusi password, elenchi di contatti, eventi del calendario, messaggi di testo e

⁴⁶ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2022, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 29-30

chiamate vocali in diretta dalle app di messaggistica mobile più popolari. L'operatore può persino attivare la fotocamera e il microfono del telefono per catturare l'attività nelle vicinanze del telefono.⁴⁷ Il report del 2022 cita ancora le tecnologie di spyware, utilizzate per perseguire i giornalisti ed ostacolarne il lavoro. In questo senso, di fronte ad una mancata azione delle istituzioni nazionali e internazionali sul tema, lo sviluppo inarrestabile delle nuove tecnologie ha integrato metodi di violazione già sistemici per molti governi, esacerbando il problema e realisticamente peggiorando la condizione del diritto in questione.

Un altro elemento centrale è il livello di violazione della libertà di associazione. Se il report del 2019 non si concentra molto sul tema, nei report successivi possiamo trovare corposi approfondimenti riguardanti il progressivo restringimento della capacità degli individui e dei gruppi di partecipare alla cosa pubblica, in particolare sono sempre più frequenti la promulgazione di leggi che restringono la libertà di associazione mascherate da leggi antiterrorismo o anti-estremismo (come riportato nel report del 2021), ma anche i processi strategici contro la partecipazione pubblica, definiti SLAPP (citati invece nel report del 2022). Su questo punto è rilevante però considerare la proposta della commissione di implementare un'azione regolamentativa attorno al tema, la quale viene accolta con favore dalla Commissione nel report. Si può dunque trarre come prima del 2020 il problema non preoccupasse la Commissione a tal punto da inserirlo nel report, mentre sia diventato un punto che rimane centrale in entrambi i report successivi, individuando dunque una maggior gravità nei tentativi dei governi di sopprimere progressivamente la partecipazione pubblica.

3.3 Il diritto di libertà di pensiero, coscienza, religione e credo

Il diritto di libertà di pensiero è fondamentale per l'adeguato svolgimento della democrazia, si tratta di un diritto principalmente portatore di obblighi negativi che ha come fulcro l'importanza di eliminare le discriminazioni, le emarginazioni e le violenze in base al credo, alla religione o a qualunque convinzione personale.

⁴⁷ Markzac B., Scott-Railton J., McKune S., Razzak B. A., Deibert R., 2018, *Hide and seek, tracking NSO group's Pegasus spyware to operations in 45 countries*, Toronto, The Citizen Lab

In merito a questo diritto il report del 2019 riporta che la Commissione:

«È costernata del numero di omicidi, attacchi e atti di persecuzione, discriminazione, molestie e incitamento all'odio che si sono verificati, e dal numero di restrizioni ai diritti imposte nel 2019 contro individui e gruppi presi di mira a causa della loro religione, fede, ateismo o agnosticismo; riafferma il suo sostegno alle vittime di violenza basata sulla religione e il suo impegno per combattere tale pratica; sottolinea la necessità di prestare particolare attenzione alla condizione delle minoranze religiose perseguitate in tutto il mondo, che affrontano discriminazioni, minacce, leggi sulla blasfemia, leggi anti-conversione, demolizione dei loro luoghi di culto, violenze, schiavitù, stupri, sparizioni forzate, esecuzioni e genocidi;

Esprime ulteriori preoccupazioni riguardo all'abuso e strumentalizzazione della religione per minare altri diritti umani, compresi i diritti sessuali e riproduttivi e i diritti delle persone LGBTIQ; deplora il fatto che alcuni paesi abbiano già, applichino o stiano cercando di introdurre leggi penali che prevedono la punizione della blasfemia, della conversione o dell'apostasia; sottolinea che la libertà di religione e di credo include il diritto di non credere, di sostenere visioni teistiche, non teistiche, agnostiche o atee e il diritto di apostasia;

Invita la Commissione e gli Stati membri ad attuare le Linee guida dell'UE sulla promozione e protezione della libertà di religione e di credo; ribadisce il suo appello al Consiglio e alla Commissione affinché effettuino una valutazione trasparente e completa dell'efficacia e del valore aggiunto della posizione dell'Inviato Speciale prima di avviare il processo di rinnovo di questo mandato da parte della Commissione; insiste sul fatto che dopo la valutazione, il suo lavoro dovrebbe essere dotato di risorse adeguate per migliorare l'efficacia dell'UE in questo settore; deplora il ritardo nell'effettuare questa valutazione; invita la Commissione a garantire trasparenza nella nomina, nel mandato, nelle attività e negli obblighi di rendicontazione del prossimo Inviato Speciale e a garantire il loro impegno per l'universalità, l'indivisibilità e l'interdipendenza di tutti i diritti umani e dei valori europei; ricorda alla Commissione la necessità di sostenere adeguatamente il mandato istituzionale, la capacità e i doveri dell'Inviato Speciale;

Accoglie con favore lo Scambio Globale sulla Religione nella Società, lanciato a Bruxelles il 6 settembre 2019; raccomanda tuttavia di prestare pari attenzione sia alle relazioni intra-religiose che inter-religiose; chiede in tal senso lo sviluppo di un sostegno dell'UE al dialogo intra-religioso a livello locale con l'obiettivo di combattere l'estremismo e l'incitamento all'odio; chiede inoltre che gli obiettivi di promozione e protezione della libertà di pensiero, coscienza, religione o di credo siano integrati in un più ampio ventaglio di attività dell'UE legate ai diritti umani;

Ribadisce l'importanza che attribuisce alla libertà accademica e esorta l'UE e gli Stati membri a intensificare i loro sforzi diplomatici attraverso l'impegno bilaterale e multilaterale in relazione alle minacce o agli attacchi alla libertà accademica da parte di attori statali e non statali, in particolare gli attacchi violenti alle istituzioni e ai membri della comunità accademica, nonché politiche o pratiche discriminatorie, restrizioni o pressioni sulla ricerca o sull'espressione, e persecuzioni o detenzioni ingiuste; invita la Commissione a rivedere i meccanismi di sostegno e protezione esistenti per gli human rights defenders, al fine di sviluppare la capacità di identificare e fornire assistenza, inclusa la protezione e il sostegno di emergenza, nei casi che coinvolgono attacchi alla libertà accademica».⁴⁸

Nel report del 2021 invece la Commissione:

«Sostiene pienamente il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, il diritto di avere una convinzione o di non averne, e il diritto di manifestare e di cambiare o abbandonare la propria religione o convinzione senza timore di violenza, persecuzione o discriminazione; sottolinea l'importanza di affrontare la persecuzione per motivi religiosi e condanna la persecuzione subita dalle minoranze su tali basi in molte parti del mondo; invita gli Stati membri a prestare particolare attenzione a questi casi e a rispondervi di conseguenza; condanna l'abuso delle leggi sulla blasfemia per perpetuare la discriminazione e deplora l'uso della religione e delle istituzioni religiose a discapito dei diritti umani attraverso la persecuzione, anche tramite mezzi legali, delle minoranze religiose e delle comunità religiose,

⁴⁸ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2019, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 27-28-29

delle donne, delle persone LGBTIQ e di altri individui in situazioni vulnerabili; ribadisce la sua condanna verso ogni tentativo da parte delle autorità o dei governi di negare o interferire nella scelta dei leader religiosi; sottolinea che gli Stati hanno la responsabilità di promuovere e salvaguardare i diritti umani delle persone appartenenti a minoranze religiose; sottolinea l'importanza delle iniziative della società civile in questo senso;

Invita la Commissione e il Consiglio a implementare programmi ambiziosi per difendere la libertà di religione o credo nel mondo, compreso il sostegno e l'incoraggiamento agli sforzi internazionali per raccogliere prove di crimini, portare i responsabili in tribunale, rendere efficaci le sentenze penali e risarcire le vittime; invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a collaborare con i paesi terzi per adottare misure al fine di prevenire e combattere i reati d'odio;

Osserva che il posto dell'Inviato Speciale dell'UE per la promozione della libertà di religione e credo al di fuori dell'UE è rimasto vacante per più di un anno, ribadisce il suo appello al Consiglio e alla Commissione affinché effettuino al più presto una valutazione trasparente e completa dell'efficacia e del valore aggiunto della posizione dell'Inviato Speciale, fornendo a quest'ultimo risorse adeguate e sostenendo adeguatamente il suo mandato istituzionale». ⁴⁹

Nel report del 2022 infine la commissione:

«Ricorda che la libertà di pensiero, coscienza, religione o convinzione è un diritto fondamentale di ogni essere umano e si applica a tutte le persone in modo eguale; osserva con grave preoccupazione che il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, di avere un credo, di non credere, o di identificarsi come ateo o agnostico, compreso il diritto di manifestare convinzioni religiose o non religiose attraverso l'espressione, l'insegnamento e la pratica e il diritto di cambiare o abbandonare la propria religione, è ancora violato in molti paesi in tutto il mondo; sottolinea l'impatto negativo della pandemia di COVID-19, poiché alcuni governi la stanno ancora usando come pretesto per ulteriori pratiche discriminatorie, compresa la

⁴⁹ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2021, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 22

violenza e l'individuazione dei capri espiatori nelle minoranze religiose; condanna la violenza e la persecuzione delle persone appartenenti a minoranze sulla base della religione; osserva con profonda preoccupazione come le organizzazioni non religiose stiano affrontando crescenti persecuzioni, anche molto gravi fino ad arrivare ad episodi di violenza e omicidi, in diversi paesi;

Denuncia gli attacchi contro individui e organizzazioni della società civile messi in atto per aver pacificamente messo in discussione, criticato o fatto oggetto di satira le convinzioni religiose e ricorda che esprimere opinioni critiche sulla religione è un'espressione legittima della libertà di pensiero e della creazione artistica;

Esprime ulteriori preoccupazioni sull'abuso e la strumentalizzazione della religione per fomentare l'intolleranza o minare i diritti umani, come i diritti delle persone LGBTIQ e i diritti delle donne, in particolare i diritti riproduttivi, nonché i diritti dei bambini alla libertà di pensiero, coscienza e religione;

Chiede all'UE e ai suoi Stati membri di intensificare i loro sforzi per proteggere il diritto alla libertà di pensiero, coscienza, religione o credo, di sollevare queste questioni nei forum dei diritti umani delle Nazioni Unite e di collaborare con i meccanismi e i comitati delle Nazioni Unite pertinenti; invita la Commissione e il Consiglio a implementare programmi ambiziosi per difendere questo diritto in tutto il mondo, compreso il sostegno e l'incoraggiamento agli sforzi internazionali per raccogliere prove dei crimini commessi sulla base del credo o della religione, portare i responsabili in tribunale, rendere efficaci le sentenze penali e risarcire le vittime; chiede al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri di collaborare con i paesi terzi per adottare misure per prevenire e combattere i reati d'odio fuori dall'UE; chiede alle delegazioni dell'UE, laddove appropriato, di includere organizzazioni religiose nelle loro esperienze di dialogo con la società civile al fine di adattare le politiche sui diritti umani ai contesti religiosi e culturali specifici del territorio; osserva che la parte di popolazione che non si identifica con nessuna religione non dovrebbe essere trascurata nel quadro politico dell'UE sulla libertà di pensiero, coscienza, religione e credo; chiede una valutazione delle Linee guida

dell'UE del 2013 sulla promozione e protezione della libertà di religione o credo, come previsto dall'articolo 70 delle stesse».⁵⁰

I report espongono un'analisi chiara e completa dei problemi relativi al diritto di libertà di pensiero, coscienza, religione e credo, mostrando le numerose violazioni nell'ambito di questo diritto, per definizione molto ampio.

Uno dei punti cardine di ogni report riguarda la discriminazione per motivi religiosi, che colpisce individui e gruppi religiosi in base alla propria fede o in base all'aderenza ad una posizione agnostica o atea. In particolare, ne sono maggiormente vittime i membri di minoranze religiose, che in molte parti del mondo subiscono varie forme di discriminazione anche e soprattutto da parte dei governi, i quali mettono in pratica minacce, promulgano leggi sulla blasfemia e leggi anti-conversione, demoliscono i luoghi di culto, perpetrano violenze, fino ad arrivare agli stupri, a sparizioni forzate, esecuzioni e genocidi. In merito a questo problema si possono individuare delle evoluzioni rilevanti nel tempo, queste pratiche tendono ad estendersi ad altre categorie rispetto a quelle già colpite precedentemente, il report del 2022 infatti riporta come anche le organizzazioni laiche o non religiose si trovino in una condizione di pericolo sempre più preoccupante. Inoltre, sempre nel report nel 2022, la Commissione nota come la pandemia da COVID-19 abbia esacerbato le discriminazioni verso le minoranze religiose poiché numerosi regimi hanno volontariamente indicato come capro espiatorio per essa le comunità religiose di minoranza. Si può dunque trarre una valutazione negativa sull'evoluzione della condizione di questa problematica, sicuramente influenzata da agenti esterni come la pandemia ma anche esacerbata dall'aumento delle azioni legislative discriminatorie di diversi governi, che sembra costituire un trend preoccupante.

Un'altra questione rilevante è quella della discriminazione verso categorie di persone vulnerabili; infatti, molti governi strumentalizzano sistematicamente la religione al fine di discriminare alcune categorie, tra cui le donne e le persone

⁵⁰ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2022, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 30-31

LGBTIQ, con particolare riferimento ai diritti sessuali e riproduttivi. In merito a questo problema, centrale in ognuno dei report, si può riscontrare una particolare stagnazione della situazione dei diritti presi in esame, la Commissione cioè ribadisce ogni anno la necessità di far fronte a tali violazioni riscontrando un'inadeguatezza della comunità internazionale nel farlo.

Infine è indicativa la questione legata all'Inviato Speciale per la promozione della libertà di religione e credo al di fuori dell'UE, il report del 2019 redarguisce la Commissione UE e il Consiglio per il ritardo della valutazione sull'Inviato Speciale, la quale sarebbe funzionale alla comprensione del valore aggiunto portato dallo stesso, che permetterebbe alla Commissione di rinnovare il mandato e di poter considerare con maggior consapevolezza gli strumenti e i fondi di cui l'Inviato Speciale dovrebbe disporre nel mandato successivo. Nel report del 2021 si può notare come due anni dopo la valutazione non sia ancora giunta e come dunque il posto dell'Inviato Speciale sia rimasto vacante per più di un anno, impedendogli di esprimere il proprio valore aggiunto nei luoghi in cui avrebbe dovuto operare la salvaguardia del diritto di sua competenza. Possiamo dire in questo senso che il lavoro svolto dal sistema UE sul tema sia stato negli anni, almeno per quanto concerne l'Inviato Speciale, piuttosto incostante e sommario, il che ha necessariamente causato un peggioramento nella condizione del diritto di libertà di pensiero nei luoghi in cui avrebbe operato, essendo il Parlamento UE uno dei principali attori nella salvaguardia dei diritti umani nel mondo.

3.4 Il diritto di non intolleranza e discriminazione

Il diritto di non intolleranza e discriminazione è un elemento fondamentale all'interno dei report, si tratta di un diritto cardine che fa riferimento al principio di eguaglianza e consiste nel diritto a non ricevere differenti trattamenti in base all'etnia, alla classe, alla religione, alla nazionalità o qualsiasi altra caratteristica individuale.

In merito a questo diritto nel report del 2019 la Commissione:

«Accoglie con favore l'adozione nel 2019 da parte del Consiglio delle Linee guida dell'UE sui diritti umani in materia di non discriminazione; invita l'UE e i suoi Stati

membri a utilizzare tutti gli strumenti a loro disposizione per garantire che coloro che sono responsabili delle violazioni dei diritti sulla base della discriminazione basata sull'etnia, la casta (lavoro e discendenza), la religione, l'origine nazionale siano ritenuti responsabili;

Prende atto con grande preoccupazione dell'entità e delle conseguenze delle gerarchie di casta, della discriminazione basata sulla casta e della perpetuazione delle violazioni dei diritti umani basate sulla casta, compresa la negazione dell'accesso al sistema legale o all'occupazione, la segregazione continua, la povertà e la stigmatizzazione, e le barriere legate alla casta per l'esercizio dei diritti umani fondamentali; ribadisce la sua richiesta di sviluppare una politica dell'UE sulla discriminazione basata sulla casta; ribadisce la sua richiesta all'UE e ai suoi Stati membri di intensificare gli sforzi e sostenere le iniziative presso l'ONU e nelle delegazioni e missioni dell'UE nei paesi terzi per eliminare la discriminazione basata sulla casta;

Ricorda l'importanza di sostenere attivamente iniziative inclusive e antirazziste, specialmente dato l'aumento degli attacchi xenofobi e razzisti in tutto il mondo, nel contesto delle crescenti richieste di giustizia sociale che hanno ispirato un'ondata di proteste mondiali;

Ribadisce il ruolo cruciale dell'istruzione nella destrutturazione dei pregiudizi e degli stereotipi, nella promozione della tolleranza, della comprensione e della diversità, e sottolinea che l'istruzione è uno strumento chiave per porre fine alla discriminazione strutturale e al razzismo nelle nostre società; invita gli Stati membri a promuovere politiche antidiscriminatorie in tutti i settori; ritiene che la lotta contro il razzismo sia una questione trasversale e che dovrebbe essere presa in considerazione in tutti i settori della politica dell'Unione;

Invita tutte le delegazioni dell'UE ad attenersi costantemente al loro obbligo di valutare e analizzare lo stato della non discriminazione e di presentarlo nelle loro strategie dell'Unione europea sui diritti umani e la democrazia (HRDCS) nel capitolo relativo alla Non discriminazione ed esclusione, nonché nelle relative sezioni sui motivi specifici di discriminazione o per i gruppi discriminati; sottolinea che gli aggiornamenti sullo stato della non discriminazione nei Rapporti annuali di

attuazione delle HRDCS e nei rapporti dei capi missione sono vitali per la preparazione del dialogo sui diritti umani e che le linee guida stabiliscono anche che l'UE deve incoraggiare e sostenere la partecipazione attiva della società civile ai forum e nei meccanismi multilaterali in relazione alla discriminazione basata sulla casta (lavoro e discendenza)».⁵¹

Nel report del 2021 invece la Commissione:

«Ribadisce la sua ferma condanna della discriminazione, della xenofobia, dell'intolleranza, della persecuzione e degli omicidi legati alla razza, all'etnia, alla nazionalità, alla classe sociale, alla disabilità, alla casta, alla religione, alla convinzione, all'età, all'orientamento sessuale e all'identità di genere, che continuano a essere un problema serio in molti paesi; sottolinea l'impatto profondamente sproporzionato della pandemia di COVID-19 sulla discriminazione razziale ed etnica, sulla xenofobia e sull'intolleranza correlata; accoglie con favore il lancio del Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, che riconosce non solo le dimensioni individuali e sociali, ma anche la natura strutturale di questo fenomeno; sottolinea che nonostante i 20 anni di lavoro svolti a partire dall'adozione della Dichiarazione e del Programma d'Azione di Durban nel 2001, il razzismo, la discriminazione, la xenofobia e l'intolleranza correlata continuano a essere un flagello in molti paesi del mondo e chiede un approccio di tolleranza zero a questi fenomeni; invita i governi, le organizzazioni regionali, la società civile e altre parti interessate a raddoppiare gli sforzi per attuare efficacemente la dichiarazione e per sviluppare e attuare piani d'azione per combattere il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza correlata; chiede all'UE di organizzare un vertice globale contro il razzismo per combattere il razzismo e la discriminazione nel mondo in collaborazione con partner simili e organizzazioni internazionali come l'OCSE, l'ONU, l'Unione Africana, l'Organizzazione degli Stati Americani e il Consiglio d'Europa;

⁵¹ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2019, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 26-27

Esprime rammarico per il fatto che i popoli indigeni continuano a subire discriminazioni e persecuzioni sistematiche in tutto il mondo, compreso lo spostamento forzato, gli arresti arbitrari e l'uccisione degli human rights defenders; ribadisce il suo appello all'UE, ai suoi Stati membri e ai loro partner nella comunità internazionale ad adottare tutte le misure necessarie per il riconoscimento, la protezione e la promozione dei diritti dei popoli indigeni, compresa la loro lingua, terre, territori e risorse, e la creazione di un meccanismo di ricorso per presentare denunce su violazioni e abusi; accoglie con favore il lavoro che la società civile e le ONG stanno svolgendo su questi temi; si riferisce alla nomina di un relatore permanente sui popoli indigeni all'interno del Parlamento con l'obiettivo di monitorare la situazione dei diritti umani di quei popoli; incoraggia i paesi a ratificare le disposizioni della Convenzione n. 169 dell'OIL sui popoli indigeni e tribali;

Prende atto con grande preoccupazione dell'entità e delle conseguenze delle gerarchie di casta, della discriminazione basata sulla casta e della perpetuazione delle violazioni dei diritti umani basate sulla casta, compresa la negazione dell'accesso al sistema legale o all'impiego, la segregazione continua, la povertà e la stigmatizzazione, e le barriere legate alla casta per l'esercizio dei diritti umani fondamentali e per la facilitazione dello sviluppo umano; ribadisce il suo appello all'UE e ai suoi Stati membri ad intensificare gli sforzi e sostenere le iniziative presso l'ONU al fine di eliminare la discriminazione basata sulla casta».⁵²

Nel report del 2022 infine la Commissione:

«Sottolinea la sua opposizione e condanna all'intolleranza, alla xenofobia e alla discriminazione sulla base della razza, etnia, nazionalità, classe sociale, disabilità, casta, religione, credo, età, sesso, orientamento sessuale o identità di genere, che in molte regioni del mondo portano a omicidi e persecuzioni, specialmente in situazioni di conflitto; sottolinea che il razzismo, la discriminazione, la xenofobia, la persecuzione religiosa e l'intolleranza correlata continuano a essere un problema

⁵² Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2021, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 20-21

serio a livello mondiale, portando a violazioni dei diritti in tutti gli ambiti della vita, incluso l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria, al lavoro e alla giustizia, e che questi problemi sono stati ulteriormente esacerbati dalla pandemia di COVID-19; chiede all'UE e ai suoi Stati membri di guidare la lotta globale contro l'antisemitismo e accoglie con favore l'adozione della strategia dell'UE a tal fine; invita la Commissione e le delegazioni dell'UE a sviluppare, in collaborazione con gli Stati membri e con il contributo del Parlamento, strategie locali specifiche per aiutare a combattere la discriminazione basata sulla casta nei paesi più colpiti da essa, in dialogo con i rappresentanti locali e le organizzazioni della società civile;

Raccomanda che il Parlamento affronti la discriminazione basata sulla casta in tutte le sue commissioni pertinenti (le Commissioni per gli Affari Esteri, lo Sviluppo e il Commercio Internazionale e il Sottocomitato per i Diritti Umani) e delegazioni, nomini una persona responsabile per la discriminazione basata sulla casta e, durante le visite nei paesi colpiti dalla questione, si consultino con le organizzazioni dei Dalit, sollevino la questione della discriminazione basata sulla casta con i corrispettivi del Parlamento e con le autorità, e tengano un'audizione per valutare le azioni e i progressi dell'UE in occasione della Giornata Internazionale per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale».⁵³

I report esprimono un'analisi approfondita dei problemi globali legati al diritto di non intolleranza e discriminazione. I rapporti si concentrano sui casi di discriminazione e intolleranza legati a numerosi elementi, quali la razza, l'etnia, la nazionalità, la classe sociale, la disabilità, la casta, la religione, il credo, l'età, l'orientamento sessuale e l'identità di genere; tuttavia, i punti chiave riguardano un campo di violazioni più ristretto, nel quale rientrano gli ambiti in cui le discriminazioni da parte dei governi sono più gravi. Uno dei punti principali riguarda la discriminazione per ragioni di appartenenza ad una determinata casta. Per casta si intende un concetto complesso che lega insieme i concetti di discendenza e di lavoro, con particolare riferimento allo status sociale ed economico di quell'attività. Su questo argomento i report del 2019 e del 2020

⁵³ Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2022, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea, p. 27-28

esprimono preoccupazioni in termini quasi identici, soffermandosi sulle violazioni soprattutto riguardanti il mancato accesso all'istruzione, all'occupazione e al sistema legale in base alla casta di appartenenza, oltre che la forte stigmatizzazione ed emarginazione subita dalle persone appartenenti alle caste considerate ai margini. Il report del 2022 invece si concentra sulle possibili soluzioni, quali la discussione del tema in tutte le Commissioni e Delegazioni competenti, l'organizzazione di un sistema efficace di dialogo con le autorità locali nei paesi dove persiste il problema o di audizioni per valutare i progressi dell'UE. La Commissione dunque mostra come il problema sia persistente e grave, tanto da metterlo al centro dei report nella parte relativa alla non discriminazione, ma al tempo stesso ritiene che la gravità del problema renda non più sufficiente limitarsi alla collaborazione tra UE e ONU sul tema (come consigliato dalla Commissione stessa nei report del 2019 e del 2021), ma che sia necessario strutturare l'azione di protezione dei diritti in modo più ampio e organizzato, al fine di far fronte all'incapacità degli strumenti attuali di risolverlo autonomamente.

Un altro punto rilevante, presente per ragioni evidenti soltanto nei report del 2021 e 2022, è legato agli effetti della pandemia di COVID-19 sull'intolleranza e sulla discriminazione. In merito, il report del 2021 sottolinea come la pandemia abbia impattato in modo estremamente sproporzionato in base al gruppo sociale, etnico, nazionale o economico di appartenenza, mostrando come abbia colpito molto più duramente le categorie discriminate, alle quali sono stati negati o resi disponibili in minore quantità gli strumenti per affrontarla, come l'accesso alle cure o alle norme igienico-sanitarie necessarie. Si legge invece nel report del 2022, che il razzismo, la discriminazione, la xenofobia, la persecuzione religiosa e l'intolleranza siano state esacerbate dalla pandemia, soprattutto per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria, al lavoro e alla giustizia. Attraverso questa disamina si può comprendere come la pandemia abbia sensibilmente influito negativamente su contesti già profondamente problematici, rendendo spesso ancora più critica la condizione delle categorie discriminate.

CONCLUSIONI

Ci si chiedeva se dall'analisi comparata tra i diversi report potesse emergere bilancio positivo o negativo rispetto alla condizione dei diritti umani. A seguito dell'analisi si possono sicuramente ricavare alcuni dati ed elaborare delle conclusioni in merito ad essi, tuttavia è necessario considerare alcuni fattori. I rapporti non hanno lo scopo specifico di riconoscere un miglioramento o un peggioramento nella condizione dei diritti, ma quello di comprendere ogni anno quali siano i problemi più attuali e quali azioni l'Unione Europea possa mettere in atto per risolverli o per attenuarli, al fine di proteggere e promuovere i diritti umani. Inoltre, la comprensione dell'andamento qualitativo della condizione dei diritti presenta delle difficoltà intrinseche, tra cui la non linearità delle riforme interne agli stati, le violazioni occulte e l'evoluzione dei sistemi di monitoraggio dei diritti, che rischiano di falsare i dati. Valutare un bilancio circoscritto della condizione dei diritti umani è tuttavia possibile comparando i testi dei tre report presi in esame e valutandone i punti chiave. È possibile comprendere, considerando le problematiche presenti in ognuno dei report, se queste vengano analizzate negli anni da punti di vista diversi, o se vengano aggiunti degli elementi all'analisi; è possibile inoltre notare se elementi non presenti in report precedenti compaiano in quelli successivi o se al contrario elementi che si presentavano precedentemente scompaiano; è infine possibile valutare la costanza e l'efficienza dell'azione Europea sui diritti nel tempo, poiché i report spesso riportano eventuali problematiche che la Commissione per gli affari esteri ritiene di riscontrare in essa. Attraverso queste metodologie di analisi è possibile dunque comprendere se, quantomeno dal punto di vista del Parlamento Europeo, la condizione dei diritti sia peggiorata o migliorata durante gli anni considerati.

È possibile individuare, in ognuno dei diritti considerati, una condizione di peggioramento e di incremento o degenerazione delle criticità. In particolare, per quanto concerne il diritto alla libertà di espressione si nota come elementi esterni, tra cui l'avanzamento tecnologico, abbiano contribuito ad esacerbare la gravità della condizione del diritto, inoltre si può riscontrare una tendenza di incremento dei processi strategici o delle leggi oppressive verso l'attività dei professionisti dell'informazione. Per quanto riguarda il diritto alla libertà di pensiero, coscienza, religione e credo si può notare come la pandemia da COVID-19 sia spesso stata sfruttata dai governi per trovare un capro espiatorio in alcune minoranze religiose, ma anche come l'azione dell'UE sia stata incostante ed incerta, soprattutto per quanto concerne le funzioni dell'Inviato Speciale per la promozione della libertà di religione e credo al di fuori dell'UE. Per quanto riguarda infine il diritto alla non intolleranza e discriminazione possiamo ancora una volta riscontrare come la pandemia da COVID-19 abbia rappresentato un contesto fertile per l'aggravamento di violazioni preesistenti e come l'azione internazionale ed Europea non sia al momento stata sufficiente per migliorare la situazione nei contesti più difficili.

È evidente, dunque, come la condizione dei diritti presenti un bilancio sostanzialmente negativo, sia a causa di agenti esterni, come la pandemia, ma anche a causa dell'incapacità della comunità internazionale e dell'UE di impattare in modo incisivo sull'azione dei governi che commettono più spesso violazioni, i quali tendono dunque ad intensificare la loro attività di oppressione e repressione attraverso azioni legali, violenza e modifiche all'ordinamento interno.

Emerge dunque una visione potenzialmente pessimistica sulla tendenza della condizione qualitativa dei diritti. È importante ricordare tuttavia che le tendenze non sono imm modificabili e che l'azione della comunità internazionale, specie quella del Parlamento Europeo, che si è dimostrata un'istituzione fondamentale nel mondo all'interno dell'ambito, ha la capacità, se svolta adeguatamente, di invertire i trend negativi. Inoltre, è essenziale capire che conoscere l'evoluzione nel tempo della condizione dei diritti è fondamentale per comprendere come affrontare le problematiche legate ad essi, sia per quanto riguarda le criticità di responsabilità dei governi, sia per quanto riguarda quelle dovute a eventi esterni o quelle connesse all'inadeguatezza dell'intervento UE. Da questa analisi può dunque nascere un

interesse nel comprendere più profondamente e in modo più ampio il bilancio nel tempo della condizione dei diritti umani, favorendo eventualmente un'inversione delle tendenze negative tramite l'azione della comunità internazionale e l'intercettazione degli eventi esterni che possono esacerbare le violazioni dei diritti

BIBLIOGRAFIA

Archick, K., 2014, *The European Parliament*, Washington, Congressional Research Service

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 2000, Bruxelles, Unione europea

Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2019, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0051_EN.pdf

Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2021, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0353_EN.pdf

Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo, 2022, *Report annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, Unione europea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0298_EN.pdf

EU Monitor, Commissione per gli Affari Esteri del Parlamento europeo: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7ykayxb3dk>

EU Monitor, Commissioni del Parlamento europeo: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dowcidlzm>

EU Monitor, Sottocommissione per i Diritti dell'Uomo: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7ykbaar7yv>

Freedman, R., 2023, *The opposition of models and narratives in the field of human rights*, Brussels, European Union

Gfeller, A. E., 2014, *Champion of human rights: The European Parliament and the Helsinki process*, London, Sage Publications

Lerman Z., 2016, *Andrei Sakharov Prize: Human Rights and Peace - A Personal Odyssey*, Sacramento, APS april meeting

Markzac B., Scott-Railton J., McKune S., Razzak B. A., Deibert R., 2018, *Hide and seek, tracking NSO group's Pegasus spyware to operations in 45 countries*, Toronto, The Citizen Lab

Mascia M., 2016, *Unione Europea, cantiere aperto di governance*, Bari, Cacucci editore

Pagina web del Parlamento europeo a proposito delle Commissioni parlamentari:
<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/committees>

Parlamento europeo, 2021, *A quick look at parliamentary Committees*, Bruxelles, Unione europea

Piattaforma E-meeting del Parlamento Europeo:
<https://emeetinglx.europarl.europa.eu/emeeting/committee/it/archives/DROI>

Unione europea, 2007, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, Bruxelles, Unione europea

Universal Rights Group, 2019, *Is the global situation of human rights improving or deteriorating?*, Geneva, Universal Rights Group

RINGRAZIAMENTI

A termine di questo elaborato mi piacerebbe ringraziare alcune persone che sono state importanti per il raggiungimento di questo obiettivo.

Ringrazio mia madre per avermi supportato sempre, sotto ogni punto di vista, per avermi incoraggiato fin dall'inizio nell'aprirsi ad ogni prospettiva e per avermi tenuto in piedi le volte che ho creduto di non farcela.

Ringrazio mia zia per avermi supportato in ogni modo potesse aiutandomi concretamente ed emotivamente sempre, per essere stata un supporto fondamentale senza il quale questo percorso sarebbe stato molto più duro, per esserci stata ogni volta che ho avuto bisogno di lei.

Ringrazio mia nonna per essere sempre presente, per essersi presa profondamente cura di me durante questi anni.

Ringrazio mio nonno per essere sempre nel mio cuore, per essere stato per me una guida e un modello a cui ispirarmi, per avermi donato ogni singolo giorno l'energia e la forza necessaria per affrontare questo percorso.