

al posto del confronto permanente; deve averli oggi che si tratta di scegliere se fare un'Unione politica – con chi ci sta, a velocità diverse, a integrazioni successive, ognuno proponga la sua – oppure se restare il parco-giochi degli interessi continentali contrapposti che ci circondano e che parlano, tra loro, una sola lingua: quella della forza.

Quali valori comuni?
Diritti umani, *rule of law* e democrazia.
I pilastri della casa europea

Isabel Trujillo*

Si parla spesso della "casa comune europea". La domanda che ci poniamo in questo capitolo è la seguente: l'Europa è una casa costruita sulla sabbia o ha fondamenta forti, tali da resistere alle pressioni e alle tempeste? E quali sono i pilastri di questa casa comune?

Inizialmente, dopo mezzo secolo di conflitti atroci, il progetto europeo ha preso le mosse da due principali finalità: la pace e la prosperità dei popoli europei. Nel corso del tempo, alla riconciliazione tra i popoli europei, che ha evitato (fino al 2022) la guerra sul suo territorio, e alla cooperazione economica, che ha aperto la strada della Comunità economica europea fino all'Unione odierna, si è dato forma ad alcuni pilastri, anche se l'impronta

* Professoressa ordinaria di Filosofia del diritto, Università degli Studi di Palermo.

economicista delle origini tende sempre a rispuntare e a prevalere. I tre pilastri che progressivamente l'Unione europea ha individuato come fondamenti del progetto comune sono i diritti umani, la democrazia e la *rule of law*. Quest'ultima si può anche tradurre come "stato di diritto", ma con una precisazione che faremo in seguito.

La triade diritti umani-democrazia-*rule of law* è stata significativamente definita la *Holy Trinity* dei valori europei¹. La metafora della Trinità non è casuale e fa riferimento specifico al fatto che si tratta di tre in uno, cioè sono pilastri che si supportano a vicenda al punto che se cede uno crollano gli altri e, viceversa, essi si rafforzano a vicenda. Al di là di dissertazioni teoriche più o meno interessanti e rilevanti su questi temi, l'Europa ha compreso sulla propria pelle l'importanza di non isolare la democrazia e la *rule of law* dal rispetto dei diritti delle persone. Infatti, i crimini commessi sul territorio europeo prima e durante la Seconda guerra mondiale erano stati coperti dal presunto rispetto della democrazia e della legge (per esempio, la degradazione degli ebrei con le leggi razziali).

¹ J.H. WEILER, *The European Circumstance and the Politics of Meaning: Not on Bread Alone Doth Man Liveth* (Deut. 8:3; Mat 4:4), in «German Law Journal», 21 (2020), 1, p. 96. Sul progetto europeo sono importanti molti altri suoi scritti, per esempio J.H. WEILER, *Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration: An Exploratory Essay*, in J. DICKSON – P. ELEFTHERIADIS (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, online edn., Oxford Academic, Oxford 2012, doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199588770.003.0006, accessed 10 Sept. 2023.

Troviamo i pilastri formalmente indicati nell'articolo 2 del Trattato dell'Unione europea (Tue):

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

In questa solenne proclamazione, i tre pilastri sono elencati insieme ad altre condizioni per realizzarli: la tolleranza, l'uguaglianza, la libertà, la solidarietà. Si tratta, in realtà, di elementi sempre riconducibili ai primi tre, che descrivono bene il cuore del progetto europeo. Tuttavia, questa solenne proclamazione non afferma che questi siano valori già presenti nell'Unione, ma che lo devono essere. È vero, essi sono parte del Dna europeo, ma insieme a molte altre cose. Il progetto della casa comune è da costruire nel futuro. Esso indica il modo in cui vogliamo condurre l'Unione. È, dunque, importante esaminare questa triade di valori per comprenderli e determinare lo stato dell'arte per ciascuno di essi e per le loro relazioni, anche con l'obiettivo di mettere a fuoco quello che non ha funzionato finora e quello che ancora dobbiamo fare.

I diritti umani

La tutela della dignità della persona e dei suoi diritti è forse il pilastro più importante dell'Unione europea. I diritti, in realtà, fanno parte del bagaglio europeo da tempi remoti. In Europa è maturata l'idea di diritti naturali a partire dal Cinquecento; sono stati rivendicati diritti politici durante le rivoluzioni; si è sviluppato l'*habeas corpus* (l'idea, cioè, che nessuno può essere arrestato senza un ordine del giudice e senza capi d'imputazione noti, idea che oggi si trova raccolta in tutte le norme con cui le Costituzioni garantiscono la libertà personale).

Eppure, quando si parla di diritti umani si intende qualcosa di parzialmente diverso e di nuovo rispetto a queste esperienze del passato, qualcosa che addirittura implica un rovesciamento di prospettiva. I diritti umani non sono (soltanto) il contenuto di rivendicazioni, ma soprattutto il contenuto del dovere di tutti gli Stati e della comunità internazionale in tutte le sue componenti, anche quella degli individui e dei privati (inclusi gli operatori economici). Questo non significa che ai diritti si sostituiscono i doveri. Significa, invece, che i diritti umani sono i diritti nostri e degli altri, da proteggere attraverso l'azione di attori statali e non statali.

Un dato su tutti può dare la misura della centralità che hanno via via acquisito i diritti in Europa e di come ci siamo impegnati nella loro tutela: è ben noto il lavoro della Corte europea dei diritti, con sede a Strasburgo. È risaputo che, dopo ave-

re esaurito tutti i rimedi giurisdizionali interni, è possibile ricorrere a questa Corte per contestare la violazione dei propri diritti anche contro il proprio Stato di appartenenza. Non sempre si sa che questa Corte non è un organo dell'Unione europea. Si tratta piuttosto di un tribunale internazionale creato per dirimere controversie relative alla Convenzione europea dei diritti (1950), firmata a oggi da 46 paesi, più di quanti appartengono all'Unione europea. Tuttavia, questa precisazione non elimina la centralità dei diritti umani nel progetto europeo che, oltre a ospitare gran parte dei paesi firmatari, ha sviluppato altre esperienze particolarmente importanti in tema di protezione dei diritti, quali quelle derivanti dalla Carta sociale europea (1961) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 (oggi parte del TUE), ma anche strumenti quali la Corte di giustizia di Lussemburgo che veglia sull'applicazione del diritto dell'Unione e, quindi, anche sulla tutela dei diritti.

Per comprendere il ruolo dei diritti nel progetto europeo dobbiamo partire dal precisare il loro rapporto con gli strumenti giuridici che servono a tutelarli. Il vero valore dei diritti – anche a partire dalle carte che li proclamano – sta nella loro capacità di tutelare la dignità della persona umana nelle diverse situazioni e relazioni della vita. Gli strumenti giuridici predisposti a tal fine servono a rendere effettiva questa protezione: attraverso una normativa appropriata, organi di vigilanza, tribuna-

li. Tuttavia, come è noto, non tutte le dichiarazioni dei diritti sono eguali, altrimenti ne basterebbe una. I diritti divergono in relazione alle situazioni concrete che sono ritenute rilevanti per la dignità delle persone. Dopo la Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dalle Nazioni unite nel 1948, furono elaborati due trattati diversi, volti entrambi ad assicurare protezione ai diritti civili e politici da un lato, e ai diritti sociali, economici e culturali dall'altro, oltre a molte carte regionali quali quelle indicate in Europa. Molto più tardi, alla fine degli anni Novanta, la comunità internazionale ha però dichiarato l'indivisibilità e l'interdipendenza dei diritti (Dichiarazione di Vienna, 1993). Questa vicenda può spiegare che la tutela della dignità della persona, che è l'obiettivo dei diritti, è compatibile con versioni diverse di questi diritti e con diverse interpretazioni degli stessi diritti. La domanda, allora, è: vi è una versione europea dei diritti? Se sì, quale? Chi l'ha definita? La risposta a queste domande è complessa.

Attenendoci alle carte dei diritti prima richiamate, ma anche ad altri strumenti normativi europei e alle diverse Costituzioni degli Stati membri, che pure contano moltissimo nello sforzo di realizzare il compito di proteggere la dignità delle persone, seppure in un contesto abbastanza omogeneo, per lo meno relativamente alla loro importanza, in Europa troviamo diritti diversi e modi diversi di intendere i diritti. Tuttavia, contrariamente a quanto si

può pensare, questa molteplicità di versioni non è necessariamente foriera di dispersione e distruzione dei diritti, perché invece attesta la molteplicità di modi di tutelare la dignità umana. Il compito di tutelare i diritti può seguire diverse strade e tutte si possono percorrere a una condizione: di superare la prova delle argomentazioni e del consenso. I parlamenti e le corti sono luoghi dove si mettono a confronto diversi modi di intendere i diritti a partire dalla loro relazione con la dignità delle persone. È proprio in questi fori dove interpretazioni attendibili possono essere elaborate e discusse. Ciò richiede il coinvolgimento dei cittadini europei attraverso i loro Stati, ma anche come individui e attraverso associazioni di vario tipo che si adoperano per i diritti.

Questa partecipazione nella definizione dei diritti è molto importante. Si è, per esempio, criticata la tendenza in Europa a ridurre i diritti umani ai diritti dei consumatori, o la tendenza a darne una lettura individualista e anticomunitaria (in quanto si tratta di diritti contro il proprio Stato), ma le istituzioni europee potrebbero accogliere anche altre visioni. La conseguenza è che occorre collaborare nel compito di definire i diritti, perché è in gioco la modalità di protezione delle persone. La tutela dei diritti è una pratica sociale che ha come fine quello di tutelare la dignità umana. I diritti umani, infatti, non sono i diritti naturali della grande tradizione giusnaturalista europea, elaborati a ta-

volino ed esaustivamente elencati in alcune liste, né sono quelli derivanti da movimenti rivoluzionari che li imponevano con la forza. I diritti umani non sono nemmeno i diritti che alcuni Stati illuminati hanno concesso ai loro cittadini. La loro matrice è la dignità della persona e i diritti sono ordinati a essa.

All'interno dell'Unione europea vi sono importanti sedi in cui si possono determinare questi diritti, tenuto conto del tempo, dell'evoluzione sociale e delle tecnologie, della volontà delle persone. Si tratta di procedure in cui fare valere argomentazioni, interpretazioni, letture diverse sostenute da ragioni pertinenti alla dignità. Il contributo di ciascuno non consiste solo nel rivendicare diritti o nell'appellarsi alla Corte europea, ma nell'argomentare a favore di modi di tutelare le persone, nella partecipazione all'elaborazione di una legislazione interna e comunitaria appropriata, nella segnalazione di forme di violazioni dei diritti, nella critica di letture riduzioniste dei diritti, nella difesa di interpretazioni dei diritti coerenti con dignità umana.

Si intravede già in che senso diritti e democrazia sono intrecciati. Non solo vi è un diritto a partecipare alla vita delle istituzioni europee, ma, soprattutto, la determinazione e la protezione dei diritti è un compito comune e partecipativo.

La democrazia

L'Europa ha imparato a proprie spese che una democrazia senza diritti si trasforma in una tirannia

della maggioranza e diventa un pericolo per la tutela della dignità delle persone. Come i diritti, anche la democrazia vanta una lunga storia europea, a partire da quella versione di democrazia diretta delle *polis* greche in cui si davano le condizioni per la partecipazione effettiva di alcuni membri della società (definiti, però, dal genere e dalla ricchezza) nelle decisioni comuni. A partire dal consolidamento dello Stato come entità politica prevalente, le democrazie occidentali hanno assunto il meccanismo della rappresentanza. La partecipazione politica non può essere realizzata in forma diretta per le caratteristiche e le dimensioni delle istituzioni, se non in casi rarissimi.

Nel tempo è diventato sempre più chiaro che vi è un deficit democratico nell'Unione. Innanzitutto, esiste uno sdoppiamento tra il livello domestico o interno agli Stati e il livello europeo. Noi scegliamo i rappresentanti a livello nazionale e poi questi intervengono nelle istituzioni europee, ma questo rende la nostra partecipazione doppiamente indiretta e determina il rischio di governatorismo. Infatti, per partecipare alle decisioni europee passiamo dalle istituzioni nazionali, che sono rappresentate dai governi. Questo meccanismo complesso rende la legittimazione sociale dell'Unione ancora molto debole, al punto che il progetto sembra l'opera di una *élite* che impone dall'alto le proprie decisioni. La possibilità di votare per il Parlamento europeo è una correzione di questo rischio di elitismo e di

governatorismo, ma è necessario che le elezioni siano svolte dopo un chiaro, profondo e trasparente dibattito politico, nel quale sia possibile anche conoscere le alternative e i programmi.

Una questione per certi versi preliminare riguarda a quale esigenza risponda la democrazia. Anche se qualcuno ritiene che l'Europa si legittimi quale progetto politico come una forma di messianismo, cioè per la Terra promessa cui aspira², la democrazia riguarda il "chi". Chi propone il progetto europeo? Chi lo governa e lo promuove? Solitamente si risponde chiamando in causa il *demos*, cioè il popolo. Tuttavia, non bisogna cadere nell'inganno di immaginare che prima si debba individuare il popolo e, poi, farlo decidere. Sono le istituzioni partecipative a rendere possibile la costituzione di un popolo. Nella costruzione degli Stati moderni, nell'Ottocento, alla domanda sul *chi* si è risposto con una finzione. Non c'era, infatti, il popolo italiano quando si fece l'Italia. Il popolo è stato il risultato di una serie di politiche quali l'unificazione della lingua, della cultura, delle istituzioni. Oggi le democrazie europee trovano la loro unità nei valori costituzionali, e spesso prescindono da un'unica lingua e un'unica cultura (si pensi alla Spagna, che contiene al suo interno popolazioni con lingue e tradizioni molto diverse, tutelate dalla comune Costituzione). Non c'è, infatti, bisogno

² Cfr. J.H. WEILER, *The European Circumstance and the Politics of Meaning: Not on Bread Alone Doth Man Liveth* (Deut. 8:3; Mat 4:4), cit.

di omogeneità, perché le Costituzioni sono il quadro comune entro cui trovare un accordo quando si è in disaccordo³.

È vero che il progetto di una Costituzione europea è stato bocciato a un certo punto (2005). Forse perché aveva la pretesa di definire una identità politica europea pregressa, cosa difficile da stabilire visto il ricco passato, ma forse né sufficiente né appropriata. L'identità politica è piuttosto normativa, cioè mira al futuro e consiste in un progetto da realizzare. L'Unione europea come casa comune fondata sui pilastri della democrazia e dei diritti è un progetto che vale la pena di costruire. Questo modo di intenderla neutralizza la difficoltà ricorrente derivante dal constatare che quella casa ancora non c'è. Se è un progetto comune, a questo compito dovremmo collaborare tutti noi. La mancata mobilitazione sociale per sostenere le istituzioni europee è anche causa del carattere deficitario del progetto. Peraltro, nel vuoto della partecipazione dal basso, chi opera nelle istituzioni europee si trova ad agire senza controllo. A evitare questo serve precisamente il terzo elemento della triade dei pilastri: la *rule of law*.

³ Ovviamente, quando si è in disaccordo occorre partecipare in modo dialogico e costruttivo. Oggi si parla di democrazia deliberativa per sottolineare la dimensione delle ragioni delle decisioni e non tanto la forza dei numeri, come nel modello della democrazia maggioritaria. Sulla democrazia deliberativa si veda F. VIOLA, *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, in «Ragion pratica», 20 (2003), 11, pp. 33-71.

La *rule of law*

Nelle ultime decadi, la *rule of law* è diventata un valore fondamentale non solo dell'Unione europea, ma anche della scena internazionale. Essa ha a che fare in prima battuta con la costruzione di istituzioni secondo diritto, cioè secondo regole, misure, criteri, e tenute a dare conto di quello che fanno (*accountability*). In negativo, la finalità della *rule of law* è di evitare l'arbitrarietà di chi esercita il potere. Uno dei suoi principi più importanti è che nessuno è al di sopra del diritto: nessun individuo, nessuna istituzione, nessun potere. Anche chi ha legittimamente la competenza di creare le regole (solitamente le assemblee democratiche) è sottoposto al diritto, cioè allo stesso diritto che crea – secondo il principio di riflessività, per cui chi crea la norma deve sottoporsi a essa – e alle regole domestiche, internazionali, consuetudinarie o di civiltà valide nel contesto in cui opera.

Come si diceva prima, la *rule of law* può essere tradotta con "Stato di diritto". Ma questa traduzione non è esauriente perché il principio della limitazione dell'arbitrarietà nell'esercizio del potere che la *rule of law* attua non si applica solo allo Stato e ai poteri pubblici, ma si estende a ogni potere, statale o sovranazionale, pubblico o privato.

Anche la *rule of law* ha radici europee, sebbene la sua versione più conosciuta sia quella appunto dello Stato di diritto, caratterizzato dalla separazione dei poteri statali e dal principio di legali-

tà, principi però non esaustivi della *rule of law*. Il diritto scaturisce da luoghi diversi dallo Stato, talvolta in competizione con il diritto statale, e spesso prevale su di esso, come nel caso del diritto dell'Unione europea. Uno degli effetti di questa trasformazione è la "comitatologia", cioè il fatto che le regole rilevanti per tutti siano spesso prese da comitati e commissioni di esperti o di burocrati, in modi poco trasparenti e certamente non legittimati democraticamente. È dunque necessario ampliare la nozione di Stato di diritto per adattarla all'evoluzione delle forme di *governance*.

La sovranità del diritto che la *rule of law* realizza implica certamente l'inaccettabilità di poteri assoluti (pubblici e privati) e garantisce non solo la libertà di chi si assoggetta al diritto, ma anche l'eguaglianza dei consociati, inclusi quelli che esercitano il potere. Non vi è nessuno al di sopra degli altri. Paradossalmente, in un certo senso, chi ha più oneri nella logica della *rule of law* è chi esercita il potere, e non chi ne è soggetto. Chi esercita il potere deve farlo rispettandone i limiti, rendendo conto delle proprie azioni e soprattutto trattando in modo rispettoso i destinatari, che sono individui liberi, razionali ed eguali. Nel caso dei poteri pubblici, questo implica regole chiare, generali (non privilegi), praticabili, coerenti, pubbliche, che valgono anche per chi esercita il potere, da applicare con imparzialità. Solo così si può pretendere che altri obbediscano.

Ma chi è soggetto al diritto ha pure obblighi. Nel caso delle comunità politiche di carattere nazionale o sovranazionale, gli obblighi non sono tanto nei confronti di chi esercita il potere, ma trattandosi di forme di vita in comune, sono doveri verso i propri pari. Da ciascuno dipende che la convivenza sia possibile e questo si realizza attraverso le regole comuni. Una tradizione europea risalente definisce la giustizia come la disposizione a non volere per sé più di quanto si è disposti a concedere agli altri. In altre parole, a non chiedere per sé trattamenti di privilegio: seguire le regole valide per tutti è proprio un atto di giustizia. È vero, però, che talvolta le regole comuni non sono del tutto giuste. La *rule of law* chiede di sostenere le regole rispettandole e obbedendo a esse, ma anche di esigere trasparenza e responsabilità da parte di coloro che esercitano il potere, e di partecipare al miglioramento del sistema. Quest'ultimo compito riguarda tutti come cittadini impegnati nel miglioramento sociale. Da questo punto di vista, la *rule of law* non è solo un meccanismo di funzionamento del potere, ma un modo equo di vivere insieme⁴. In questo senso va intesa l'integrazione attraverso il diritto nell'Unione europea.

C'è ancora futuro per la casa comune europea?

Il progetto europeo ha basi solide, ma occorre agire in accordo con esse, innovando laddove necessario.

⁴ Da ultimo, ha sviluppato questa idea della *rule of law* in un bel libro: G.J. POSTEMA, *Law's Rule*, Oxford University Press, Oxford 2022.

I pilastri di una casa sono importanti, ma sono solo la base per la realizzazione del progetto complessivo, che riguarda la convivenza pacifica, lo sviluppo dei popoli, la loro prosperità, la tutela del territorio. In un certo senso, i pilastri non definiscono completamente la vita di una comunità, ma indicano modalità irrinunciabili per farlo: nel rispetto dei diritti, nel massimo coinvolgimento nelle decisioni, seguendo regole trasparenti e condivise. Questi pilastri sono sempre validi: non riguardano solo la vita all'interno dell'Unione, ma anche al di fuori, nei rapporti dell'Unione con gli altri paesi del mondo, vicini e lontani. Essi sono, si può dire, il marchio europeo nel mondo.

Non è da escludere che talvolta questi pilastri entrino in contrasto con altri interessi legittimi dell'Unione o dei suoi Stati membri, quali l'approvvigionamento di materie prime o lo sviluppo di tecnologie. Lì si potrà provare la solidità del progetto.

Negli anni Novanta il riferimento alla casa comune europea diventò ricorrente a partire da un intervento di Michail Gorbaciov al Consiglio d'Europa (6 luglio 1989). Lo statista, protagonista dell'apertura della Russia verso l'Europa, enfatizzava tre diversi aspetti di comunanza: le esigenze della sicurezza comune (intendendo con essa sia la condivisione di spese militari sia anche il progetto di disarmo nucleare), la cooperazione economica e i valori comuni. I primi due aspetti richiamano la pace e la prosperità del progetto iniziale dell'Europa unita, non senza am-

biguità sul fronte della pace, perché parlare di sicurezza non è lo stesso che parlare di pace. Nel primo caso si adotta la prospettiva della difesa, nel secondo della convivenza, della coesistenza, ma questo è un altro tema da approfondire.

L'Europa unita doveva essere un laboratorio della pace mondiale, sia riconoscendosi nei valori comuni sia anche realizzando forme di cooperazione interna ed esterna, necessarie nel contesto della crescente interdipendenza globale. Abbiamo visto che i pilastri per la costruzione della casa europea sono solidi, coerenti l'uno con l'altro e si supportano reciprocamente. Sono peraltro in continuità ideale – se non addirittura il motore – con gli sforzi della comunità internazionale nella stessa direzione⁵. Dobbiamo ancora vedere se saremo capaci di superare le resistenze provenienti da spinte contrarie, solitamente derivanti dalla prevalenza del profitto individuale, sia come individui sia come gruppi sociali quali gli Stati nazionali (anche questo è un altro tema da affrontare, quello della sopravvivenza dello Stato, delle sue logiche nazionaliste e delle sue trasformazioni).

⁵ Il diritto internazionale dei diritti umani e l'Agenda 2030 delle Nazioni unite sono perfettamente in linea con i pilastri europei. Il primo è un sistema giuridico che si propone la protezione dei diritti fondamentali (in cui includere la Convenzione europea dei diritti di cui abbiamo parlato) e la repressione delle violazioni più gravi di tali diritti. La seconda è un programma d'azione per le persone e per il pianeta sottoscritto nel settembre del 2015 dai governi di 193 paesi membri dell'Onu, che si propone 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Assemblea generale delle Nazioni unite, Risoluzione A/RES/70/1).

Come funziona e chi decide? Istituzioni Ue: i poteri e le competenze

Alessandra Lang*

Rispondere alle domande che intitolano questo capitolo richiede alcune precisazioni preliminari, che attengono alla natura stessa dell'Unione europea. L'Unione europea, infatti, non è uno Stato: non ne ha le caratteristiche e non è organizzata sulla base di un modello statale. Se con "Stato" indichiamo una forma di organizzazione di una collettività umana stanziata su un territorio, che dà leggi e le fa applicare, secondo la formula "popolo-governo-territorio", dobbiamo concludere che l'Unione difetta di un popolo e di un territorio da amministrare e, pur potendo dettare norme vincolanti per i consociati in numerose materie, manca dell'apparato necessario per assicurarne l'attuazione e anzi, a questo fine, fa affidamento sulle strutture

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.