



ARMIN VON BOGDANDY*

L'EMERGERE E LA DEMOCRATIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ EUROPEA: UNA NUOVA LETTURA DEL DIRITTO PUBBLICO EUROPEO**

Desidero anzitutto ringraziare tutte e tutti di essere venuti. Quando uno studioso scrive un libro sogna questo, che ci sia qualcuno di interessato.

Il mio scopo principale è che, al termine del tempo assegnatomi, voi siate convinti che ha un senso concepire, pensare una società europea di cui siete membri. Siete membri della società italiana, vivendo qua, ma siete anche - così sostiene la mia tesi centrale - membri della società europea. In più, vorrei anche trasmettere l'idea che questa società è una società democratica per i processi che le sono propri a livello europeo, e quindi non solo perché abbiamo elezioni nazionali in Italia, Germania, Francia e tutti gli altri Paesi membri.

Devo dire per iniziare che tale idea è sicuramente non pacifica, ma controversa: ci sono molti studiosi che dicono che non ha senso pensare in termini di società europea; lo ritengono un concetto che non ha né capo né coda. E vi dico di più: ci sono anche molte persone, e anche persone per bene, che ritengono che l'Unione Europea non sia un ente democratico.

Quindi i punti principali sono due: concepirsi come membro di una società europea e concepire questa società europea come democratica. Per sviluppare questi due punti partirò da lontano. In questa aula ci sono molti dottorandi, quindi giovani che stanno pensando di intraprendere la carriera accademica. Fate bene perché è un lavoro bellissimo. Perché è bellissimo? Perché permette di giocare per tutta la vita. La scienza ha un elemento ludico forte. Conoscete i LEGO, i mattoncini con cui si compongono le costruzioni. Ecco, fondamentalmente essere un accademico, soprattutto un giurista, vuol dire costruire le case LEGO. Allora, la mia casetta del diritto dell'Unione Europea rimaneva sempre un po' in

* Direttore del Max-Planck Institut di Diritto pubblico comparato e internazionale di Heidelberg. Professore ordinario di Diritto pubblico – Università di Francoforte sul Meno.

** Intervento in occasione del convegno dal titolo *“L'emergere e la democratizzazione della società europea: una nuova lettura del diritto pubblico europeo”*, tenutosi presso il Dipartimento giuridico dell'Università degli studi del Molise, a Campobasso, il 20 novembre 2023.

Si ringrazia, per l'accurato lavoro di trascrizione svolto, la dott.ssa Camilla Fazio.

bilico. Ma non capivo bene perché, finché nel 2018 ho letto un libro di un teorico tedesco, Albrecht Koschorke, intitolato “Hegel e noi”.

Che cosa mi ha fatto capire Koschorke in quel libro? Innanzitutto, che il mio problema non era un problema soltanto mio individuale, ma un problema generale. Questa già è una bella cosa (un sollievo): il problema non è individuale ma è collettivo, già ti senti parte di una comunità. L'autore spiega che questo problema si pone perché noi tutti siamo hegeliani: anche voi che non avete mai letto Hegel siete hegeliani. E perché siamo hegeliani? Secondo Koschorke, lo siamo perché quando pensiamo, scriviamo, parliamo della cosa pubblica, abbiamo bisogno di un singolare collettivo. Quando parliamo della *res* comune, quando parliamo del diritto pubblico, del diritto amministrativo, ma anche della politica, il discorso, l'argomentazione sempre si basa su un singolare collettivo come lo Stato, la Nazione, il Popolo, la Repubblica, il potere costituente. Il pensare le cose pubbliche necessita sempre di un concetto simile.

Quando fate le case di LEGO, è l'elemento sopra che dà stabilità, l'architrave, o quando costruite una chiesa gotica c'è questa pietra che va inserita nella volta, che stabilizza la costruzione; questa parola è una parola piccolina però sostiene tutta la costruzione. Se guardiamo in questa direzione, ci accorgiamo di un aspetto molto interessante nel processo di integrazione europea: uno ad uno, i concetti cui ho fatto riferimento venivano proposti, ma da ultimo scartati.

C'era Coudenhove che parlava di nazione europea; c'era Monnet che già nel 1954 scriveva dello Stato federale europeo. Ma nessuno di costoro si è imposto come pensatore dominante nel dibattito. Nessuna posizione rilevante oggi afferma l'esistenza di un popolo europeo o di uno Stato europeo. È troppo forte la resistenza che vi viene opposta da esponenti di un settore molto importante in Europa, un settore che adesso in Italia ha il potere (Fratelli d'Italia). Un esponente molto famoso di questo orientamento è Carl Schmitt, ma in tanti la pensano così. Questi concetti sono stati “proibiti” per parlare del processo d'integrazione, per concepire l'Unione. Infatti, voi vedete che nei Trattati si usa la parola popolo, ma solo per gli Stati membri, e sempre al plurale: “i popoli”. E un singolare collettivo al plurale cambia totalmente significato. Quindi per molto tempo è mancato un concetto che desse stabilità al pensiero sulla nostra condizione europea.

La situazione cambia nel 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In esso è presente l'art. 2 che parla dei valori dell'Unione Europea e dice che tali valori sono comuni agli Stati membri in una “società”. L'art. 2 non è una norma qualunque, scritta magari da qualche sottosegretario o qualche burocrate a Bruxelles. Tale art. 2 è stato scritto da Amato, Giscard d'Estaing e Dehaene, tre federalisti europei che erano il presidio della Convenzione europea. Sappiamo che il Trattato costituzionale è stato rifiutato, ma sappiamo anche che il loro art. 2 è entrato nel Trattato di Lisbona sempre come art. 2 TEU. Questa società, come scritto nell'art. 2, può essere solo la società europea, perché è al singolare: non possono essere le ventisette (27) società nazionali, altrimenti il termine sarebbe usato al plurale. Ma non è nemmeno la società globale perché la società globale, se è un concetto utile, sicuramente non è una società democratica e che rispetta i diritti umani.

Società è un concetto che, nella tradizione europea, è tanto importante quanto Stato, Nazione, Popolo, Repubblica o *pouvoir constituant*. Lo troviamo nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (per dire l'importanza di questo concetto). L'uso nel Trattato del termine "società" è stato oggetto di una decisione politica di tutti gli Stati membri, con piena rilevanza giuridica. Ciò è avvenuto perché per il settore della società europea di cui è rappresentativo Fratelli d'Italia, ma anche quello che si rifà a De Gaulle, la parola società non è tanto importante. Per questo filone di pensiero sono importanti la Nazione, lo Stato e il Popolo. Di conseguenza, per i suoi esponenti era accettabile che ci fosse in un testo giuridico questa parola ("società"), tutto sommato innocua. Invece, per quelli che la vedono come Amato - tanto per farvi un esempio -, che inquadrano l'Europa nella tradizione del Manifesto di Ventotene, che la pensano come un'Europa liberale, democratica e progressista, nel loro modo di pensare il concetto di società è molto importante. Mentre per quelli che vedono il mondo piuttosto come Fratelli d'Italia "società" non è un concetto così centrale. È un concetto su cui costoro possono transigere perché vedono che per noi è importante, mentre per loro è meno importante e quindi è uno dei tanti compromessi rilevanti che si possono accettare nel Trattato.

Forse direte: ma che differenza fa? In definitiva questi concetti hanno la stessa funzione, perché sono concetti indicanti la totalità. Noi tutti costituiamo, facciamo lo Stato. La stessa cosa vale per Nazione: anche la Nazione si può comprendere come un concetto olistico, che include le istituzioni pubbliche come la sfera del privato. Per capirci bene, c'è un concetto ristretto di società che è quello che si contrappone allo Stato. C'è lo Stato e c'è la società, c'è la dialettica fra Stato e società. Ma poi c'è anche il concetto, più ampio, di società come totalità, come totalità che ingloba anche le istituzioni pubbliche, e questo è il senso nell'art. 2 TEU perché parla di una società di cui gli Stati membri fanno parte. È un concetto giuridicamente affermato perché questo concetto di società lo troviamo anche nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Quindi nell'art. 2 TEU troviamo il concetto di società come il concetto che articola la totalità del sociale.

Allora, direte, prendiamo l'uno o prendiamo l'altro, che differenza fa? Molta. Se noi concepiamo la totalità sociale sulla base del concetto dello Stato vediamo le istituzioni pubbliche al centro, anzi, il Governo. Molto spesso si parla dello Stato e si pensa che è il Governo, è il capo del Governo che parla. Pertanto, se noi andiamo a concepire, a ricostruire, a teorizzare l'insieme sociale a partire dal concetto di Stato, lo costruiamo sulla base, a partire dal Governo, del potere pubblico. Se invece si ricostruisce la totalità in base al concetto di Nazione, in tal caso molto facilmente si sottende una tradizione di etnicità, una storia comune, una lingua comune e si costruisce da lì la totalità. Se invece si prende il concetto di società, la totalità si presenta in modo ancora diverso, più aperto.

Certo, società è un concetto complesso che dipende, come tutti i concetti, da una teoria. Ma quasi tutte le teorie della società partono dagli individui che interagiscono, dalla comunicazione tra le persone. Grazie a questa base comunicativa, il concetto di "società" produce una dinamica completamente diversa nel concepire la totalità. Vi faccio tre esempi di come questo cambia la nostra visione. Il primo è riferito a come concepiamo le posizioni

discordanti nell'Unione Europea, i contrasti – diciamo – relativi all'indebitamento comune, su *Next Generation EU*, sul patto di stabilità: questi dissidi, molto spesso, vengono concepiti come conflitti tra Stati membri, che contrappongono i tirchi del Nord agli spendaccioni del Sud d'Europa. Il secondo è riferibile a quando parliamo di libertà democratiche: sono i liberali dell'Ovest contro gli illiberali dell'Est. Per fare un terzo esempio, se parliamo di immigrazione, parliamo degli Stati nel cuore del continente che sono più umani e accoglienti, e di quelli ai confini esterni dell'Europa che sono per le frontiere forti. In tal senso, normalmente il discorso (pubblico) sui grandi contrasti all'interno dell'UE è formulato in termini di conflitto tra Stati membri. Ma ciò non è vero. Ad esempio, in Germania ci sono tante persone che pensano che bisogna rendere permanente *Next Generation EU* perché occorre una maggiore solidarietà europea. Per il tema dei governi illiberali, sappiamo che Orbán ha *fans* in tutta Europa. Per gli immigrati, ci sono molte persone in Italia che vedono con orrore ciò che succede nel Mediterraneo.

In altre parole, con tale concetto di società europea abbiamo un'altra visione dei conflitti. Certo, si possono sempre concepire come conflitti tra Stati membri, ma si possono altresì concepire come conflitti all'interno della nostra società. Penso che questo aggiunga molto, perché noi vediamo che queste posizioni politiche esistono in tutti i Paesi membri. In ogni Stato membro c'è un partito che la vede come Orbán - per fortuna, dico io, non al governo. In tale prospettiva, si evidenzia una nuova concezione dei contrasti in Europa: non solo contrasti tra Stati membri, ma anche una dialettica interna alla società. Un altro punto in cui la visione cambia è se gli stranieri residenti nei Paesi facciano parte della società. Se il concetto fondamentale è il concetto di società (e ripeto non è una decisione mia, è una decisione politica di valore costituzionale nell'art. 2 TEU, quindi una decisione con gran peso politico-normativo), siamo incentivati a concepirci unitariamente insieme agli stranieri.

All'inizio di quest'anno – ancora per farvi capire come cambia la visione -, ho tenuto un corso in Israele incentrato sul paragone tra l'emergere e la democratizzazione della società israeliana e l'analogo processo rispetto alla società europea. Allora cambia molto se si dice che lo Stato Israeliano deve fare la pace con i Palestinesi, oppure che la società israeliana deve fare la pace. Ci si pone subito su un registro diverso e tutti gli studenti hanno immediatamente compreso. Al riguardo, concorderemo in molti sul fatto che il discorso in termini di società è più efficace, perché pone l'accento sulla responsabilità che abbiamo tutti quanti: non si può dire che essa ricade esclusivamente sul Governo e spetti al Governo agire; quando si parla di società siamo coinvolti in un altro modo.

Quello di società è un concetto giuridico forte (per via dell'art. 2 TEU), ma ci si può chiedere se il concetto corrisponde ad una realtà: c'è una società europea come fenomeno sociale? Ebbene la risposta è positiva: c'è una densità specifica dei rapporti sociali che si sono costruiti sul territorio dell'Unione Europea. L'occasione di incontro - qui e oggi - ne è parte. Attualmente incontri di questo genere non sono più incontri formali, per così dire, "diplomatici" in cui si presenta un relatore di un altro Paese e la cui attrattività si esaurisce nel fatto inusuale, "esotico" di avere un tedesco. Qui, oggi stiamo parlando delle nostre cose comuni, perché le cose di cui parliamo sono le vostre come le mie. Inoltre, molta

ricerca sociologica dedicata a questi temi conferma che si tratta di un fenomeno dotato di consistenza empirica.

Veniamo così alla seconda questione, quella della democrazia. La società europea è una società democratica? Così dice il Trattato: «[l]’Unione è basata sul valore della democrazia». Ora, ciò su cui tutti concordano è che l’Unione Europea è democratica finché gli Stati membri sono democratici. Pertanto, la democraticità degli Stati membri è fondamentale perché l’Unione Europea sia democratica. Noi abbiamo un legittimo interesse a che esista una democrazia in Ungheria e in Polonia. È diverso quando si parla, ad esempio, del Sudan, uno Stato extra-europeo: nel caso dell’Ungheria e della Polonia, siamo noi, la questione ci tocca direttamente; e quindi siamo giustificati a intervenire.

Alcuni sostengono che l’Unione Europea non sia una democrazia, ma una *demoi-crazia*. Il singolare collettivo è declinato al plurale perché *demoi* è il plurale di *demos* (“popolo” nella lingua greca), quindi una democrazia di popoli. In effetti è proprio così. Tuttavia, per molte persone il discorso finisce là. Costoro non capiscono cosa è scritto nel Trattato.

Il Trattato dice che l’Unione Europea è democratica perché gli Stati membri sono democratici, ma anche perché si svolgono elezioni per formare il Parlamento europeo che è il co-legislatore; è democratica anche perché noi siamo cittadine e cittadini dell’Unione Europea. La democrazia europea è costruita su due pilastri, il pilastro degli Stati membri che sono democratici e quello dei processi politici propri dell’Unione Europea e dei suoi organi, vale a dire, le elezioni per il Parlamento europeo e tutto il processo politico e il dibattito pubblico che c’è intorno all’agire dell’Unione Europea. Ad esempio, quando noi come accademici scriviamo sui *blog* europei analizzando quello che sta succedendo in Polonia o in Ungheria, agiamo come parte della sfera pubblica europea e facciamo parte della democrazia europea.

Ebbene questa mia posizione viene molto combattuta. E l’argomento più forte usato contro di essa è quello per cui democrazia vuol dire autodeterminazione. È l’argomento per cui si può avere democrazia soltanto se c’è un “Noi”, se c’è un collettivo autoriflessivo. Questa è una tradizione forte nel pensiero politico europeo. Ma nel TUE non è scritto «noi, gli europei, abbiamo deciso così». Il Trattato non prende ispirazione dalla frase più famosa della Costituzione degli Stati Uniti, «*we the people*». Al contrario, il Trattato comincia con «sua maestà il Re dei belgi». Infatti, anche se noi ci concepiamo come appartenenti ad una società europea - spero che molti di voi andando a casa dicano che non è una stupidaggine -, siamo lontani dal proclamare che questa autoidentificazione possa essere riscontrata nella gran parte della popolazione. E così nel Trattato non c’è da nessuna parte l’affermazione di un “Noi” europeo.

Tuttavia, si può pensare la democrazia anche senza autodeterminazione collettiva. Ci sono teorie forti del pluralismo e della rappresentatività. Esse dicono che nelle società complesse come le nostre, presumere fondatamente che ci sia un’autodeterminazione collettiva è raro e non necessario. Il punto centrale è che si può concepire la democrazia senza autodeterminazione collettiva. Si noti qui un ultimo punto importante: la decisione di scrivere nel Trattato che l’Unione Europea è un ente democratico senza assumere che ci

sia un “noi europei” - decisione presa dai nostri Parlamenti - denota che i Parlamenti stessi hanno deciso che ciò è possibile. Si tratta, pertanto, di una decisione democratica di concepire la democrazia europea senza autodeterminazione collettiva.