



EDITORIALE – 14 GENNAIO 2026

La società europea e i suoi antagonisti

di Armin von Bogdandy

Direttore del Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law
Heidelberg



La società europea e i suoi antagonisti*

di **Armin von Bogdandy**

Direttore del Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law
Heidelberg

Sommario: 1. Cosa rappresenta l'Unione europea. 2. L'ordine globale in cui gli europei vogliono vivere. 3. Come garantire che il destino degli europei dipenda da loro stessi. 4. Sul ruolo e sui limiti del diritto dell'UE.

Questo Editoriale esamina la situazione dell'Unione europea affrontando gli effetti dei suoi «antagonisti», sia esterni che interni. Mentre i loro effetti negativi sono stati ampiamente analizzati, non è stata prestata altrettanta attenzione al modo in cui questi, contrariamente alle loro presunte intenzioni, potrebbero rafforzare «una unione sempre più stretta». Ciò è particolarmente vero in relazione alla società europea. Dopo la seconda guerra mondiale, la società europea si è evoluta come parte della società occidentale. Dopo la caduta della cortina di ferro, è divenuta parte anche della nascente società globale. Oggi entrambe le società sono sotto pressione: la società occidentale è indebolita dalla politica antagonista della seconda amministrazione Trump; la società globale si sta frammentando sotto la pressione degli antagonismi geopolitici. In questo scenario, la *società europea* sta acquisendo più rilevanza, anche in ambito giuridico. Nel 2022, il Tribunale dell'Unione europea ha invocato per la prima volta la *società europea* nel contesto della guerra della Russia contro l'Ucraina. Il Tribunale ha giustificato la sospensione da parte del Consiglio di un canale di informazione russo antagonista per «mantenere l'integrità del dibattito democratico nella società europea»¹.

I conflitti con gli «antagonisti» interni, spesso collegati agli antagonisti esterni, rafforzano l'importanza della società europea. Nel 2024, la Commissione europea ha definito la legge anti-LGBTIQ dell'Ungheria come un «attacco frontale alla società europea»². L'Avvocata generale Căpeta è arrivata ad affermare nelle sue conclusioni che l'articolo 2 del TUE «esprime la scelta (...) del tipo di società che gli Stati membri si sono impegnati a creare insieme nel quadro dell'Unione europea»².

Poiché il Trattato lega la società europea ai valori europei, la società europea è presente – e persino in gioco – in quasi tutti i dibattiti sui valori europei. E se, come molti fanno, si sostiene un'azione collettiva

* Una versione in inglese sarà pubblicata nella *Common Market Law Review* nel 2026. Ringrazio la Dott.ssa Chiara Gentile per l'assistenza fornita nella traduzione del testo in italiano.

¹ Tribunale UE, 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 55 ss., 88.

² C-769/22, conclusioni del 5 giugno 2025, *Commissione c. Ungheria*; L. KAISER *et al.*, *European Society Strikes Back. The Member States Embrace Article 2 TEU in Commission v Hungary*, in *Verfassungsblog*, 2024.

² C-769/22, conclusioni del 5 giugno 2025, par. 155.

dell'Europa, degli europei o dell'Unione europea contro antagonisti esterni e interni, è lecito chiedersi chi costituisca tale collettività. Secondo l'articolo 2 del TUE, la risposta è la società europea.

Di seguito, intendo rispondere a quattro interrogativi centrali della situazione attuale, sempre attraverso le lenti della società europea. Ciò implica fondare il concetto in termini sia giuridici che di plausibilità sociologica. Lo farò attraverso un mero schizzo di una *idée directrice* giuridica, per cui non poche questioni rimarranno aperte.

1. Cosa rappresenta l'Unione europea

La prima questione da esaminare è cosa rappresenta l'Unione europea. Sotto il profilo del diritto costituzionale europeo, la mia risposta è questa: dal 2009, l'Unione europea rappresenta una *società europea che è democratica*. Questa affermazione ha una dimensione normativa e una fattuale, e gli *antagonisti* dell'Europa si oppongono a entrambe.

Ai fini di questo testo, definisco *antagonisti* coloro che ritengo agiscano contro il nucleo costituzionale europeo consacrato negli articoli 1, 2 e 3, par. 1, TUE³. Occorre sottolineare che la loro posizione può essere legale e legittima: gli attori esterni non sono vincolati dal nucleo costituzionale europeo e perfino gli antagonisti interni possono, nel quadro del diritto europeo, perseguire tale opzione politica⁴. L'uscita è infatti una possibilità, così come lo è la riforma dei Trattati. Inoltre, il nucleo costituzionale non è scolpito nella pietra.

Il mio approccio centrato sull'antagonismo si ispira non a Carl Schmitt, bensì a Georg Simmel. Sebbene entrambi condividano l'idea del conflitto come dinamica sociale e politica fondamentale, essi divergono nella sua concettualizzazione, nella considerazione della sua funzione e delle sue implicazioni nella società⁵. Simmel intende il conflitto interno come essenziale dell'integrazione sociale. Il conflitto sociale non è intrinsecamente dannoso, anzi spesso genera, consolida e sviluppa la società, purché sia gestito e controllato, e perfino gli antagonisti che innescano conflitti potenzialmente distruttivi sono protetti dal diritto⁶. Schmitt, invece, considera ogni conflitto profondo come distruttivo e tende a escludere gli antagonisti interni. A mio giudizio, tutti gli antagonisti interni sono membri della società europea e sono

³ J. BAST, A. VON BOGDANDY, *Parte fondamentale e nucleo costituzionale dei Trattati europei. Sulla legittimità del nuovo costituzionalismo della CGUE*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, pp. 793-823.

⁴ Sul suo rilevante ruolo nella storia europea, v. D. HODSON, *Circle of Stars. A History of the EU – and the People Who Made It*, Yale University Press, New Haven, 2023.

⁵ G. SIMMEL, *Soziologie. Untersuchung über die Formen der Vergesellschaftung*, Duncker & Humblot, Berlino, 1908; C. SCHMITT, *The Concept of the Political* (1932), University of Chicago Press, Chicago, 1996.

⁶ Ad esempio, per il diritto dell'UE, A. BOBIĆ, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2022, pp. 66–71.

tutelati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Lo stesso vale anche per quelli esterni⁷. Il titolo di questo testo – va infatti sottolineato – non è «La società europea e i suoi nemici».

Su questa base, esplorerò le dimensioni normativa e fattuale della società europea, così come si evincono dai Trattati. Quanto alla dimensione normativa, essa consiste in una società europea a standard elevati, caratterizzata dai valori dell'art. 2 TUE; l'art. 3, par. 1, TUE aggiunge i caratteri di una società di pace e di benessere. Per quanto utopico⁸ possa sembrare, questa è stata la scelta degli Stati membri, non una speculazione accademica. Questi obiettivi ambiziosi invitano alla critica tanto di ciò che l'Unione fa quanto di ciò che evita di fare. Il processo di integrazione è oggetto di attenzione e critiche, anche tra gli studiosi più convintamente europeisti⁹. Ma sono solo gli antagonisti a negare che un impegno costituzionale verso una società europea di questo tipo costituisca un risultato storico che merita di essere difeso.

Poiché la dimensione normativa dei valori è stata esplorata da ampia dottrina¹⁰, qui mi concentrerò sulla dimensione fattuale. In tal senso, esplorerò tre aspetti per comprendere meglio che cosa difende l'Europa: una società non solo come aspirazione normativa, ma anche come fatto sociale (1); una società che si definisce nei suoi conflitti di valori (2); e una società caratterizzata dalla sua diversità (3).

(1) L'art. 2 TUE proclama, mediante la nozione di *società*, un risultato evolutivo. Gli autori dei Trattati sostengono che settant'anni di integrazione europea hanno creato una società: la *società europea*. La mera esistenza di questa società infastidisce antagonisti come Orbán, Putin o Trump. Non si inserisce né nelle loro visioni del mondo né nei loro progetti politici. La società europea è una realtà sociale transnazionale di importanza politica: anche se non è integrata quanto quelle società che funzionano al tempo stesso come Stato, popolo e nazione, la rilevanza politica della società europea supera di gran lunga quella della società occidentale o quella globale. Ciò può essere dimostrato con una semplice interpretazione del concetto di società di cui all'art. 2 TUE.

Il termine *società*, pur essendo un concetto controverso, ha un significato chiaro che rimanda all'idea di una totalità di relazioni umane entro un quadro stabilizzante: società significa che individui e gruppi interagiscono tra loro entro una cornice. Una società va ben oltre il contatto diretto, dato che individui che non si sono mai conosciuti – né si conosceranno – sono comunque membri della stessa società nella misura in cui la loro interdipendenza è mediata da un quadro comune. Nella società europea, il diritto e

⁷ CGUE, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:507.

⁸ G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (eds.), *The History of the European Union. Constructing Utopia*, Hart Publishing, Oxford, 2019.

⁹ Editorial comments, *The Critical Turn in EU Legal Studies*, in *Common Market Law Review*, 52, 2015, pp. 881-888.

¹⁰ LUCIA S. ROSSI, "Concretised", "Flanked", or "Standalone"? *Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *Eur. Papers*, 2025, 10, pp. 1 ss.



le istituzioni dell'UE forniscono questo quadro di interdipendenza, che è evidentemente molto più solido di qualunque quadro sia mai esistito per la società occidentale o globale. La Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 puntava proprio su tale interdipendenza per creare una nuova Europa. Eurostat dispone di un'enorme quantità di dati che dimostrano quanto sia riuscita quella scommessa.

Per comprendere bene il punto di vista di Schuman, conviene intendere la società, nel senso simmeliano, come un processo di “sociazione” tra individui¹¹ (*Vergesellschaftung*). La società è, anzitutto, integrazione e socializzazione. Concentrarsi sul processo scongiura i rischi di reificazione (società come entità) e, peggio ancora, di antropomorfismo (società come se fosse dotata di tratti umani). Con questa comprensione di società orientata al processo, l'affermazione degli Stati membri circa l'esistenza di una società europea risulta suffragata dall'insieme delle conoscenze prodotte sotto i concetti di integrazione ed europeizzazione¹². Entrambi sono concetti orientati a processi, che articolano ciò che è accaduto sotto l'egida dei Trattati negli ultimi settant'anni. Essi costituiscono una sintesi di tutti i dati che mostrano come gli Stati membri (e con essi le loro società nazionali) si siano integrati in istituzioni comuni e si siano europeizzati. Sebbene vi siano molti aspetti controversi, nessuno nega il processo in quanto tale, né le marcate differenze tra la *Vergesellschaftung* occidentale, globale ed europea.

Integrazione ed europeizzazione rimandano a un processo cumulativo. Come può questo dar luogo a un nuovo fenomeno, come la società europea? È noto che processi cumulativi possono innescare un cambiamento qualitativo: una donna povera può diventare ricca; una società agraria può trasformarsi in industriale; il rafforzamento del governo federale statunitense dopo la Guerra civile trasformò gli Stati Uniti da molti a uno; oggi, in inglese, gli Stati Uniti “hanno” un governo (*the United States has a government*) e “fanno” la guerra (*goes to war*). Nel nostro caso, il cambiamento qualitativo consiste nell'emergere della società europea. Nel 2009, la consacrazione della società europea nell'art. 2 TUE ha coniato un risultato evolutivo e ha precisato che cosa significhi «un'unione sempre più stretta». I sostenitori della Brexit furono forse i primi a comprenderlo pienamente.

Quanto è convincente questo *rebranding*, questa concettualizzazione dell'integrazione e dell'europeizzazione? La sociologia non ha individuato soglie entro cui l'interazione tra società, il loro allineamento strutturale e lo sviluppo di un quadro comune generino una società comune. Fare una simile affermazione implica una scelta che alcuni accademici e molti antagonisti dell'UE rifiutano di compiere. Ma tutti gli Stati membri hanno compiuto tale scelta ratificando il Trattato di Lisbona. Data la profondità e l'ampiezza di settant'anni di integrazione e di europeizzazione delle società nazionali, la loro scelta nell'art. 2 TUE poggia su basi empiriche solide.

¹¹ Sulla traduzione italiana del termine *Vergesellschaftung*, cfr. M. GUARESCHI, F. RAHOLA, *Introduzione*, in G. SIMMEL, *Sociologia* (1908), Meltemi, Milano, 2018, p. 15.

¹² S. BÖRNER, S. CARLSON, *Europasozioogie*, Nomos, 2023, pp. 33-59.

(2) Per fondare l'esistenza della società europea, io, da giurista, mi concentro sui valori, perché anche gli autori dei Trattati la fondano sui valori: l'art. 2 TUE dichiara che l'Unione «si fonda» su valori condivisi nella società europea. Gli Stati membri lasciano intendere che intorno a questi valori la società europea possiede una struttura comune radicata nella cultura dei suoi membri.

In che misura ciò è vero? Fino a poco tempo fa, le prove erano scarse. Per molti anni, il discorso europeo sui valori è stato superficiale, come dimostra il Libro bianco della Commissione del 2017 sul futuro dell'Europa¹³. La superficialità di questo documento risulta ancora più sorprendente alla luce del fatto che la sfida di Orbán a quei valori era già in corso.

Oggi il discorso europeo sui valori non è più superficiale. Non perché tutti gli europei marcino allo stesso passo; piuttosto perché esistono intensi scontri interni. I valori sono al centro di fratture importanti della società europea: lo scontro attorno alla già citata legge ungherese anti-LGBTIQ è solo uno di una lunga serie. I valori dell'art. 2 TUE sono stati centrali nel conflitto con il governo polacco del PiS, ma anche nelle dispute su come reagire alla crisi dell'Euro, all'arrivo massiccio di migranti o alla pandemia.

Tuttavia, richiamando ancora Simmel, considero che questi conflitti europei attorno ai valori europei non erodano necessariamente la società europea, bensì la rafforzano¹⁴. Sono stati essenziali per inquadrare i conflitti come europei e hanno fornito un linguaggio comune per articularli e processarli. L'impressionante normativa dell'Unione europea risultante da questi conflitti conferma la tesi di Simmel sul loro potenziale integrativo; basti citare il regolamento 2020/2092, su un regime generale di condizionalità, o il regolamento 2020/2094, che istituisce il Next Generation EU.

La società europea si è rafforzata grazie alla rilevanza dei valori dell'art. 2 TUE nel dibattito giuridico, politico e mediatico. Il fatto che il loro significato resti controverso non la indebolisce, bensì ne sottolinea l'importanza sociale. Oggi la centralità dei valori europei è evidente: la Corte di giustizia ne ha fatto l'identità dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea¹⁵. Quando i politici hanno cercato basi solide per confrontarsi con la Russia – una potenza nucleare aggressiva – per spendere enormi somme a sostegno dell'Ucraina e accogliere milioni di profughi ucraini, hanno fatto appello a «i nostri valori». Questa politica e questo atteggiamento sono, ovviamente, oggetto di controversia e, proprio per questo, i «nostri» valori europei sono oggi nelle notizie e nella mente degli europei: la società europea cattura il collettivo implicito in quel «nostro».

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'Europa a 27 nel 2025*, 1° marzo 2017.

¹⁴ Sotto il profilo giuridico, M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Cedam, Padova, 2013.

¹⁵ CGUE, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, parr. 145, 264, 268.

(3) L'enfasi del Trattato sui valori non implica che l'Europa voglia essere una società omogenea, e ancor meno un «popolo» in senso schmittiano, il punto di riferimento culturale e filosofico di molti dei suoi antagonisti. L'organo che rappresenta direttamente i cittadini europei, il Parlamento europeo, riunisce deputati di 221 partiti politici diversi. Questa è solo una delle varie espressioni dell'eterogeneità europea, la cui dimensione positiva si celebra come diversità: secondo il (fallito) Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'Europa si sarebbe dichiarata «unita nella diversità».

Per esprimere questa eterogeneità, alcuni ritengono che l'Europa rappresenti molteplici *società europee*¹⁶. Questo plurale può essere inteso in tre modi. Il primo rimanda all'ovvio: il fatto che diverse società coesistono in uno stesso spazio geografico. Il secondo segnala che oggi, dopo settant'anni di integrazione ed europeizzazione, le società nazionali partecipanti sono società europeizzate, ma restano diverse tra loro, il che si riflette nel plurale. La terza accezione parla di società europee per rendere conto di quanto sia complessa e varia – quanto frammentata e perfino divisa – la società europea: tra lavoratori qualificati e non qualificati; tra urbano e rurale; tra centri e periferie; tra GAL (*green–alternative–libertarian*) e TAN (*traditional–authoritarian–nationalist*); tra chi sostiene e chi rifiuta un'unione sempre più stretta. Questo plurale allude alle fratture di cui si nutrono gli antagonisti.

Pur riconoscendo la pertinenza di tale argomentazione, suggerisco di lavorare con il termine al singolare: *la società*. La ragione giuridica è che l'autorità politica legittima (gli Stati membri che hanno ratificato il Trattato) ha consacrato il singolare. Il singolare è una scelta democratica; ciò è rilevante per la terminologia giuridica. Ma c'è di più: per quanto eterogenei e conflittuali siano i diversi ambiti della società europea, tutti devono rispondere agli standard dell'art. 2 TUE. Il nucleo costituzionale europeo vale per tutte le relazioni sociali, così che la nozione di società al singolare esprime quello che rappresenta l'Unione europea.

2. L'ordine globale in cui gli europei vogliono vivere

Il secondo interrogativo riguarda il tipo di mondo in cui vogliono vivere gli europei. La mia risposta approfondisce quanto detto su cosa rappresenta l'Unione europea e consta di tre aspetti: si tratta di un ordine in cui gli europei costituiscono la propria società (1), ma integrata in un mondo più ampio (2), e che sia plasmata a propria immagine (3).

(1) Per quanto riguarda il diritto costituzionale dell'UE, gli europei vogliono un mondo in cui formare la propria società. L'art. 2 TUE collega la società europea all'Unione con i suoi Stati membri; ciò stabilisce una chiara distinzione tra interno ed esterno. Tale distinzione si riflette nel diritto e nelle istituzioni, nei

¹⁶ L. AZOULAI, *Reconnecting EU Legal Studies to European Societies*, in *Verfassungsblog*, 2024.

valori, nel mercato e, non da ultimo, nelle frontiere. Geograficamente, la società europea dell'art. 2 TUE si colloca entro le frontiere esterne dell'Unione. Le sue frontiere non sono immutabili: l'Unione è progettata per l'allargamento (art. 49 TUE) e consente l'uscita degli Stati membri (art. 50 TUE). Tuttavia, le frontiere dell'UE esistono, sono evidenti e rilevanti, oggi forse più che mai. La società europea rimanda a uno spazio fisico delimitato.

Questa distinzione risale alla Dichiarazione degli Stati membri sull'Identità europea del 1973¹⁷. Essa ha sullo sfondo un periodo di turbolenze che ricorda quello odierno: l'allontanamento dagli Stati Uniti per la guerra del Vietnam e la presidenza poco etica di Nixon; la depressione economica e i cupi moniti del Club di Roma in *I limiti dello sviluppo*; nonché duri – e perfino violenti – scontri politici, allora soprattutto provenienti dall'estrema sinistra. In quelle circostanze, gli Stati membri auspicavano l'uso delle relazioni esterne delle Comunità europee «per ottenere una migliore definizione dei loro rapporti con altri paesi, delle loro responsabilità e del posto che occupano negli affari mondiali». La società europea è una totalità di relazioni sociali definita dal diritto e dalle istituzioni, ma anche da frontiere fisiche che la distinguono da altre società. È il luogo degli europei nel mondo.

(2) L'Europa è un luogo, ma un luogo aperto; la società europea centrata sull'UE è una società aperta. Perfino nei nostri tempi di conflitto geopolitico, solo alcuni mettono in discussione l'interdipendenza globale, sia essa ambientale, politica, economica, sociale o culturale. Il modo in cui il Trattato afferma l'esistenza della società europea è compatibile con le affermazioni di una società (o comunità) globale, mondiale o internazionale. L'apertura della società europea, dal punto di vista del suo diritto costituzionale, è profonda e deriva già dal fatto che gli autori dei Trattati abbiano scelto *società* come concetto per designare la totalità sociale, e non nazione, popolo o cittadinanza. *Società* include tutti gli individui residenti entro tale totalità sociale, non solo i cittadini; tutti i cittadini di paesi terzi che vivono nell'UE appartengono alla società europea. Coerentemente, l'art. 2 TUE definisce la società europea non per storia, cultura, etnicità, religione o origine, ma per valori che pretendono di essere universali. Il Trattato non concepisce il mondo come diviso in civiltà incommensurabili separate da fratture etnonazionaliste o religiose.

(3) Piuttosto, il Trattato proietta una società globale che assomiglia alla società europea, solo su scala più ampia. Proclama i valori dell'Unione come universali (secondo *Considerando* del Preambolo TUE) e sostiene il diritto e le istituzioni internazionali come nessun altro documento costituzionale¹⁸. In effetti,

¹⁷ T. MARZAL, *EU Values and the Place of European Society: An External-Focused Account*, in *European Law Open*, in corso di pubblicazione, 2026.

¹⁸ A. SOMEK, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

il *costituzionalismo globale* è in gran parte un'idea europea¹⁹. Si può persino rilevare un certo messianismo laddove l'art. 21 TUE prescrive che «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale (...) si baserà sui principi che hanno ispirato la sua creazione, sviluppo e ampliamento e che essa intende promuovere nel resto del mondo (...)».

Questa proiezione costituzionale di quale mondo vogliano abitare gli europei ha generato ogni sorta di commento: mentre alcuni ridicolizzano gli europei come «di Venere», ingenuamente indifesi negli affari mondiali (in opposizione agli statunitensi, «di Marte», che sarebbero coloro che decidono), altri leggono il loro diritto costituzionale come una maschera di politiche postcoloniali di un impero capitalista. In ogni caso, queste proiezioni devono rivedersi alla luce delle evoluzioni recenti: negli ultimi vent'anni, infatti, in larga misura per opera degli antagonisti, il divario tra l'ordinamento europeo e l'ordine giuridico internazionale si è fatto sempre più profondo, come testimoniato dalla vicenda dell'Accordo che istituisce un Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina, del 25 giugno 2025, che l'UE ha sottoscritto ma che probabilmente metterà solo in rilievo la debolezza dell'ordinamento internazionale. Lo stesso vale per la sua inattività nei confronti di Israele per i probabili crimini internazionali a Gaza e in Cisgiordania.

3. Come garantire che il destino degli europei dipenda da loro stessi

Il terzo interrogativo affronta la grande domanda dell'Europa – quella da un milione di euro – che ha acquisito ancora più urgenza in quest'epoca di antagonismi: come garantire che il destino degli europei dipenda da loro stessi. Analizzo due aspetti di questa domanda: la *capacità di azione europea* e la *democrazia europea*. La mia risposta, ancora una volta attraverso il prisma della società europea, va in una duplice direzione. Da un lato, il concetto di società europea offre un potente singolare collettivo che pone su basi solide i dibattiti sull'azione collettiva europea e sulla democrazia europea (1). Dall'altro lato, la società europea aiuta a determinare quanta “identità collettiva europea” sia richiesta “per garantire che il destino degli europei dipenda da loro stessi” (2).

(1) Il pensiero politico e giuridico moderno necessita di un singolare collettivo, cioè una parola al singolare che concettualizzi una moltitudine²⁰. Di fatto, la maggior parte degli esseri umani ha bisogno di un concetto di questo tipo per dare senso al proprio ordine politico e collocarsi nel mondo sociale. Le opzioni sono varie: le più comuni sono Stato, popolo, nazione, potere costituente e società. Le affermazioni più ricorrenti includono che ogni potere emana dal popolo, che il parlamento rappresenta

¹⁹ M. GOLDMANN, *Hopes of Progress. European Integration in the History of International Law*, in MPIL Research Paper Series, 26, 2018.

²⁰ R. KOSELLECK, *Futures Past. On the Semantics of Historical Time*, Columbia University Press, New York, 2004.

la nazione, che ogni legittimità costituzionale poggia sul potere costituente, che ogni autorità si concentra in ultima istanza nello Stato, o che l'infinità delle interazioni sociali costituisce, nel loro insieme, una società. Le variazioni abbondano. Ma alla fine, le teorie costituzionali e gli argomenti dottrinali, i trattati di scienza e teoria politica, i discorsi pubblici o privati rimandano, in ultima istanza, a uno di questi concetti. Nel pensiero religioso occidentale, quel ruolo spetta a Dio.

Di conseguenza, alcune voci filo-europee hanno difeso l'idea di una nazione europea, di uno Stato (federale) europeo, di un popolo europeo, di un potere costituente europeo, di un *demos* europeo. Nessuno di questi concetti è entrato nei Trattati né si è imposto nel discorso europeo. Gli autori dei Trattati utilizzano sì tali nozioni, ma esclusivamente per riferirsi a fenomeni collettivi a livello nazionale: i «popoli» e gli «Stati membri» (per esempio, nell'art. 1 TUE).

Per molti decenni, il diritto dell'UE è stato privo di un singolare collettivo potente per la totalità sociale che esso costituisce e organizza. Né “Unione”, né “*Rechtsgemeinschaft*”, né “sistema multilivello”, né semplicemente “Europa” sono serviti allo scopo: come concetti erano troppo deboli. Questa assenza ha contribuito all'idea che l'Unione europea fosse priva di sostanza e quindi, in qualche modo, difettosa e intrinsecamente debole²¹, soprattutto se paragonata al tipo di società che i suoi antagonisti propongono. Ritengo che questa mancanza di un singolare collettivo sia stata una causa rilevante di gran parte dell'incertezza europea e un freno all'azione europea che dovrebbe «garantire che il destino degli europei dipenda da loro stessi»: come possono gli europei agire con convinzione in nome del proprio collettivo se non hanno nemmeno un'idea chiara di quale sia quel collettivo?

Dal 2009, la *società europea* esiste come concetto giuridico nell'art. 2 del Trattato, ratificato da tutti gli Stati membri. *Società* è un singolare collettivo importante quanto popolo, Stato, nazione o potere costituente: un concetto chiave del pensiero sociale, politico e giuridico moderno (diverso da *unione*). Ciò che distingue *società* da popolo, Stato, nazione o potere costituente è qualcosa di specifico: il pensiero statocentrico (in cui si riconoscono tutti gli antagonisti dell'Europa, e non solo loro) non rivendica la società come categoria centrale. Notoriamente Margaret Thatcher affermò che «la società non esiste». A mio giudizio, il termine impiegato nell'art. 2 TUE costituisce un tipico compromesso europeo: fornisce un singolare collettivo che favorisce un'«unione sempre più stretta», tanto cara ai federalisti europei, ma lascia i concetti chiave della visione statocentrica al livello nazionale. Pur indicando un collettivo, non è un collettivo di autodeterminazione, non da ultimo perché include gli stranieri residenti. La *società europea* è più ampia della cittadinanza europea dell'art. 10, par. 2, TUE, nello stesso modo in cui la società italiana è più ampia del popolo italiano.

²¹ U. HALTERN, *Europarecht und das Politische*, Mohr Siebeck, Tubingen, 2005, pp. 534–540.

Società condivide con Stato, popolo, nazione o potere costituente la caratteristica di essere un singolare collettivo, ma questi concetti non sono univoci, anzi orientano in modo diverso l'autorità pubblica e il pensiero politico. Tra tutti i singolari collettivi, *società* è quello che meglio coglie la rete di interazione e interdipendenza emersa dopo settant'anni di integrazione europea. Rispetto al concetto di popolo (o nazione), quello di *società* è più aperto all'eterogeneità. Popolo resta legato alla metafisica dell'autodeterminazione collettiva, a una lingua comune, a un'origine comune o a una storia comune, nonostante i notevoli sforzi di adattamento alla società contemporanea. Rispetto al concetto di Stato, una distinzione chiave è che le istituzioni comuni nella società europea non esercitano forza coercitiva, né verso l'interno né verso l'esterno²². Tale forza è essenziale per le concezioni di Stato, ma molto meno per quelle di società. Inoltre, *società* coglie la totalità sociale muovendo più dagli individui e dai gruppi che interagiscono (retaggio delle sue origini nel concetto giuridico romano di *societas*), mentre *Stato* si concentra sulle istituzioni dell'autorità pubblica.

L'idea di società è familiare. La maggior parte delle persone sa di far parte di una società; comprende che la società è presente in quasi tutti gli ambiti della propria vita. Se il termine società europea dovesse consolidarsi, prometterebbe un salto nella comprensione non solo dell'Unione europea, ma anche dell'«unione» nel senso più ampio dell'art. 1, par. 2, TUE. Se tale unione venisse concepita in relazione a una società, le persone capirebbero meglio di far parte, in modo profondo e su scala europea, di un quadro europeo che le riguarda. L'Europa non è solo per chi sale e scende dagli aerei²³. La società europea contrasterà l'incomprensione degli europei verso la loro unione e integrerà le loro esperienze eterogenee (lavoro, viaggi, famiglia, vacanze, notizie, benessere, sicurezza o – in modo importante – conflitti) in una nozione comune e familiare. Mostrerà che i loro conflitti avvengono dentro una stessa società e non soltanto tra singoli Stati membri.

La società europea mette in evidenza quanto sia vuota la propaganda dei suoi antagonisti secondo cui imporre la volontà univoca del popolo costituirebbe l'essenza stessa della democrazia. Se la maggioranza degli europei si vedrà come parte della società europea, potrà concepire meglio l'Unione come una comunità profondamente democratica, proprio per via delle manovre a Bruxelles. Vedrà che la democrazia, in una società complessa ed eterogenea, significa compromessi che richiedono molteplici mediazioni, e non una mitica autodeterminazione. I triloghi legislativi europei sono una innovazione

²² Anche se conviene fare riferimento alle competenze dell'Agenzia Frontex, art. 82, par. 8, del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, GUUE 2019 L 295/1.

²³ E. LETTA, *Molto più di un mercato. Viaggio nella nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024.



democratica, non un'aberrazione²⁴. Se questa concezione sarà condivisa dalla maggioranza degli europei, sarà più probabile che il loro destino dipenda da loro stessi. E, inoltre, renderà più difficili gli sforzi dei loro antagonisti.

(2) I critici obietteranno che solo un popolo può agire collettivamente. La loro argomentazione abituale è che l'azione collettiva – e, di fatto, la società in senso compiuto – richiede un'identità collettiva, e che questa non esiste a livello europeo. La mia controargomentazione si fonda su due aspetti. In primo luogo, sta emergendo una certa identità europea, anche se nulla di simile a un vero e proprio “noi”. Questo conduce al secondo aspetto: gli autori dei Trattati delineano una concezione di società che fa a meno di un “noi”, una scelta che non posso che salutare con favore.

Promuovere l'identità europea è una politica europea sin dalla già menzionata Dichiarazione sull'Identità europea del 1973. La prima Commissione von der Leyen ha continuato questa lunga tradizione scegliendo come motto: «Promozione del nostro stile di vita europeo: protezione della nostra cittadinanza e dei nostri valori». Le reazioni europee di fronte all'atteggiamento aggressivo della Russia alimentano tale formazione identitaria, come è spesso accaduto in passato in contesti di tensione militare.

L'identità collettiva richiede una consapevolezza di appartenenza sociale. Sotto questo criterio, vi sono prove di un'identità europea in divenire. La psicologia contemporanea collega l'identità sociale alla consapevolezza di appartenere a un gruppo, in contrasto con teorie più antiche centrate sulle emozioni. Poiché l'identità collettiva si costruisce sulla base di esperienze condivise, la comunicazione pubblica ha un gran ruolo nella sua formazione. Così, la costruzione identitaria costituisce un obiettivo politico pertinente: si tratta di politiche che hanno avuto successo in molte società. Come ho già detto, le sue crisi hanno reso l'Unione europea più visibile, cosicché oggi essa ha molta più rilevanza rispetto a vent'anni fa, in termini di consapevolezza e appartenenza. Secondo l'Eurobarometro del 2024, il 74% degli intervistati si considera cittadino dell'Unione, e molti si fidano più delle istituzioni dell'Unione che di quelle del proprio Stato membro.

La società europea, così come configurata nell'art. 2 TUE, possiede una dimensione socio-psicologica. Ma ciò non equivale a un “noi” dell'UE (la forma più forte di identità collettiva) che gli europei sentono in modo generalizzato. Naturalmente, gli attori politici europei usano quel linguaggio, in sintonia con l'obiettivo politico della costruzione identitaria. Per esempio, il menzionato Libro bianco della Commissione del 2017 fa un uso reiterato della prima persona plurale: «i nostri risultati», «la nostra sicurezza», «[il nostro] ruolo», «decidere quale strada intraprendere [affinché possiamo] costruire insieme

²⁴ A. VON BOGDANDY, *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, Heidelberg, OUP, Heidelberg, Oxford 2024, pp. 1-2, 136-153; versione italiana *Le trasformazioni del diritto pubblico nella genesi e democratizzazione della società europea*, a cura di Barbara Randazzo, Giappichelli, 2026, di prossima pubblicazione.

il nostro futuro»; lo stesso fanno molti politici dell'UE. Ma molti percepiranno tali dichiarazioni come formule retoriche, anche se questa percezione potrebbe essere cambiata con la guerra in Ucraina.

È necessario esigere un “noi” (*We-ness*) per qualificare una rete di interazioni sociali come società? Alcuni – tra cui molti antagonisti – lo sostengono, affermando che senza quel “noi” la rete non reggerebbe. Essi si uniscono così a quanti vedono un insormontabile deficit democratico europeo attraverso la tesi del *no-demos*. A me tali affermazioni sembrano più un postulato ideologico che una scoperta. Le considero idee antiche che oggi non riflettono nemmeno la realtà della maggior parte delle società nazionali. Molte sono «superdiverse»²⁵, ma restano democrazie funzionanti grazie a procedure decisionali che rispondono a tale diversità, sebbene a un costo evidente. Ritengo convincente che gli autori del Trattato di Lisbona, dopo quello che forse è stato il processo costituzionale più complesso che l'Europa abbia visto, definiscano l'Europa come una società democratica senza postulare un “noi” europeo.

Così, la società europea è una realtà sociale in termini di interazioni, ma anche una dimensione di coscienza e di inquadramento che gli europei danno al mondo che li circonda. Pertanto, non esiste alcuna ragione ontologica per cui l'azione collettiva europea debba fallire.

4. Sul ruolo e sui limiti del diritto dell'UE

Per comprendere la situazione dell'Unione, vale la pena valutare il suo strumento principale – il diritto dell'UE – per organizzare la società. Quanto al suo ruolo, desidero sottolineare – contro i detrattori dell'«integrazione attraverso il diritto» – che il diritto dell'UE è essenziale (anche se non sufficiente) per costruire e sviluppare la società europea (1). Proprio per questo, i suoi limiti risultano ancora più problematici (2).

(1) La società europea è una società *attraverso il diritto*, come qualsiasi società moderna. Data l'ascesa di quello che considero un movimento «romantico» negli studi sull'UE, conviene insistere su alcuni punti circa l'«integrazione attraverso il diritto», per quanto possano essere ampiamente noti.

Anzitutto, il diritto è l'unico strumento legittimo per costruire e organizzare una società che sia democratica e complessa²⁶. Ma c'è di più. Eliminare il diritto da qualsiasi società moderna ne causerebbe il collasso, indipendentemente da qualunque altro elemento che possa integrarla: la comunità immaginata che alcuni romantici rimpiangono, una lingua comune, un racconto condiviso di una storia o di un *ethnos* comune, una squadra di calcio comune, o l'antipatia condivisa verso qualche vicino (Carl W. Deutsch).

²⁵ S. VERTOVEC, *Superdiversity: Migration and Social Complexity*, Routledge, Abingdon, 2022.

²⁶ Sul punto, cfr. J. HABERMAS, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (1992), Polity Press, Cambridge, 2008.

Concordo con i critici della “integrazione attraverso il diritto” sul fatto che le sole decisioni giudiziarie non integrano una società. Ma i tribunali e il diritto non sono la stessa cosa. Inoltre, nessun difensore della “integrazione attraverso il diritto” arriva a sostenere che il diritto da solo può realizzare l’integrazione sociale. Ogni “integrazione attraverso il diritto” dipende da una decisione assunta fuori dal campo giuridico: sia essa una decisione politica (i Trattati e tutto ciò che è pubblicato nella Serie L della Gazzetta ufficiale dell’Unione europea), una decisione economica (l’infinità di contratti che compongono il mercato interno) o una decisione privata (sposare una persona di un altro Stato membro). Se oggi esiste una società europea, ciò è dovuto a decisioni afferenti a molti altri ambiti. Ma la maggior parte di quelle decisioni assume una forma giuridica. E dalla *Metafisica* di Aristotele sappiamo che la forma è essenziale e incide sulla sostanza.

Il principio di base è *ubi societas, ibi ius*: dove c’è società, c’è diritto, concepito come relazione dialettica tra interazione umana e quadro normativo²⁷. L’interazione umana avviene in strutture sociali e queste, per lo più, hanno una dimensione giuridica. Per questo il diritto dell’UE riflette la società dell’UE. Ne mostra solo un frammento, ma un frammento rilevante. La prospettiva giuridica sulla società europea presenta lacune e distorsioni, ma tutte le prospettive le hanno.

(2) Il ruolo essenziale del diritto dell’UE rende i suoi limiti ancora più inquietanti. Anzitutto vi sono i limiti intrinseci a ogni ordinamento giuridico contemporaneo nel compito di organizzare una società moderna. Le società complesse sono notoriamente difficili da plasmare. Anzi, spesso si ritiene che la regolamentazione giuridica aggravi, anziché alleviare, i mali di una società. Gli antagonisti sanno sfruttare tale impressione. Ai limiti intrinseci di ogni ordine giuridico contemporaneo si aggiungono quelli specifici del diritto dell’UE: competenze insufficienti per realizzare i fini dichiarati dell’Unione (art. 3, par. 1, TUE), procedure decisionali macchinose e scarsità di mezzi coercitivi e finanziari.

Nella società europea esiste una profonda disconnessione tra ciò che la maggioranza degli europei si aspetta dall’Unione e le capacità che gli Stati membri le hanno conferito. Tale discrepanza genera una disillusione che alimenta gli antagonisti dell’Unione. Secondo il pensiero costituzionale tradizionale, spetterebbe agli autori dei Trattati risolvere questo disallineamento mediante una loro riforma. Tuttavia, una simile prospettiva appare poco probabile. Per evitare l’erosione, la stessa Unione deve ridurre la distanza tra ciò che gli europei si aspettano e ciò che essa può offrire.

Ciò richiederà una certa dose di creatività giuridica, ma la società europea può contare sui suoi giuristi. Con il loro aiuto, la politica europea si è dimostrata sorprendentemente resiliente e creativa, anche nei conflitti con i suoi antagonisti. In passato, la stabilità della società europea sembrava dipendere totalmente

²⁷ J. HABERMAS, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Polity Press, Cambridge, 1989, pp. 31–43.



dalla stabilità delle società nazionali. Oggi l'Unione è divenuta una fonte importante di stabilità per diverse società nazionali, mentre il Regno Unito, un tempo una delle società democratiche più stabili, vive nell'agitazione da quando ha deciso di andarsene. Le prospettive che le società democratiche resistano ai loro antagonisti sono migliori quando esse fanno parte della società europea²⁸.

Naturalmente, la domanda cruciale è quale sarà il destino della società europea e dell'Unione, dato che in alcuni Stati membri i suoi antagonisti – che ne mettono in discussione la stessa esistenza – stanno guadagnando terreno elettorale o sono già al potere. Potrebbero tentare di indebolire la società europea, se non addirittura smantellarla del tutto. L'uscita dall'Unione europea figura nei programmi di diversi partiti rappresentati nel Parlamento europeo.

Allo stesso tempo, resta altrettanto possibile che le logiche di socializzazione della società europea e i fondamenti del suo progetto normativo finiscano per imporsi. I segnali che arrivano da Ungheria, Polonia, Italia e Paesi Bassi sono misti. Peraltro, sembra plausibile che gli antagonisti esterni inducano quelli interni a restare entro il quadro della società europea. Da soli, sarebbero prede facili in un mondo in cui l'affinità ideologica offre scarsa protezione. In questo modo, gli antagonisti esterni rafforzano la società europea e, così, l'Unione stessa.

²⁸ K. SCHEPPELE, *Restoring Democracy Through International Law*, in *American University International Law Review*, 39, 2024, pp. 587-679.