
JÜRGEN HABERMAS

Goethe-Universität, Frankfurt am
Main

PERCHÉ È NECESSARIA E COM'È POSSIBILE LA TRASFORMAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN UNA DEMOCRAZIA SOVRANAZIONALE¹

abstract

The European Union is at the crossroads between intelligent expansion of future horizons and frightened shrinking to a perspective of local areas. Fear of descent of the citizens on one side and a politics of crisis, that goes along with harsh injustice have made upset the national societies against each other, missing courage on the side of politicians, to bring European issues to the fore, endanger the European project. There is only one way to overcome this situation by establishing a democratic union, which conserves not only the social and civilian achievements of the national state, as well as the assets of a greater democratic political unity, that offers an unity of European citizens and European state demos.

keywords

European constitution, crisis, democracy, heterarchy

¹ La versione originale di questo testo, *Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist* è apparsa su *Leviathan*, 42 (2014), <http://www.nomos-elibrary.de/index.php?dokid=382412&tid=1081873>. Ringraziamo l'Autore per averci gentilmente concesso di pubblicarla in versione italiana (NdR).

Sulla curva della recessione congiunturale c'è un punto che si nota solo retrospettivamente – quando è già troppo tardi. In questo punto, nell'attenta valutazione dei rischi, si compensano ancora vigile prontezza di reazione e timore. È questo il momento dell'indecisione tra un ampliamento intelligente degli orizzonti futuri e lo spaventato rifugiarsi nella propria prospettiva locale. Nell'esplosiva condizione, tanto politica quanto economica, in cui versa oggi l'Europa, il corpo a corpo tra le due nazioni guida, Germania e Francia, costrette nella buona e cattiva sorte alla cooperazione, è un brutto segno. Il governo federale tedesco rifiuta la tanto richiesta solidarietà, che sarebbe anche nel suo stesso interesse.¹ E non si risolve a correggere la sua politica di risparmio, ostinatamente imposta agli altri, nemmeno ora che perfino gli economisti allineati incitano agli investimenti nel proprio paese. Il governo francese sollecita giustamente questa solidarietà, ma in vista di un'armonizzazione tecnocratica delle diverse politiche nazionali: i capi di Stato dovrebbero trovare un *accordo* tra le richieste di 50 miliardi di risparmio da un lato contro 50 miliardi di investimenti dall'altro. Ma in questo modo si bloccano entrambe le parti. La prima rifiuta la solidarietà necessaria, l'altra rifiuta di pagare il prezzo per un tale cambio di politica, aggrappandosi alla sovranità dello Stato nazionale, già da tempo erosa. Senza la cessione di ulteriori diritti di sovranità, infatti, una condivisione comunitaria democraticamente legittimata delle conseguenze delle politiche fiscali, economiche e sociali comuni non può avere luogo.

Il processo democratico di legittimazione del potere politico, che finora si è stabilizzato solo entro la cornice degli Stati nazionali, può però davvero essere esteso oltre i confini nazionali? Può in generale l'Unione europea assumere la forma di una democrazia sovranazionale e sovrastatale?² Questo percorso verso una transnazionalizzazione della democrazia s'impone oggi più che mai, dal momento che le democrazie nazionali stanno sprofondando sempre di più nella voragine dei problemi che nascono dalla sproporzione tra una società mondiale che cresce a livello sistemico e la ancora immutata frammentazione del mondo degli Stati

¹ Per una convincente giustificazione empirica di questa affermazione, peraltro largamente contestata, cfr. Schieder 2014, pp. 372-389.

² Un informativo sguardo d'insieme sugli approcci esistenti a questa evoluzione viene dato nei due articoli introduttivi di Lucio Levi e Claudia Kissling, in Levi et al. 2014, pp. 7-53.

(Brunkhorst 2009, 2012; Franzius 2014; Franzius & Preuß 2012). Vorrei mostrare con il caso esemplare dell'UE perché un'ulteriore integrazione sia necessaria e come essa sia possibile.

1) All'interno dell'Unione europea questa condizione problematica si riflette in un deficit democratico percepito oramai da decenni (Eriksen & Fossum 2000; Telò 2014). Uno dei nostri costituzionalisti di più alto profilo teorico, Dieter Grimm (giudice della Corte Costituzionale Tedesca tra il 1987 e il 1999), ha di recente riassunto in modo convincente il suo punto di vista, condiviso da molti esperti, sulla problematica condizione dell'Unione europea (Grimm 2014). Egli menziona tre cause responsabili della crescente distanza tra i processi decisionali dell'UE e i processi di formazione della decisione politica dei cittadini nelle loro rispettive arene nazionali. La volontà dei cittadini finisce nel nulla a causa della separazione tra “*policies*” e “*politics*”:

- Grimm rintraccia la prima causa nella costituzionalizzazione di un determinato modello politico. Dal momento che il contenuto concreto dei trattati internazionali ha ricevuto dalle sentenze della Corte di giustizia europea implicito rango costituzionale, in virtù del principio di applicabilità diretta delle libertà economiche fondamentali considerate come diritti soggettivi, la decisione su alternative fondamentali di politica economica è ampiamente sottratta al processo democratico. Questo scambio ha avuto conseguenze rilevanti nell'affermazione a livello globale di politiche economiche neoliberali. L'integrazione negativa, che ha integrato le società degli Stati membri tramite le libertà di mercato, ha avuto la precedenza su una unificazione positiva, politicamente prodotta, dei processi di formazione della decisione politica dei cittadini.³
- Come seconda causa, Grimm indica il *modus* impolitico di una politica europea che si è resa autonoma rispetto all'influenza democratica. Questa autoimmunizzazione di “Bruxelles” rispetto alle opinioni pubbliche nazionali si realizza nell'interazione tra le varie istituzioni. La Corte di Giustizia europea e la Banca Centrale europea (BCE) non sono sottoposte ad alcun obbligo di legittimazione, e la Commissione lo è solo in misura ridotta. Anche il Consiglio europeo e il Consiglio dei Ministri non sono sufficientemente legittimati: le elezioni nazionali non possono autorizzare i rappresentanti dei rispettivi governi a partecipare *in cumulo* a decisioni su altre nazioni. Conseguenza inevitabile è l'eterodeterminazione.
- Come terza causa dell'attuale deficit democratico, Grimm indica la lontananza del parlamento europeo dai cittadini, dei quali dovrebbe rappresentare gli interessi. Il rafforzamento del parlamento, in sé necessario, secondo Grimm, non è in grado di contrastare la spoliticizzazione, che ha condizioni strutturali, perché al momento mancano le reti di comunicazione necessarie per il funzionamento delle diverse forme di discorso pubblico, che dovrebbero collegare cittadini ed europarlamentari. In primo luogo manca un sistema elettorale europeo con partiti europei che presentino liste di candidati pan-europee e conducano campagne elettorali che si distinguano in modo chiaro, nei temi e nel personale, dalle campagne elettorali nazionali. L'assenza di differenziazione tra leader di partito a livello

³ “I parlamenti non [erano] più necessari al fine di stabilire un mercato unico. [...] La Commissione e la Corte di Giustizia potevano prendere questo compito nelle loro mani. [...] Il divieto di aiuti di stato distorsivi del mercato venne rivolto dalle imprese private alle istituzioni pubbliche di interesse generale, promuovendo la privatizzazione a prescindere dai motivi per la partnership pubblica” (Ibid.; cfr anche Scharpf 2011).

europeo e a livello nazionale spiega, tra l'altro, anche i conflitti che sono diventati evidenti nell'attuale elezione del presidente della commissione (Fabio 2014). La partecipazione paritetica di Consiglio e Parlamento a questa elezione (in base all'Art.15.7 del Trattato sull'Unione Europea) richiederebbe già al momento della presentazione dei candidati un temporaneo compromesso tra *due partner che, dal punto di vista organizzativo, sono indipendenti l'uno dall'altro*.

Dieter Grimm considera questo terzo deficit così grave che la sua esatta analisi sfocia, in modo sorprendente, in una raccomandazione di tipo precauzionale: secondo il suo "bilancio della democrazia", il deficit di legittimazione diminuirebbe attribuendo al parlamento ulteriori competenze. Questa raccomandazione è implausibile già per il fatto di presupporre che lo *status quo* possa in generale essere congelato. Questa aspettativa viene contraddetta non solo dalla dinamica dell'interdipendenza economica, che limita sempre di più la capacità di azione del singolo Stato nazionale. Che lo *status quo* non possa essere trattenuto si può vedere soltanto se si amplia lo sguardo del giurista al di là del diritto costituzionale.

2) Vorrei menzionare quattro delle sfide politiche più urgenti che la politica europea deve affrontare mediante l'approfondimento per via democratica dell'integrazione.⁴ Esse concernono, nell'ordine, a) i rapporti di potenza all'interno dell'Unione, ormai squilibrati, b) il pericolo a cui è esposta la cultura politica in molti paesi dell'Europa post-imperialista, c) l'erosione delle conquiste dello stato sociale e d) il mancato ruolo politico globale dell'Europa.

(a) Il primo obiettivo dell'unificazione, dichiarato esplicitamente fin dall'inizio, era quello di garantire la pace *all'interno* dell'Europa, integrando al contempo la Germania sconfitta, liberata da un regime criminale. Poiché entrambi questi obiettivi sono stati effettivamente raggiunti, lo spostamento di potere che nel frattempo si è avviato mina il rapporto di fiducia tra gli Stati membri. Nel corso della gestione della crisi degli ultimi anni, la Repubblica Federale, a causa del peso demografico ed economico preminente che possiede nell'Unione, e ancor di più all'interno della zona euro, ha assunto un ruolo guida, in parte preteso, ma soprattutto temuto. Essa si serve di tale ruolo nel proprio interesse nazionale, non importa se in modo dissimulato (Schieder 2014; Gammelin & Löw 2014). In questo modo la Germania scivola di nuovo nel dilemma di quella "posizione semi-egemone" che aveva occupato dal 1871, e che ha potuto superare, dopo due guerre mondiali, solo grazie all'unificazione europea. Oggi la stessa Germania dovrebbe nutrire il più grande interesse a fare superare all'UE uno stadio di sviluppo in cui le direttive di una potenza egemone sono possibili e necessarie.

(b) Al di là di questo obiettivo unilaterale di riabilitazione di un membro della famiglia dei popoli divenuto sospetto, l'integrazione europea era, in secondo luogo, anche legata alla speranza che gli Stati membri si spronassero e si controllassero a vicenda nel superamento di mentalità e disposizioni estremamente dannose. In uno sforzo congiunto, una cultura politica liberale avrebbe dovuto rendere impossibile la ricaduta in "cattive abitudini" (Offe 2006). Questa speranza in una dinamica di "civilizzazione auto-paternalistica" (Claus Offe) è oggi smentita dal rafforzarsi dell'antisemitismo, del populismo di destra e finanche del razzismo, che in certi casi, come mostra l'esempio dell'Ungheria, si estende fin dentro al governo. Certo: le mentalità politiche si sono ovunque radicalizzate come conseguenza della crescente

4 Per questo catalogo di obiettivi, cfr. Offe 2014

disuguaglianza sociale. Ma la tendenza generale alla xenofobia e al nazionalismo, causata dall'incertezza economica e da un sempre maggiore pluralismo sociale, si è trasformata, in seno all'Unione europea, e in particolare all'interno della zona euro, in una carica esplosiva. Che i timori di declino e i pregiudizi siano stati canalizzati tanto contro il "mostro" Bruxelles quanto contro i rispettivi popoli europei vicini, si spiega non solo a partire dal decorso della crisi bancaria e dei debiti sovrani. Un acceleratore è stato non tanto la crisi in sé, quanto piuttosto la sua interpretazione: la fisionomia e il livello di sviluppo delle culture economiche nazionali hanno fornito la spiegazione per la "colpa" e "l'innocenza" di intere nazioni. Questo tipo di interpretazione della crisi ha indirizzato l'attenzione solo verso i collettivi e l'ha distolta dai comuni destini di classe di vincitori e perdenti della crisi, che sono transnazionali (Streeck 2013). Solo la prosecuzione democratica del processo di integrazione può far superare questa ricaduta in una spaccatura nazionalistica dell'Europa.

(c) Con l'istituzione di uno spazio economico comune e di una moneta unica, in terzo luogo, era connessa la promessa di una crescente prosperità per tutti. Effettivamente per decenni il progetto europeo è stato accettato dalle popolazioni con approvazione. Nel quadro della globalizzazione economica di stampo neoliberista, però, quest'idea di una Europa sociale è chiaramente fallita, ed è fallita nella stessa Europa. Di certo il divario sociale tra le classi e le generazioni, tra occupati e disoccupati, tra élite colte e coloro che sono male istruiti, si è approfondito nella maggior parte delle società dell'OCSE; nel contempo, sono cresciute le tensioni tra gruppi etnici, tra culture maggioritarie e minoranze, tra popolazioni locali e migranti. Ma questo potenziale conflittuale non avrebbe dovuto scaricarsi in resistenze contro l'integrazione europea in quanto tale. Questo stato di agitazione si è potuto sfogare solo nel quadro di una politica di gestione della crisi, che, a causa della sua tangibile, scandalosa ingiustizia sociale, ha finito col mettere l'una contro l'altra le nazioni europee. Tuttavia, un cambiamento di politica a favore di una gestione solidale della crisi, che intanto continua a cuocere a fuoco lento, non sarà possibile senza un ulteriore trasferimento di diritti sovrani a livello europeo e senza una riforma istituzionale del Parlamento europeo.

(d) Un ulteriore obiettivo politico può ben essere emerso nella coscienza degli europei durante il periodo di ordine mondiale bipolare e sotto lo scudo nucleare degli USA, solo in modo graduale (Habermas 2013). Con la fine di questo periodo di incubazione, tuttavia, è venuta cristallizzandosi, ancorché in modo non ugualmente marcato in tutti gli Stati membri dell'UE, l'idea di un ruolo autonomo dell'Unione a livello internazionale e in politica estera. Stando a questa idea, l'Europa – in co-operazione con la potenza militare USA – deve impegnarsi, come voce civilizzatrice di società post-eroiche, in favore dell'applicazione del diritto internazionale e della salvaguardia di un ordine mondiale pacifico, facendo valere il *soft power* della diplomazia negoziale. Questa idea non ha prodotto alcuna politica estera comune. Considerando però i conflitti in Ucraina, che divampano sulla nostra soglia di casa, e gli estesi incendi in corso in Siria, Iraq e Israele, l'obiettivo, più o meno idealistico, si trasforma in una necessità di una politica quotidiana. Come questi conflitti, le ribellioni di nuovo genere in nord-Africa o nel sud-est asiatico e le milizie assassine nell'Africa sub-sahariana, ci mostrano chiaramente come l'Europa debba imparare a parlare con una voce sola in politica estera e su questioni di sicurezza: deve agire con risolutezza e in modo coordinato, senza con ciò perdere l'immagine umanitaria che ha di sé.

(3) La pressione ad agire a cui è esposta l'Unione nel suo complesso si è ulteriormente intensificata nella zona euro a causa dei problemi specifici di una unione monetaria che opera in condizioni sub-ottimali (Enderlein 2014; Scharpf 2013; Scharpf 2014).

Qui l'esecutivo – come sempre avviene in tempi di crisi – si è visto spinto ad avocare a sé ulteriori poteri. In coalizione con la Commissione e la BCE, i governi nazionali riuniti nell'Eurogruppo hanno ampliato il loro raggio di azione a spese dei parlamenti nazionali, aggravando così in modo significativo il deficit di legittimità già esistente (Eppler, Scheller 2013; Enderlein 2013a). Con tutte le misure di riforma degli ultimi anni – il patto fiscale, il meccanismo europeo di stabilità (ESM) e il cosiddetto Six Pack – il Parlamento europeo non ha partecipato della crescita di competenze degli organi della EU, nemmeno laddove era coinvolto nel processo legislativo. Queste misure si erano rese necessarie per la stabilizzazione a breve termine dei bilanci statali; ma la *perdurante* tendenza a crescenti disequilibri tra le economie nazionali potrebbe essere frenata in modo durevole solo nel contesto di una unione con politiche fiscali, economiche e sociali comuni (Enderlein 2013b). I trasferimenti di risorse oltre i confini nazionali, inevitabili in quelle circostanze, potrebbero essere democraticamente legittimati, infatti, solo se l'UE venisse trasformata in un'unione politica, almeno nel suo nucleo più forte (*Kerneuropa*).⁵

Al più tardi quando si arriva a questo punto la maggior parte degli osservatori, e quasi tutti i politici, si rassegnano, dal momento che secondo indagini demoscopiche un cambiamento di politica, o anche una corrispondente riforma istituzionale, è impopolare in tutti i paesi coinvolti. Gli argomenti che possono essere portati in favore di un cambiamento di politica sono di natura difensiva, e quindi comunque inappropriati per una mobilitazione politica.⁶ Per una “Europa forte” manca oggi la forza motivazionale degli obiettivi militanti ed emancipatori che in passato hanno sostenuto gli sforzi in favore della Costituzione europea. D'altra parte un'osservazione demoscopica, secondo cui determinate politiche e obiettivi sono “non realizzabili”, vale in prima istanza solo nelle condizioni dello *status quo*. E tra queste condizioni rientra anche, specialmente nel nostro caso, la circostanza che le élite politiche, per mezzo secolo, abbiano evitato di tematizzare questioni di politica europea nelle sfere pubbliche nazionali. Per questa ragione non vi sono previsioni attendibili circa l'esito nell'ampia opinione pubblica di costanti e puntuali discussioni, sufficientemente informate ed estese, intorno alle alternative d'azione oggi pertinenti. Dieter Grimm sollecita giustamente una “europeizzazione” delle elezioni europee. Le previsioni di voto disfattiste rimangono superficiali fintanto che non abbiano luogo né dibattiti pubblici né campagne impegnate – per esempio, intorno alla questione se gli svantaggi a breve termine di una forma di solidarietà da parte dei cosiddetti “paesi donatori” verso i “paesi beneficiari” non “paghino” alla fine persino nell'interesse a medio e lungo termine.

D'altra parte, la struttura istituzionale dell'Unione è concepita per assicurare la coesione e la stabilità di una comunità altamente frammentata, e dunque proprio per evitare tali campagne; non è predisposta per la gestione e risoluzione dei conflitti, né per la generalizzazione degli interessi, ma per raggiungere decisioni consensuali mettendo tra parentesi con cautela ogni serio conflitto. Parte di questa organizzazione per l'esclusione dei conflitti è la messa fuori gioco del Parlamento e il citato

5 Partendo da questa prospettiva, Claus Offe (2014) sviluppa quella che a mio avviso è la migliore analisi riassuntiva della crisi.

6 Difensivi sono anche gli obiettivi con cui il progetto europeo, se non dovesse ancora fallire, potrebbe essere motivato come un passo decisivo verso un ordine mondiale post-nazionale: accanto alla politica dei diritti umani e al mantenimento della pace internazionale, l'addomesticamento dello scatenato capitalismo globale.

sganciamento delle decisioni politiche dalle opinioni pubbliche nazionali, nelle quali soltanto potrebbero essere discussi i conflitti di interesse interni alla società. Mentre i conflitti tra gli Stati sono dibattuti nel Consiglio, ai cittadini europei manca l'arena in cui essi, al di là dei confini nazionali, possano riconoscere di volta in volta i loro interessi *sociali* comuni e possano trasformarli in conflitti politici. Difficilmente, perciò, ci si può aspettare che dal modo di funzionamento che è stato istituzionalizzato possa provenire un impulso al cambiamento della situazione, ancorché tale cambiamento sia urgente visto il peso dei problemi.⁷

Molti osservatori non ritengono tali riflessioni decisive a favore di un mutamento del design istituzionale dell'Unione, dal momento che essi cercano altrove la causa della stagnazione del processo di integrazione. Costoro ne vedono la causa principale nella mancanza di fiducia tra le nazioni. In effetti, manca quella fiducia reciproca che i cittadini di diverse nazioni dovrebbero nutrire tra di loro per essere disposti ad adottare una prospettiva comune nel processo decisionale su questioni federali comuni. *Ma da ciò deriverebbe un'obiezione alla trasformazione dell'UE in una democrazia sovranazionale solo se fraintendiamo questa mancanza di fiducia in un senso sostanzialista.* A questo riguardo va fatta una nota storica.

(4) Negli Stati europei sorti dai movimenti di unificazione nazionale, la coscienza nazionale, promossa, se non generata nel corso del XIX secolo dalla scuola, dal servizio militare, dalla storiografia e dalla stampa, ha rimodellato più antichi legami dinastici e confessionali, nonché forme di vita e rapporti di lealtà locali. Non dobbiamo confondere questa forma di solidarietà più antica e informale, cresciuta sul terreno di comunità pre-politiche, con la solidarietà *giuridicamente costituita che si ha tra cittadini di uno Stato.* Il nazionalismo ha messo insieme queste forme di solidarietà, storicamente diverse, in un nefasto *mélange*.

Nessuna nazione, se si prende la parola in senso moderno, è sorta senza una mobilitazione politica delle masse. Le nazioni consistono di cittadini e costituiscono comunità politiche che non sono sorte in modo spontaneo e naturale, ma sono state costruite giuridicamente. Mediante tale processo – in netta contrapposizione alle ideologie etno-nazionali, che vogliono farlo dimenticare – il *piano politico* ha assunto, per l'integrazione dei cittadini, un ruolo autonomo rispetto al *piano socioculturale*. Diversamente dalla solidarietà *sorta naturalmente* tra abitanti di villaggi o dalla lealtà verso il signore di un certo territorio, che si basano su forme pre-esistenti di *integrazione sociale*, la coscienza nazionale, comprese le caratteristiche tipiche che le sono *attribuite* retrospettivamente, è il risultato di una *integrazione politica organizzata*. Nel corso del XIX secolo vi è stata una mobilitazione delle masse e una loro graduale integrazione nel processo decisionale politico. Nel frattempo, nelle moderne democrazie, è stato

⁷ Come esempi di conflitti sociali già decisi a livello europeo ma de-tematizzati nella sfera pubblica, Marc Dawson e Floris de Witte ricordano: “La politica monetaria è orientata alla ‘stabilità dei prezzi’ anziché alla ‘piena occupazione’, la politica energetica si concentra sulla competitività e la sicurezza energetica invece che sull’accesso democratico, la politica contro le discriminazioni promuove il successo nel mercato del lavoro al di sopra della dignità sul posto di lavoro, l’interpretazione dell’articolo 125 TFUE data dalla Corte comporta che l’assistenza finanziaria debba essere basata sulla condizionalità invece che sulla solidarietà, la procedura per i disavanzi eccessivi predilige l’austerità rispetto alle soluzioni keynesiane, e le stesse disposizioni sul libero movimento esprimono già una particolare comprensione dell’interazione tra Stato e mercato” (Dawson, Witte 2014, p. 19).

raggiunto un livello comparativamente alto di inclusione politica; ed è questo piano politico che dobbiamo tenere ben presente, se vogliamo spiegare la mancanza di fiducia reciproca tra i popoli europei.

Sono convinto che in una condizione di aperto conflitto sugli obiettivi dell'unificazione europea si chiariscano altresì i motivi per l'attaccamento ai rispettivi Stati nazionali e per la sfiducia nei confronti di un super-Stato europeo; in questo rispetto *si distinguerebbero* chiaramente *tra loro due motivi*. Il deficit di fiducia si spiega, in primo luogo, non a partire da una preclusione xenofoba verso le nazioni straniere, ma, positivamente, dall'insistenza sulle conquiste normative del proprio Stato nazionale. Nelle democrazie europee organizzate come stati sociali è diffusa tra i cittadini consapevoli la convinzione di dovere alle istituzioni del loro Stato il fragile bene di condizioni di vita libere, relativamente eque e in qualche modo socialmente garantite. Essi hanno un fondato interesse a che il "loro" Stato-nazione rimanga quale garante di queste conquiste e non sia esposto al rischio di intromissioni e assalti da parte di una comunità politica sovranazionale estranea.

Pertanto, anche la mancanza di un "popolo europeo" non costituisce un ostacolo insormontabile per l'affermazione di un processo decisionale politico comune in Europa. Certo, la cittadinanza trans-linguistica, che riunisce differenti comunità linguistiche, è qualcosa di nuovo *in questa varietà*. Per questo abbiamo certamente bisogno di una opinione pubblica *europea*, ma non di una *nuova* opinione pubblica. Anzi, per l'istituzione di una comunicazione a livello europeo è sufficiente l'infrastruttura già esistente delle già esistenti opinioni pubbliche nazionali. Queste devono soltanto aprirsi in modo sufficientemente ampio l'una all'altra. Bisogna che i principali media politici esistenti assumano su di sé un complesso compito di traduzione: essi debbono riferire reciprocamente anche le discussioni che si svolgono nei rispettivi paesi su temi che riguardano collettivamente tutti i cittadini dell'Unione (Habermas 2008). Allora anche la fiducia limitata all'interno dei confini nazionali, che oggi è presente nella forma di una solidarietà civica, potrà sublimarsi nella forma ancora più astratta di una fiducia che supera i confini.⁸

In breve, la tesi della mancanza di un demos europeo sposta l'attenzione da un fattore che invece dobbiamo prendere sul serio – cioè la convinzione che le conquiste normative dello Stato di diritto democratico siano degne di essere preservate. Questa autoaffermazione di una società civica democraticamente costituita è qualcosa di diverso dall'aggrapparsi, per reazione, ai tratti naturalizzati di un'origine etnico-nazionale di cui si nutre il populismo di destra. Questa volontà di autoaffermazione democratica – questo l'aspetto interessante – non è solo un motivo empirico, ma è anche una implicita ragione giustificativa che, nelle circostanze date, incide *a favore* del tentativo di fondare una democrazia sovranazionale. Quale sarebbe l'alternativa, infatti? Non si dà affatto la possibilità che le democrazie, chiuse a riccio a livello nazionale-statale, possano, per così dire, conservare intatta la loro sostanza democratica senza essere toccate dal coinvolgimento nelle dinamiche sistemiche della società mondiale – perlomeno non nei nostri piccoli Stati europei. Adottando questo termine di paragone, anche il più grande tra esse è un nano.

⁸ Sulla scia di Ulrich K. Preuß (2005), Claudio Franzini (2010) ha sviluppato, per le federazioni sovranazionali, il concetto di "transazione-noi [Transaktions-Wir] nel senso di un noi degli altri".

Anche le questioni giuridiche relative ad un'ulteriore democratizzazione dei trattati in vigore⁹ dovrebbero essere affrontate in riferimento ai due obiettivi concorrenti che risultano dagli interessi ben fondati dei cittadini. Da una parte, per le ragioni indicate, i cittadini europei dovrebbero nutrire un interesse a che l'Unione risultante dagli Stati nazionali assuma la forma di una comunità politica sovranazionale capace di azione, la quale possa operare efficacemente in modo democraticamente legittimo per la risoluzione dei problemi che oggi assediano i popoli europei. D'altra parte, essi sono evidentemente disposti a prendere parte a questa transnazionalizzazione della democrazia solo a una condizione: i loro Stati nazionali, anche nel ruolo di futuri Stati membri, devono essere mantenuti quali *garanti del livello già raggiunto di giustizia e libertà*. Nella comunità politica sovranazionale il livello politico superiore non deve poter soverchiare quello inferiore. La questione della competenza ultima nella decisione politica non deve essere risolta per mezzo di una gerarchizzazione come in uno Stato federale. Piuttosto, la confederazione deve essere costruita in modo tale che venga mantenuta la relazione eterarchica tra gli Stati membri e la federazione.

(5) Per la soluzione di questo problema propongo un esperimento mentale.¹⁰ Immaginiamo un'Unione europea democraticamente sviluppata, la cui Costituzione sia posta in essere da un doppio potere sovrano.¹¹ Il potere costituente dovrebbe così essere composto, da un lato, dalla totalità dei cittadini europei e, dall'altro, dai popoli europei, in modo che già durante il processo di *legislazione* costituzionale una parte possa intervenire nella discussione con l'altra con l'obiettivo di equilibrare gli interessi menzionati. La relazione eterarchica tra cittadini europei e i popoli degli Stati europei strutturerebbe allora lo stesso processo fondativo. Sul piano della comunità costituita esistente, questa convergenza di interessi tra i due soggetti costituenti si rispecchia in quei procedimenti che – come l'elezione del presidente della Commissione europea – costringono al raggiungimento di un accordo organi legislativi con pari poteri (il Parlamento europeo e il Consiglio).

In questo raddoppiamento dei poteri costituenti ciò che altera il concetto classico di sovranità popolare non è la natura collettiva dei popoli, che sono già statalmente organizzati; d'altronde anche i governi nazionali, attraverso cui soltanto questi popoli sono in grado di agire, operano di volta in volta su incarico democratico della totalità dei loro cittadini individuali. Nuovo è piuttosto che il potere sovrano, per così dire elevato, non possa più decidere davvero sovraneamente. L'"innalzamento" dei *cittadini europei* al livello dei *popoli europei* rivela che il potere sovrano "classico" debba essersi obbligato fin dal principio al riconoscimento delle conquiste storiche di una giustizia esistente nella forma degli Stati nazionali. "Sovranità elevata" significa che, nel fondare una comunità sovranazionale, l'autorità costituente rinuncia a una parte della propria

9 Della vastissima letteratura meziono solo Fossum, Menendez 2011; il gruppo Spinelli riunito intorno agli europarlamentari Elmar Brok, Dany Cohn-Bendit, Sylvie Goulard, Jo Leinen e Guy Verhofstadt, ha inserito la sua apprezzabile proposta di riforma in una versione dei trattati in vigore sostenuta da un chiaro consenso: The Spinelli Group, Bertelsmann Stiftung 2013.

10 I filosofi amano invitare a esperimenti mentali, perché questi spesso aiutano a scoprire aspetti sconosciuti dello stato attuale alla luce di ipotesi controfattuali.

11 Ho introdotto l'idea di una sovranità popolare divisa alla radice in Habermas 2011, pp. 62-82; vedere, inoltre, la lezione inaugurale di Amburgo di Peter Niesen (Niesen 2014). Considerazioni critiche in proposito in Eriksen 2013, pp. 91 ss.

sovranità per preservare le rivoluzionarie conquiste costituzionali del passato. Nel ruolo di membri dei rispettivi Stati nazionali, i cittadini (o i loro rappresentanti) si sono impegnati – come vogliamo supporre – a che la sostanza giuridica e democratica dei “loro” Stati membri continui a sussistere intatta nella futura Unione.

Se a partire da questa prospettiva di una “doppia” sovranità ci si chiede quali riforme dei trattati in vigore siano necessarie per eliminare da una futura Eurounione, ovvero da un Euronucleo strettamente integrato, gli attuali deficit democratici, una risposta intuitiva, a grandi linee, è già a portata di mano: il Parlamento europeo dovrebbe avere il potere di avviare iniziative legislative e la cosiddetta procedura legislativa ordinaria, che richiede l’approvazione di entrambe le camere, dovrebbe essere estesa a tutti gli ambiti politici. Poi il Consiglio europeo, ovvero l’assemblea dei capi di governo che ad oggi gode di uno status semi-costituzionale, dovrebbe essere incorporato in un consiglio dei ministri trasformato in una seconda camera. Infine, la Commissione dovrebbe assumere le funzioni di un governo *ugualmente responsabile* di fronte al Consiglio e al Parlamento. In virtù di questa trasformazione dell’Unione, il principio di uguaglianza giuridica degli Stati e quello di uguaglianza giuridica dei cittadini verrebbero considerati in termini paritetici, in modo tale che sulla base di questo ampliamento di legittimazione possano essere superati gli attuali deficit democratici – e in modo che perfino nel caso di un’ulteriore concentrazione di competenze non debbano nascere nuovi deficit analoghi. La volontà democratica dei due soggetti costituenti potrebbe rispecchiarsi anzitutto nella partecipazione simmetrica delle due “camere” al processo legislativo e nella posizione simmetrica di Parlamento e Consiglio nei confronti dell’esecutivo.

Anche una Unione federalizzata in questo modo, ma di carattere sovranazionale, si distaccherebbe in modo evidente dal modello federale. È interessante notare come nel diritto comunitario attualmente in vigore vi siano una serie di importanti disposizioni che, assumendo una sovranità innalzata, possono essere intese come deviazioni legittime dal modello dello Stato federale:

- il principio di attribuzione limitata di competenze da parte della singola autorità, che esclude una facoltà decisionale finale delle autorità europee;
- il diritto degli Stati membri di uscire dall’Unione, laddove le modalità di tale uscita gettano luce sulla natura originariamente “condivisa” della sovranità, che perciò non può essere totalmente “alienata” al momento della fondazione o dell’adesione;
- la procedura legislativa ordinaria, alla quale Consiglio e Parlamento prendono parte in modo paritetico;
- la partecipazione paritetica di Consiglio europeo e Parlamento all’elezione del Presidente della Commissione;
- il diritto di verifica, a cui le corti costituzionali nazionali fanno ricorso per impedire che il diritto europeo abbassi il livello delle pretese democratiche e giuridiche raggiunto negli Stati membri;
- un primato di applicazione del diritto europeo sui sistemi giuridici nazionali fondato solo su ragioni funzionali;
- ampie competenze degli Stati membri nella implementazione delle deliberazioni europee, a impedire che la comunità sovranazionale assuma a sua volta carattere statale;
- il monopolio della violenza decentrato, che rimane a livello degli stati membri; e

- il principio di sussidiarietà funzionale al mantenimento della struttura organizzativa degli Stati membri e a tutelare le forme di vita nazionali.

Queste disposizioni e questi principi possono essere intesi, da un punto di vista ricostruttivo, come l'espressione coerente del processo decisionale democratico nel contesto di un'assemblea costituente dalla composizione complessa nei termini illustrati. In questo senso, già nei trattati europei si delineano i tratti di una comunità sovranazionale costituita in modo federale e al tempo stesso democratico.

(6) Supponiamo per un attimo che un'Unione riformata possa essere ricostruita come il risultato del processo costituzionale messo in atto da un "doppio" potere sovrano. Rimane comunque aperta la questione di che cosa ci autorizzi a chiamare una tale federazione, che rimane molto indietro rispetto al modello di uno Stato federale, una "democrazia" transnazionale. La mia risposta, che anticipa la questione, è: con il raddoppiamento dei poteri costituenti, la legittimazione dell'ordine costituzionale si sposta dal piano della costituzione della comunità *al metalivello della giustificazione della peculiare composizione dell'autorità costituente* stessa. E a questo livello potrebbero essere sufficienti alla legittimazione due fondamenti complementari: da un lato la disponibilità dei cittadini europei nella loro totalità, insieme con la totalità – identica nelle persone – dei popoli degli Stati membri che partecipano in termini paritetici, a fondare una democrazia sovranazionale; dall'altro lato la disponibilità dei popoli degli Stati membri a prendere parte al processo costituente a condizione che nella comunità sovranazionale venga assicurata l'integrità dei loro Stati nel ruolo di garanti del livello di libertà e giustizia raggiunto storicamente. Ma la disponibilità delle due parti non cade dal cielo – né la concessione dei futuri cittadini europei a *limitare* la loro sovranità a favore della partecipazione dei popoli degli Stati membri, né la riserva di questi ultimi, che *insistono* sulla sostanza normativa dei loro Stati. Se ora guardiamo alla complicata situazione dell'Europa attuale in quest'ottica concettualmente strutturata, nel confuso disordine possiamo intravedere anche una scintilla di ragione, come sempre anche fallibile.

Dalla prospettiva delle teorie della democrazia, con la necessità che le due parti debbano accordarsi per un processo costituente cooperativo si apre una *nuova dimensione*. Considerato storicamente, un consenso di questo tipo è sempre il risultato di dolorosi processi di apprendimento. Un processo simile, che in teoria precede l'effettivo processo costituzionale, ricorda il dibattito registrato sui *Federalist Papers* alla vigilia della fondazione degli Stati Uniti. Certamente quel dibattito ebbe un esito diverso: al termine di un cammino più lungo e conflittuale, passato anche per una guerra civile, è sorto il primo Stato federale democraticamente legittimato. Oggi noi europei conduciamo un dibattito per certi versi paragonabile. Nel corso delle nostre discussioni attuali, però, sembra che il rapporto teso tra i due soggetti – i cittadini dei singoli Stati e i cittadini dell'Unione – non si lasci risolvere a favore di un ordinamento di livelli.

Se l'analisi politica che ho proposto è corretta, quello che oggi, nel caso migliore, può emergere da questo dibattito è che i cittadini soddisfano nel modo migliore le due anime che abitano nel loro petto se accelerano il processo di unificazione europea *come se avessero* preso parte al processo costituzionale fin dall'inizio in entrambi i ruoli di futuri cittadini dell'Unione e di attuali cittadini degli Stati, *come soggetti paritetici*. Ora, se *questa* comune intenzione di entrambe le parti potesse *a sua volta* qualificarsi come risultato di un processo democratico di formazione dell'opinione e della decisione

politica, nel nostro scenario verrebbe colmata l'ultima lacuna della legittimazione. Perché con questo trova risposta anche l'ultima questione relativa allo standard in base a cui misurare il carattere democratico di una tale comunità: dal punto di vista della teoria della democrazia, il processo costituente "elevato" si differenzia da tutti quelli precedenti per il fatto che i dibattiti informali, che di solito precedono i processi costituenti formali, mentre nel nostro caso li seguono, acquisiscono ora una ulteriore *funzione di legittimazione*.

Nel solco delle due rivoluzioni costituzionali del tardo XVIII secolo, fino ai giorni nostri, sono stati fondati molti altri Stati costituzionali democratici. Tutte queste fondazioni costituzionali possono essere intese (all'adeguato livello di astrazione) come una replica dei due atti fondativi di Filadelfia e di Parigi. Come possiamo vedere ora, non si può comprendere la fondazione di una democrazia sovranazionale in base al modello di un processo *a due livelli* secondo cui una costituzione dei poteri dello Stato è alla base dei processi politici che avvengono all'interno della comunità costituita. È consigliabile piuttosto adottare un *modello a tre livelli*, in cui sia già presupposta l'esistenza di Stati nazionali democraticamente costituiti. Infatti, insieme ai cittadini degli Stati che vogliono difendere il risultato storico delle rivoluzioni costituzionali, entra in gioco un soggetto che conferisce autorità costituente a se stesso.

Naturalmente qui non si tratta – a differenza che nel caso dei popoli sovrani rivoluzionari dei secoli passati – *di un auto-conferimento di autorità in senso stretto*. L'autorizzazione dei soggetti già democraticamente costituiti ad attuare un processo costituente di ordine superiore richiede sempre il consenso di un popolo sovrano "classico", il quale però ora si presenta nella forma della totalità dei cittadini europei e deve decidere a sua volta *di condividere* il proprio potere costituente. L'immagine classica di un livello *costituente* e di uno *costituito* si estende a una dimensione ulteriore, che sta alla base del processo costituente in senso proprio, con la *precedente costituzione della sovranità innalzata* stessa (con l'accordo, cioè, tra i due soggetti costituenti designati).

Questo passo, che nel nostro modello è il primo, mentre nel processo di unificazione europea è in certo modo recuperato in seguito, si offre come un'interpretazione, benevolmente razionalizzante e indulgente, dei confusi quanto divergenti processi di formazione dell'opinione e della decisione politica in cui oggi tutte le nazioni europee, che lo vogliono o no, sono coinvolte.

REFERENCES

- Brunkhorst, H. (ed.) (2009), *Demokratie in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos;
- Brunkhorst, H. (2012), *Legitimationskrisen. Verfassungsprobleme der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos;
- Dawson, M. & de Witte, F. (2014), *From Balance to Conflict: a New Constitution for the EU*, Berlin: Hertie School of Governance (*unpublished*);
- Enderlein, H. (2013a), "Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie: Wirtschaftspolitik und ihre Legitimation in der Finanzmarktkrise 2008-2013", in *Politische Vierteljahresschrift* 54 (4), pp. 714-739;
- (2013b), "Solidarität in der Europäischen Union – Die ökonomische Perspektive", in *Europäische Solidarität und nationale Identität*, Ch. Callies (ed.) Tübingen: Mohr Siebeck, pp. 83-98;

- (2014), *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Frankfurt a. M.: Campus;
- Eppler, A. & Scheller, H. (2013), "Einleitung", in *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration*, A. Eppler and H. Scheller (eds.), Baden-Baden: Nomos, pp. 11-44;
- Eriksen, E.O. (2013), *The Normativity of the European Union*, Hampshire: Palgrave Macmillan;
- E.O. Eriksen and J.E. Fossum (eds.) (2000), *Democracy in the European Union*, London: Routledge;
- Fabio, U. (2014), "Eine demokratische Zäsur?", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Juni 2014, 7;
- Fossum, J.E. & Menéndez, A.J. (eds.) (2011), *The Constitution's Gift*, Lanham: Rowman & Littlefield;
- Franzius, C. (2010), "Europäisches Vertrauen", in *Humboldt Forum Recht*, Aufsätze 12, pp. 159-176;
- (2014), *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*. Frankfurt a. M.: Campus;
- Franzius, C. & Preuß, U.K. (2012), *Die Zukunft der europäischen Demokratie*, Baden-Baden: Nomos;
- Gammelin, C. & Löw, R. (2014), *Europas Strippenzieher*, Berlin: Econ;
- Grimm, D. (2014), "Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. (August 2014), 11;
- Habermas, J. (2008), "Politische Öffentlichkeiten jenseits des Nationalstaates?", in Habermas, J. *Ach, Europa*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, pp. 188 ss.;
- (2011), *Zur Verfassung Europas*, Berlin, Suhrkamp (trad. it.: *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari 2012);
- (2013), *Im Sog der Technokratie*, Berlin, Suhrkamp (trad. it.: *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari 2014);
- Levi, L., Finizio, G. & Vallinoto, N. (eds.) (2014), *The democratisation of international institutions. First international democracy report*, London: Routledge;
- Niesen, P. (2014), *Von verfassungsgebender Gewalt zu konstituierender Autorität: Ein Grundbegriff für die Internationale Politische Theorie*, Antrittsvorlesung an der Universität Hamburg (unpublished);
- Offe, C. (2006), "Is there, or can there be, a 'European Society'?", in *Civil Society. Berlin Perspectives*, J. Keane (ed.), New York: Berghahn Books, pp. 169-188;
- (2014), *Europe entrapped*, Cambridge: Polity Press;
- Preuß, U.K. (2005), "Europa als politische Gemeinschaft", in *Europawissenschaft*, G.F. Schuppert, I. Pernice and U. Haltern (eds.), Baden-Baden: Nomos, pp. 489-539;
- Scharpf, F.W. (2011), "Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy", in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2, pp. 163-198;
- (2013), "The costs of non-disintegration: the case of the European Monetary Union" in *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration: Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, A. Eppler and H. Scheller (eds.), Baden-Baden, Nomos, pp. 165-184;
- (2014), "Die Finanzkrise als Krise der ökonomischen und rechtlichen Überintegration", in *Grenzen der europäischen Integration*, C. Franzius, F.C. Mayer and J. Neyer (eds.), Baden-Baden, Nomos, pp. 51-60;
- Schieder, S. (2014), "Zwischen Führungsanspruch und Wirklichkeit: Deutschlands Rolle in der Eurozone", in *Leviathan* 42, 3, pp. 363-397;
- Streeck, W. (2013), *Gekaufte Zeit*, Berlin, Suhrkamp (trad. it.: *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano 2013);
- Telò, M. (2014), "The democratization of the European Union", in *The democratisation of international institutions. First international democracy report*, L. Levi, G. Finizio and N. Vallinoto, London, Routledge, pp. 145-157;
- The Spinelli Group; Bertelsmann Stiftung (2013), *A fundamental law of the European Union*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.