

Una nuova architettura politica per  
l'Europa. Il federalismo pragmatico di  
Draghi nel corso della storia

di Francisco Balaguer Callejón

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Granada e titolare della cattedra  
Jean Monnet *ad personam* di Diritto costituzionale europeo e globalizzazione



# Una nuova architettura politica per l'Europa. Il federalismo pragmatico di Draghi nel corso della storia\*

**di Francisco Balaguer Callejón**

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Granada e titolare della cattedra Jean Monnet *ad personam* di Diritto costituzionale europeo e globalizzazione

**Abstract [It]:** Il lavoro analizza la proposta di Mario Draghi di un “federalismo pragmatico” per l'Europa. Ne sottolinea l'opportunità nell'attuale dibattito su una nuova architettura europea e il suo approccio illuminante per quanto riguarda la flessibilità del processo di trasformazione dell'UE. Questo processo “pragmatico” si inserisce in una valutazione altrettanto azzeccata del rapporto tra confederazione e federazione, che non vengono percepite come categorie rigide, ma come parte di un rapporto dialettico che rende possibile la transizione graduale da strutture confederali a federali. Lo stesso vale per il modo in cui tale processo pragmatico opererebbe, in quanto sarebbero le esigenze federali specifiche a guidare la creazione delle strutture federali. Questo approccio flessibile, graduale e reattivo può rivelarsi molto utile di fronte alle difficoltà che la proposta potrebbe incontrare, quelle derivanti dalle forti correnti che oggi si muovono nel contesto globale, sotto l'impulso della tecnologia e della lotta per l'egemonia tra Stati Uniti e Cina, nonché quelle che possono comportare, nel quadro giuridico europeo (in senso lato), i limiti di alcuni Stati nel progredire verso una formulazione federale europea.

**Abstract [En]:** This work analyses Mario Draghi's proposal for 'pragmatic federalism' in Europe. It emphasises the relevance of this proposal in the current debate on a new European architecture, as well as the fortunate focus on the flexibility of the EU's transformative process. This 'pragmatic' process is situated within the broader context of the relationship between confederacy and federation. These are not considered distinct categories, but rather they form part of a dialectical relationship that allows for the gradual transition from confederal to federal structures. The same can be said of the way in which this pragmatic process would operate, since it would be the specific needs of federation that would drive the building of federal structures. This flexible, gradual, and reactive approach can be very useful in the face of the difficulties that the proposal may have, which stem from the strong currents that are moving today in the global context, driven by technology and the struggle for hegemony between the United States and China as well as those that may be implied in the European legal framework (in a broad sense) by the limitations of some States to move towards a European federal formulation.

**Parole chiave:** Unione Europea, globalizzazione frammentata, federalismo pragmatico, diritto costituzionale europeo.

**Keywords:** European Union; fragmented globalisation; pragmatic federalism; European constitutional law.

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La geopolitica è sempre stata presente. 3. La globalizzazione frammentata. 4. La lotta per l'egemonia globale. 5. Il fattore tecnologico. 6. Il quadro giuridico del federalismo pragmatico. 7. Conclusioni.

---

\* Traduzione dal castigliano di Rosa Iannaccone



## 1. Introduzione

Qualunque sia il giudizio che alcuni possano dare sulla proposta di Mario Draghi di un “federalismo pragmatico” per l’Europa<sup>1</sup>, credo che nessuno possa negare che egli abbia dimostrato ancora una volta di essere un leader europeo paragonabile a coloro che hanno contribuito a costruire l’Europa nel corso del XX secolo. L’ha fatto di nuovo. La prima volta è stata con quella bellissima dichiarazione d’amore all’Europa del “whatever it takes” in 2012. Qualcosa che la dice lunga su chi, alla cena dell’Associazione dei corrispondenti esteri del 2022, scherzava sull’idea che i banchieri centrali “non usano mai il cuore”<sup>2</sup>. Le parole di Draghi hanno salvato il progetto europeo nel 2012, di fronte alle esitazioni di una Germania che aveva tutto il potere politico necessario per farlo, ma che era incapace di comprendere la natura delle sfide che doveva affrontare. Purtroppo, le sfide attuali sono ben superiori a quelle del 2012 e, inoltre, Mario Draghi non occupa una posizione di potere che gli consenta di affrontarle con la ferma determinazione che quella frase rappresentava. Ma il suo “federalismo pragmatico” è un modo per esprimere nuovamente il “whatever it takes”: fare tutto il necessario per salvare l’Europa, anche se in questo caso saranno altri a doverlo fare e, purtroppo, i leader nazionali europei non sembrano aver compreso le chiavi con cui si sta muovendo la storia in questo XXI secolo e specialmente nell’ultimo decennio.

Il grande vantaggio di Draghi è che ha compreso chiaramente la natura dei problemi, così come la loro possibile soluzione, che deve essere necessariamente politica e di portata europea. Come ha recentemente sottolineato Dani Rodrik, è necessario invertire la logica fondante dell’Europa di promuovere l’integrazione economica per favorire l’integrazione politica, perché ciò di cui l’Europa ha bisogno ora è l’unità politica<sup>3</sup>. Un’unità politica che dovrebbe consentire l’adozione di decisioni europee per risolvere i problemi europei.

Tuttavia, gli attuali governanti europei continuano a concentrarsi su strategie nazionali senza tenere conto di quella dimensione europea che dovrà necessariamente portare all’abbandono definitivo del

---

<sup>1</sup> Presentata inizialmente in un discorso tenuto in qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri italiano dinanzi al Parlamento europeo il 3 maggio 2022, la proposta ha suscitato un crescente interesse, soprattutto a partire dal suo discorso in occasione della consegna del Premio Principessa delle Asturie per la Cooperazione Internazionale il 24 ottobre 2025 a Oviedo e da quello più recente in occasione del conferimento del titolo di Dottore Honoris Causa da parte dell’Università Cattolica di Lovanio, il 2 febbraio 2026.

<sup>2</sup> Ricordo sempre la storia di una persona in attesa di un trapianto di cuore a cui viene detto: ‘Guardi, qui abbiamo due cuori. Uno è di un giovane di 25 anni in splendida forma fisica e l’altro, di 86 anni, di un anziano banchiere centrale. Quale sceglie?’ Il secondo, quello del banchiere. ‘Mi scusi, ma perché?’ Perché non è mai stato usato”. <https://www.radioradicale.it/scheda/673615/cena-dei-corrispondenti-della-stampa-estera>

<sup>3</sup> In un’intervista a C. PÉREZ per *El País*, ha dichiarato: “Il trumpismo ci costringe a invertire la logica del progetto europeo: l’idea è sempre stata quella di passare dall’integrazione economica e monetaria all’unione politica, ma ora l’Europa ha bisogno di unità politica, almeno in termini di politica estera e di difesa comuni. Ha bisogno di autonomia strategica, che è un altro modo per dire che deve maturare una volta per tutte”. Cfr. *Dani Rodrik: "Trump non è solo un rischio economico; è la più grande minaccia del nostro tempo"*, *El País*, 21/3/2026.



“Sonderweg”, di quell’“esperimento unico nella storia” come veniva definito il modello europeo, che ha funzionato così bene nel corso del XX secolo, ma che avrebbe dovuto trasformarsi già da tempo in un modello federale per affrontare le sfide del XXI secolo.

Affronteremo qui tali questioni, coincidendo sostanzialmente con l’analisi di M. Draghi nonché con le soluzioni da lui proposte attraverso il “federalismo pragmatico”, tenendo conto delle questioni molto pertinenti sollevate dalla redazione di *federalismi.it*, nonché dell’illuminante editoriale di Andrea Manzella. Peraltro, mi rimetto alle pertinenti osservazioni di Tommaso Frosini<sup>4</sup> e Antonella Sciortino<sup>5</sup>, che condivido pienamente, riguardo alla necessaria configurazione costituzionale e democratica che la nuova architettura politica europea dovrà necessariamente assumere.

Va anticipato che sulla proposta incombono due difficoltà che riguardano il *risultato* del processo enunciato, il federalismo, e la sua armonizzazione con il quadro giuridico europeo (in senso lato, includendo anche gli ordinamenti costituzionali statali), nonché con il *processo* stesso e il suo carattere “pragmatico”. In relazione a quest’ultimo aspetto, la grande questione che rimane aperta è se il pragmatismo troverà spazio all’interno delle fortissime correnti che si stanno muovendo negli ultimi anni a livello mondiale e che evidenziano trasformazioni di portata storica.

Ci troviamo in un momento di rottura, di rivoluzione (anche se si tratta di rivoluzioni di orientamento involuzionista sul piano politico). Dobbiamo ricordare che in questo XXI secolo l’eccezionalità ha prevalso sulla normalità e si sono susseguite crisi di portata globale le cui soluzioni si sono collocate in larga misura al di fuori di quella che potremmo definire la «zona di comfort» dei giuristi e lontane anche dai canali democratici: il terrorismo dal 2001, l’economia dal 2008, la tecnologia dal 2016, la scienza medica dal 2020, la guerra dal 2022.

L’attuale crisi viene attribuita essenzialmente all’attuale Presidente degli Stati Uniti come se si trattasse di qualcosa di eccezionale che finirà con la fine del suo mandato. Non c’è dubbio che Donald Trump sia un fattore molto importante nella generazione e nell’aggravarsi delle crisi, ma le ragioni di fondo dell’allontanamento tra Europa e Stati Uniti hanno cause più profonde. Forse l’unico contributo positivo del presidente degli Stati Uniti per l’Europa è quello di averle rese visibili già nel suo primo mandato, senza che ci fosse una reazione europea se non alcune brevi dichiarazioni di Angela Merkel sulla necessità che l’Europa assumesse il proprio destino, che non hanno però avuto alcun seguito<sup>6</sup>. Ora queste ragioni

---

<sup>4</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *È arrivato il momento della Costituzione europea: se non ora quando?* in *federalismi.it*, 25 febbraio 2026.

<sup>5</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *Costituzionalismo europeo e competizione sistemica: la transizione geopolitica dell’Unione e la questione della legittimazione democratica* in *federalismi.it*, 25 febbraio 2026.

<sup>6</sup> In cui la Cancelliera tedesca affermava, nel 2017, che l’Europa non poteva più fidarsi degli Stati Uniti e che l’Europa doveva essere padrona del proprio destino. Cfr. *Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>



sono ancora più evidenti e mettono in luce la fragilità del modello europeo di integrazione, del “Sonderweg” che impedisce una risposta politica europea unitaria di fronte agli Stati Uniti e alla Cina, i veri rivali dell’attuale Unione Europea nel contesto della globalizzazione.

## **2. La geopolitica è sempre stata presente.**

La geopolitica c’è sempre stata. C’era nella crisi terroristica del 2001, nella crisi finanziaria del 2008, nella crisi democratica del 2016 (referendum sulla Brexit), nella crisi pandemica del 2020 e nelle crisi belliche di portata globale a partire dal 2022. Ma l’UE non se ne è resa conto fino alla guerra in Ucraina del 2022, ed è stato allora che si sono percepiti tutti gli errori strategici del passato che hanno portato a un’UE indifesa e incapace di competere a livello globale, perché in quel momento ha compreso che la regolamentazione del mercato e il cosiddetto “effetto Bruxelles”<sup>7</sup> non era sufficiente per affrontare un contesto mondiale che non aveva più nulla a che vedere con quello della crescita sostenuta della seconda metà del XX secolo sotto l’egida degli Stati Uniti.

Con la guerra in Ucraina l’UE si è guardata allo specchio e ha visto che le mancavano praticamente tutti gli elementi che le avrebbero permesso di avere un’autonomia politica in grado di affrontare le tensioni della guerra (e forse anche di averne impedito lo scoppio, dato che di fronte ad un’Europa forte la Russia non avrebbe osato iniziare il conflitto). L’UE era priva di autonomia energetica, dipendendo in larga misura dalla Russia; di autonomia militare, dipendendo per la propria difesa dagli Stati Uniti; di autonomia economica, dipendendo fondamentalmente dalla Cina e dagli Stati Uniti; di autonomia tecnologica, dipendendo ugualmente dagli Stati Uniti e dalla Cina<sup>8</sup>.

Delle tre grandi potenze economiche di dimensione globale (USA, Cina e UE), l’Europa era l’unica a non disporre della capacità politica necessaria per poter intervenire al di là della regolamentazione del mercato. Ciò che è seguito, specialmente con la nuova amministrazione Trump, è che le dipendenze dagli Stati Uniti si sono intensificate (ora anche in ambito energetico) e la pressione geopolitica che gli Stati Uniti stanno esercitando sull’Europa sta riducendo la sua capacità di regolamentare il mercato. In questo modo, l’“effetto Bruxelles” si è trasformato in “effetto anti-Bruxelles” perché gli Stati Uniti indirizzano ora tutto il loro potenziale geostrategico (manifestato formalmente attraverso documenti quali il piano d’azione del

---

<sup>7</sup> A questo proposito, si veda A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 107, n. 1, 2012 e, della stessa autrice, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York, 2020, nonché *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, New York, 2023.

<sup>8</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Prospettive del costituzionalismo e dell’Europa*, in *Nomos*, n. 2-2022: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2022/10/F.-Balaguer-Callejon-Prospettive-del-costituzionalismo-e-dell’Europa.-La-Costituzione-dellalgoritmo-e-la-crisi-decisiva-del-progetto-di-integrazione-europea-1-1.pdf>



luglio 2025<sup>9</sup> e la strategia di sicurezza nazionale del novembre 2025<sup>10</sup>) verso l'impedimento e l'ostacolo alla regolamentazione europea.

La geopolitica era già presente nell'introduzione dell'euro, anche se l'Europa non sembrava essere consapevole della trasformazione che comportava l'aver una moneta unica che non solo sarebbe stata fondamentale per il consolidamento del mercato europeo, ma avrebbe anche avuto un effetto importante sulle relazioni con gli Stati Uniti. La dimensione geopolitica dell'euro è evidente nella proposta di Draghi quando fa riferimento proprio ai vantaggi che il dollaro comporta per gli Stati Uniti<sup>11</sup>. Ma proprio il problema è che con l'euro parte di quei vantaggi era in pericolo e si rompeva l'intesa implicita del rapporto tra Europa e Stati Uniti che si era mantenuta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale<sup>12</sup>.

Infatti, mentre in precedenza il dollaro trovava un sostegno finanziario nel marco tedesco, ora avrebbe dovuto affrontare la concorrenza dell'euro come valuta di riserva. Non possiamo ignorare che proprio nel momento in cui l'euro raggiunse la massima penetrazione come valuta di riserva si verificò la crisi finanziaria negli Stati Uniti, che finì per diventare anche una crisi dell'euro. Ma le istituzioni europee e i paesi con una situazione economica migliore, invece di riconoscere le carenze nella costruzione dell'euro, hanno concentrato le loro critiche sul deficit e le soluzioni alla crisi sull'austerità e sul pareggio di bilancio<sup>13</sup>.

La geopolitica ha avuto un ruolo anche nella crisi democratica scatenata dal referendum sulla Brexit, a causa dell'intervento delle aziende tecnologiche nelle campagne elettorali a favore di opzioni contrarie agli interessi dell'UE. Poiché non è stato ancora posto un freno a queste aziende, esse continuano a inquinare il dibattito pubblico, a promuovere opzioni antieuropee e a lavorare nell'interesse

---

<sup>9</sup> *Winning the race: America's AI action plan*, luglio 2025:

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf>

<sup>10</sup> *National Security Strategy of the United States of America*, novembre 2025:

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>

<sup>11</sup> Quando include tra i benefici ottenuti dagli Stati Uniti «il privilegio di emettere la valuta di riserva mondiale», cfr. M. DRAGHI, *Discorso sul federalismo pragmatico* (Università di Lovanio) in *federalismi.it*:

[https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo\\_Piano&content=Discorso%2Bsul%2Bfederalismo%2Bpragmatico%2B%28Università%2Bdi%2BLeuven%29&content\\_auth=%3Cb%3EMario%2BDraghi%3C%2Fb%3E&Artid=53143](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Discorso%2Bsul%2Bfederalismo%2Bpragmatico%2B%28Università%2Bdi%2BLeuven%29&content_auth=%3Cb%3EMario%2BDraghi%3C%2Fb%3E&Artid=53143)

<sup>12</sup> Cfr. M. ARJONA SÁNCHEZ, *El euro, entre la nostalgia postmoderna al oro y un supra- federalismo europeo. Un debate constitucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

<sup>13</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa» in *KorEuropa*, n. 1/2012: <https://korestudent.unikore.it/koreuropa/2012.pdf>, e anche: F. BALAGUER CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, a cura di Paola Bilancia, *federalismi.it*, Numero speciale 4, 2018:

<https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=37065&dpath=document&dfile=13092018145756.pdf&content=La%2Bprospettiva%2Bspagnola%2Bsul%2Bpilastro%2Bsociale%2Beuropeo%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

dell'amministrazione statunitense (già prima di Trump) in cambio dei vantaggi competitivi offerti dalla pressione globale degli Stati Uniti per evitare la regolamentazione delle loro attività<sup>14</sup>.

Ma prima del 2016 potremmo individuare l'anno chiave dell'irruzione della geopolitica nelle relazioni internazionali in due fatti significativi avvenuti nel 2014: l'annessione della Crimea da parte della Russia e il superamento del PIL degli Stati Uniti da parte della Cina (misurato in parità di potere d'acquisto)<sup>15</sup>. La rivalità tra Stati Uniti e Cina ha iniziato a crescere da quel momento e, già con la prima amministrazione Trump, sono iniziate le pressioni sulle aziende tecnologiche cinesi (Huawei e TikTok), nonché le limitazioni all'esportazione di prodotti che potessero favorire lo sviluppo tecnologico cinese<sup>16</sup>.

La guerra in Ucraina porterebbe a una sensazione psicologica di crescente dipendenza degli Stati Uniti da parte dell'UE, fino a livelli che non corrispondono alla realtà della minaccia russa. Soprattutto se teniamo conto che dopo quattro anni di guerra il fronte rimane bloccato e, nonostante stia combattendo contro un solo paese europeo, la Russia non sta raggiungendo nessuno dei suoi obiettivi essenziali. Il problema maggiore per l'Europa è attualmente rappresentato dalle minacce degli Stati Uniti di anettere la Groenlandia, come abbiamo avuto modo di vedere di recente.

Per comprendere l'importanza della geopolitica per l'UE bisogna anche capire che il modello di integrazione europeo si è basato essenzialmente sulla regolamentazione del mercato. Una regolamentazione che ha reso possibile un avanzamento nell'integrazione politica, un progresso che avrebbe dovuto essere sostenuto anche dall'euro, che potremmo definire come il primo "atto costitutivo europeo"<sup>17</sup>, ma che avrebbe richiesto altri atti successivi per completare un'architettura politica in grado di far fronte ai fattori geopolitici che stanno frammentando la globalizzazione e ostacolando il funzionamento dell'UE, minacciandone al contempo l'esistenza stessa, come dimostra la Strategia di Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Le due grandi crisi del costituzionalismo di fronte alla globalizzazione nel XXI secolo*, in *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, a cura di F. Lanchester, CEDAM, 2019, pp. 59-82.

<sup>15</sup> Cfr. K. FRAY, *China's leap forward: overtaking the US as world's biggest economy*, in *Financial Times*, 8/10/2014: <https://www.ft.com/content/166230a2-a18c-38f1-bcac-cbbdd495503a>.

<sup>16</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La regolamentazione digitale europea nel nuovo contesto globale*, in corso di pubblicazione, in *Scritti in onore di Stelio Mangiameli*. Versione preliminare in *lceonline* 2/2025 ([www.lceonline.eu](http://www.lceonline.eu))

<sup>17</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Continuità e discontinuità del progetto europeo di fronte alla crisi sanitaria e alla globalizzazione*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, a cura di G. CARVALE – S. CECCANTI – L. FROSINA – P. PICCIACCHIA – A. ZEI, Jovene editore, 2022.

<sup>18</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La regolazione digitale europea nel contesto delle recenti trasformazioni geopolitiche*, in *Commentario tematico del regolamento (Ue) 2024/1689 e della legge italiana 23 settembre 2025, n. 132*, a cura di M. D'AMICO, F. BALAGUER, A. AGUILAR, P. GAMBATESA, S. DI GIOVANNI, G. Giappichelli Editore, 2026.



### 3. La globalizzazione frammentata.

La globalizzazione ha provocato trasformazioni molto importanti che hanno influito sui sistemi costituzionali nazionali, sui diritti fondamentali e sulla democrazia. Tale impatto non è stato sempre negativo, poiché nel progresso della globalizzazione e nell'interdipendenza che essa genera si può individuare un principio kantiano che favorisce la pace, dando prevalenza agli interessi economici dei paesi ed evitando così i conflitti bellici o limitandoli<sup>19</sup>. Tale effetto è stato riconosciuto dall'OMC, che ha sottolineato la funzione pacificatrice che l'interdipendenza ha svolto finora<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda l'Europa, la globalizzazione è sempre stata un fattore che ha promosso l'integrazione europea, fin dalla seconda ondata di globalizzazione, in quanto ha permesso alle istituzioni europee di svolgere un'importante funzione di mediazione tra il mercato globale e i mercati nazionali, proteggendo questi ultimi dal mercato globale, cosa che gli Stati europei non sempre potevano fare da soli in modo generalizzato. Questa funzione di "mediazione positiva" ha reso possibile, in larga misura, anche la protezione dei sistemi costituzionali degli Stati membri, della democrazia e dei diritti fondamentali, di fronte alle tensioni derivanti dalla globalizzazione<sup>21</sup>.

La recente tendenza alla frammentazione della globalizzazione in funzione delle affinità geopolitiche può essere considerata una conseguenza della tensione tra Stati Uniti e Cina nella loro disputa per l'egemonia globale. Non si tratta di una conseguenza diretta della guerra in Ucraina, poiché è iniziata prima dell'invasione russa, ma si è manifestata in precedenza con la preoccupazione di garantire le catene di approvvigionamento e come reazione al crescente predominio della Cina in ambito economico e al suo impressionante sviluppo tecnologico degli ultimi anni. Come dimostrano le tensioni precedenti alla guerra in Ucraina, gran parte della politica statunitense si sta orientando verso la rivalità con la Cina, cercando di limitare il potenziale di sviluppo cinese attraverso varie misure politiche, compreso il trasferimento della produzione delocalizzata verso paesi geopoliticamente più affini.

Tuttavia, la guerra in Ucraina ha avuto un effetto significativo sulla frammentazione della globalizzazione, in quanto ha prodotto una tendenza al raggruppamento in due blocchi, guidati da Stati Uniti e Cina. Questa tendenza ha già generato mediazioni negative da parte di questi due paesi, che tendono a favorire la propria posizione e i propri interessi nel contesto globale a scapito del resto. Nel caso della Cina, sono

---

<sup>19</sup> È lo spirito del commercio che non può coesistere con la guerra. Cfr. *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant* (1795) Insel Verlag, Leipzig, 1917, pp. 46-7:

<https://ia801601.us.archive.org/35/items/zumewigenfrieden00kant/zumewigenfrieden00kant.pdf>

<sup>20</sup> "Intricately formed supply chains bind economies together in complex ways, maximizing the gains from trade but also the costs of severing trade relationships", *Re-globalization for a secure, inclusive and sustainable future, World Trade Report 2023*, WTO, p. 11:

[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wtr23\\_e/wtr23\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr23_e/wtr23_e.pdf)

<sup>21</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il futuro del costituzionalismo in un mondo (ri)globalizzato: mediazioni negative nella globalizzazione frammentata*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2023.



innegabili i vantaggi che sta ottenendo dalla guerra in cambio dell'aiuto fornito alla Russia, senza il quale non sarebbe stato possibile per quest'ultima mantenere la pressione militare sull'Ucraina. Nel caso degli Stati Uniti, la loro posizione di leadership nei confronti dell'Europa è stata ulteriormente rafforzata durante l'amministrazione Biden che, d'altra parte, non ha fatto nulla per evitare la guerra.

La frammentazione della globalizzazione, quindi, ha ridotto la capacità dell'UE di generare “mediazioni positive” tra il mercato globale e i mercati nazionali, mentre ha potenziato la capacità di Stati Uniti e Cina di generare “mediazioni negative” nei confronti degli altri paesi della loro area di influenza a favore dei propri interessi. Questa era la situazione prima dell'insediamento di D. Trump come presidente degli Stati Uniti e avrebbe già richiesto una presa di coscienza da parte delle istituzioni europee della portata della crisi esistenziale che stava colpendo l'Europa e che esigeva un'intensificazione dell'integrazione politica per poter acquisire una capacità autonoma di intervento nel nuovo ordine globale.

La frammentazione della globalizzazione è una vera e propria ribellione degli Stati Uniti, suo principale promotore, contro il corso della storia. Resta da vedere se sarà praticabile o meno. La globalizzazione ha una sua logica di interdipendenza che di solito deve prevalere su qualsiasi altra. Mantenere una globalizzazione frammentata in sfere d'influenza permanenti in funzione di affinità geopolitiche va contro questa logica. Ma, per il momento, in questo tentativo di frammentazione si sta verificando il fenomeno descritto da Draghi nella sua proposta, la rottura dell'equivalenza tra commercio e sicurezza (che egli attribuisce essenzialmente alla Cina) che sta generando una crescente instabilità globale<sup>22</sup>.

#### **4. La lotta per l'egemonia globale.**

La frammentazione della globalizzazione era la strategia minima che gli Stati Uniti avevano preso in considerazione per affrontare la lotta per l'egemonia globale con la Cina. Il suo successo è più che discutibile se si considera che lo sviluppo economico della Cina non si è arrestato e che, secondo le previsioni, entro quattro anni questo Paese raggiungerà un PIL quasi doppio rispetto a quello degli Stati Uniti (misurato in parità di potere d'acquisto)<sup>23</sup>, il che implica una crescita sostenuta molto forte a partire dal 2014, anno in cui ha superato il PIL degli Stati Uniti. Alla pressione economica si aggiungono altri fattori molto rilevanti, come il monopolio cinese sulle materie prime strategiche, come le terre rare, che sono fondamentali per la produzione tecnologica nel resto del mondo, e lo stesso sviluppo tecnologico della Cina, che compete già in settori essenziali con quello degli Stati Uniti.

La nuova amministrazione Trump si pone obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli di guidare una parte dei paesi del mondo contro quelli che si trovano nella sfera d'influenza della Cina. La sua pretesa è quella di

---

<sup>22</sup> Cfr. M. DRAGHI, *Discorso sul federalismo pragmatico (Università di Leuven)*, cit.

<sup>23</sup> Si prevede che nel 2030 la Cina raggiungerà un PIL di 38.008 \$bn, contro i 23.475 \$bn degli Stati Uniti: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>



recuperare e consolidare l'egemonia globale. Nonostante il movimento che lo ha portato al potere sia chiaramente isolazionista e lui si sia impegnato a non coinvolgere gli Stati Uniti in nessuna guerra, ha scoperto il vantaggio di essere la prima potenza militare del mondo e sta agendo di conseguenza, cercando di sottomettere il resto del mondo alla sua volontà. La sua dottrina è chiaramente orientata all'egemonia tecnologica e militare, poiché quella economica si allontana sempre più dalle possibilità degli Stati Uniti. Ma non rinuncia nemmeno a guadagnare terreno economico. L'intenzione di incorporare il Canada negli Stati Uniti va nella direzione di "rendere di nuovo grande l'America", così come, per motivi strategici, quella di anettere la Groenlandia. Queste proposte, per quanto stravaganti possano essere, segnano un intento che ha a che fare con l'attuale posizione degli Stati Uniti nel mondo, con la perdita della loro egemonia economica e con il potenziale che il loro sviluppo tecnologico e la loro capacità militare continuano a offrire. Lo stesso vale per l'uso dei dazi come arma politica e per la sua volontà di ottenere in questo modo nuove risorse economiche che gli consentano di continuare a mantenere una pressione fiscale bassa, finanziando al contempo le spese militari e la promozione pubblica dell'Intelligenza Artificiale.

Come era prevedibile, il servilismo iniziale dei leader europei nei confronti del Presidente degli Stati Uniti (con alcune eccezioni) non è servito a placare le sue continue rivendicazioni e la sua attività dirompente nell'ordine internazionale. Gli interventi armati si susseguono con un rischio sempre maggiore per la pace mondiale e per la stabilità economica globale. Si sta già osservando un certo cambiamento di orientamento tra gli Stati dell'UE, che hanno iniziato a respingere in modo abbastanza efficace le pretese di Trump in relazione all'annessione della Groenlandia e si sono rifiutati di fornirgli l'aiuto militare richiesto per controllare lo Stretto di Hormuz.

Ma la situazione dell'UE è sempre più difficile. La strategia statunitense è diventata esplicita e mira ad assicurare la propria egemonia globale eliminando ogni possibile concorrenza, per cui l'UE viene considerata non come un alleato ma come un ostacolo. La pretesa di negoziare individualmente con gli Stati membri in quanto "sovrani" è incompatibile con l'esistenza stessa dell'UE. Il tempo sta per scadere. Se l'UE avesse avuto una struttura federale vent'anni fa, forse molti dei problemi globali che abbiamo attualmente non esisterebbero. Ma ora si verifica il paradosso esposto da J. Habermas in una delle sue ultime conferenze, tenuta nel novembre 2025: «una maggiore integrazione politica, almeno nel nucleo dell'Unione Europea, non è mai stata così vitale per noi come lo è oggi. E non è mai stata così improbabile»<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> J. HABERMAS, *La (improbabile) integrazione politica de la UE es vital*, in *El País*, 30/11/2025.



## 5. Il fattore tecnologico.

Come se la situazione dell'Europa non fosse già abbastanza complicata, la sua assenza dalle principali linee di sviluppo tecnologico, in particolare dall'IA, la pone in una posizione non più di dipendenza, ma di subordinazione rispetto agli Stati Uniti e alla Cina. L'appello di M. Draghi al potenziale dell'UE in relazione alla sua presenza molto limitata in ambito tecnologico<sup>25</sup> non tiene conto del fatto che non si tratta solo di configurazione dell'«hardware», ma soprattutto di assenza totale laddove la tecnologia ha un impatto sociale significativo e sta trasformando persino le condizioni dello spazio pubblico, influenzando i sistemi costituzionali, la democrazia e i diritti fondamentali. Non esistono aziende europee che controllino i social network o che abbiano sviluppato applicazioni di IA generativa a livello globale. Ci sono solo aziende statunitensi e cinesi.

L'importanza di questo specifico settore deriva dal fatto che tali aziende stanno colonizzando il resto dei paesi con le loro applicazioni basate sull'intelligenza artificiale. Influenzano i processi politici, possono condizionare i risultati elettorali, promuovono le tendenze più antieuropee nel dibattito pubblico, generano disinformazione e *fake news* e, nel caso dell'IA generativa, possono provocare disinformazione sistemica a causa delle “allucinazioni” che derivano dalla sua formulazione ancora incipiente e dalle carenze del suo design. A ciò si aggiunge il loro utilizzo problematico da parte dell'intelligence militare, che sta già generando dilemmi etici all'interno degli Stati Uniti e che ha una lunga storia a partire da quando hanno iniziato a operare le prime aziende tecnologiche. È proprio questa relazione che spiega in gran parte la libertà che gli Stati Uniti hanno concesso loro fin dall'inizio.

L'unica linea di difesa che l'Europa ha avuto finora è stata la regolamentazione, con l'intento di controllare le grandi aziende tecnologiche per proteggere i diritti fondamentali e la democrazia all'interno dello spazio europeo. Si tratta dell'ultima linea di difesa contro la colonizzazione esterna che l'Europa sta subendo, ma che è messa a dura prova anche dalla posizione aggressiva degli Stati Uniti contro la regolamentazione nel contesto della globalizzazione frammentata e della pretesa di egemonia globale dell'amministrazione Trump.

In ogni caso, la regolamentazione non è sufficiente a garantire l'autonomia politica europea. La tecnologia sta generando importanti fratture nella società che non derivano nemmeno dallo sviluppo tecnologico, ma che in molti casi sono legate al modello di business delle grandi aziende<sup>26</sup>. Se dovessimo definire le trasformazioni che stiamo vivendo guidate dalla tecnologia, potremmo dire che non ci troviamo di fronte a un periodo di transizione, bensì di rottura<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. M. DRAGHI, *Discorso sul federalismo pragmatico (Università di Leuven)*, cit.

<sup>26</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La costituzione dell'algoritmo e le trasformazioni culturali nella società Digitale*, in *Iceonline* 3/2024 (www.iceonline.eu).

<sup>27</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi, transizioni e rotture. Sul futuro del costituzionalismo*, in *PasSaggi Costituzionali*, Anno IV, n. 2, 2024.



Mentre nelle transizioni possiamo azzardare ipotesi e prefigurare il futuro, come quando apriamo una porta e vediamo un po' di luce che ci permette di riconoscere le figure che si trovano dietro, nelle rotture non possiamo sapere quale futuro ci attende perché dietro la porta vediamo solo oscurità. La rivoluzione tecnologica è ancora più inquietante perché quando riusciamo a intravedere un po' di luce, tutto si oscura di nuovo man mano che ci avviciniamo a causa delle trasformazioni che si stanno producendo in periodi di tempo molto brevi (come sta accadendo con l'IA generativa, per esempio).

Noi europei non stiamo trasformando il mondo, questo è qualcosa che stanno facendo ora i cinesi e gli statunitensi. Neanche loro sanno dove li porteranno questi cambiamenti, ma almeno hanno la possibilità di programmarli e orientarli. Tenendo conto dell'accelerato sviluppo tecnologico che stiamo vivendo, è molto probabile che la Cina superi presto gli Stati Uniti e possa assumere la leadership tecnologica come sta già facendo in alcuni settori. L'Europa impiegherà anni per avanzare, per non rimanere totalmente indietro ed essere completamente colonizzata da altre potenze. Questo è un aspetto che non riguarda solo l'ambito civile, ma anche l'industria della difesa e la capacità di disporre della necessaria autonomia strategica.

Dal punto di vista delle trasformazioni vitali che si stanno verificando nel mondo sotto l'impulso di una tecnologia progettata dalle due grandi potenze che guidano la globalizzazione frammentata, la proposta del federalismo pragmatico solleva alcuni dubbi. Non per la finalità, ma per il processo. Siamo di fronte a un'epoca rivoluzionaria in cui i cambiamenti si susseguono in modo drammatico senza quasi il tempo di reagire. Forse non c'è tempo per pianificare una risposta europea "pragmatica" come quella proposta da Mario Draghi. Forse la dinamica storica si imporrà e costringerà a un'integrazione europea più rapida e meno attenta alla ricerca, del tutto ragionevole, dell'equilibrio che sta alla base della proposta del federalismo pragmatico. L'eccezionalità del momento storico che stiamo vivendo potrebbe finire per essere incompatibile con il pragmatismo.

Mario Draghi è stato consapevole di questa urgenza storica. Forse per questo motivo non propone un cambiamento del modello di integrazione prima dell'esercizio della capacità politica europea, ma un processo inverso: l'esercizio di tale capacità politica adattandosi alle condizioni storiche per generare un nuovo modello politico, quello federale. Se ciò sia possibile o meno, lo vedremo nei prossimi anni. Ma è un'alternativa intelligente alla difficoltà di avviare la trasformazione con un «processo costituente», per esempio. Ha anche un suo punto debole perché nessuno può crearsi da sé e, pertanto, saranno gli Stati a dover creare il soggetto politico globale che l'Unione Europea non è ancora. Per il momento, l'UE rimane un personaggio in cerca d'autore<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Continuità e discontinuità del progetto europeo di fronte alla crisi sanitaria e alla globalizzazione*, in *Scritti in onore di Fulco Lancaster*, cit.



## 6. Il quadro giuridico del federalismo pragmatico.

Uno dei problemi più rilevanti che si pongono con la proposta del federalismo pragmatico è proprio quello della sua fattibilità giuridica. La rilevanza deriva dal fatto che il modello di integrazione europea ha sempre posto l'accento sulla sua condizione di comunità di diritto e quando tale condizione è stata messa in pericolo, come è avvenuto con la crisi finanziaria del 2008, l'Unione Europea ha perso gran parte della sua legittimità. Potremmo dire che l'identità europea si è costruita in gran parte sul diritto e che, pertanto, il quadro giuridico di qualsiasi trasformazione nella sua natura è fondamentale<sup>29</sup>.

Questa condizione essenziale del diritto non si presenta solo a livello dell'ordinamento giuridico dell'UE, ma anche a quello degli Stati. Qui si evidenzia l'interrelazione segnalata da Peter Häberle tra il diritto costituzionale europeo in senso stretto (quello dell'UE) e in senso lato (che include gli altri spazi costituzionali d'Europa e, in particolare, quelli degli Stati membri)<sup>30</sup>. I limiti giuridici della trasformazione verso una nuova architettura europea si riscontrano anche negli ordinamenti degli Stati membri, come dimostra la sentenza Lisbona della corte costituzionale federale tedesca e la dialettica che si è generata attorno all'identità costituzionale degli Stati (in virtù dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE)<sup>31</sup> e persino la "identità reattiva europea"<sup>32</sup>.

Si potrebbe ben dire che se da un lato il federalismo pragmatico può incontrare difficoltà per quanto riguarda il *processo*, a causa di un contesto globale sempre più drammatico e instabile che richiede risposte molto rapide, dall'altro può incontrare difficoltà per quanto riguarda il *risultato* dal punto di vista giuridico, in quanto alcuni Stati possono sollevare obiezioni alla forma federale della nuova architettura giuridica europea. In altre parole, il carattere pragmatico del processo è messo a dura prova dal *contesto globale*, mentre la condizione finale del federalismo è messa a dura prova dal *quadro giuridico* di alcuni Stati.

L'approccio di M. Draghi, tuttavia, può superare alcuni degli ostacoli che si presentano dal quadro giuridico europeo (in senso lato). Ci sono due elementi molto positivi in questo approccio: l'analisi relativistica delle categorie tradizionali rispetto al modello di integrazione europea e le soluzioni proposte anch'esse in modo relativo e graduale. Draghi non parte da un approccio rigido delle categorie, come avviene ad esempio nella tesi di Weiler sulla condizione asimmetrica del modello europeo: una struttura confederale in ambito politico (nel processo decisionale) e federale in ambito giuridico (nella sua

---

<sup>29</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La cultura giuridica come fattore di identità europea*, in corso di pubblicazione in *Scritti in onore di Lorenzo Chieffi*.

<sup>30</sup> Cfr. F. P. HÄBERLE, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, in *EuGRZ*, 1991.

<sup>31</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *The dialectic relation between the national and the European constitutional identity in the framework of European Constitutional Law*, *UNIO - EU Law Journal*, Vol. 3, n. 3, 2017.

<sup>32</sup> Cfr. S. RAGONE, J.F. BARROSO MÁRQUEZ, *El giro «reactivo» de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 37, 2022.



applicazione attraverso il principio di primato)<sup>33</sup>. Per Draghi l'attuale modello europeo passa dall'ambito confederale a quello federale a seconda delle tematiche e degli ambiti di competenza. Non tutto è più confederale nel processo decisionale<sup>34</sup>.

Tale interpretazione corrisponde maggiormente alla realtà perché mette in luce anche un aspetto non pienamente accettato dalla dottrina: la qualità statale dell'UE, che non è uno Stato nazionale, ma possiede una certa «statualità», derivante da elementi che sono tipici dello Stato, come il controllo delle frontiere, la moneta o la cittadinanza<sup>35</sup>. Da questa prospettiva, il federalismo non si definisce nemmeno come un “tutto o niente”, ma come un *continuum* che non deve necessariamente essere ripudiato dal quadro giuridico di alcuni Stati (in particolare la Germania), in quanto si tratta di un'architettura politica flessibile adattata alle mutevoli condizioni storiche e non deriva dall'imposizione di un modello specifico che possa essere definito fin dall'inizio come “federale”, come accadrebbe se venisse seguito un precedente processo costituente. Una possibilità che Draghi ha espressamente ripudiato, dal momento che egli si appella alle conseguenze strutturali di azioni politiche concrete e non a precedenti trasformazioni strutturali.

## 7. Conclusioni

Incapace di affrontare le sfide poste dal momento storico che stiamo vivendo, il modello di integrazione europea è giunto ormai esaurito a una terza globalizzazione caratterizzata da uno sviluppo tecnologico accelerato che prefigura un nuovo mondo che ancora non conosciamo e che si sta costruendo al di fuori dei nostri confini, negli Stati Uniti e in Cina. La frammentazione della globalizzazione in funzione delle affinità geopolitiche ha aggravato la situazione minando quella che un tempo era la sua ragion d'essere essenziale, la regolamentazione del mercato europeo. Una regolamentazione che si proiettava nel mondo e consentiva all'UE di esercitare un'influenza globale attraverso l'«effetto Bruxelles», svolgendo al contempo una funzione di «mediazione positiva» tra il mercato globale e i mercati nazionali, proteggendo così gli Stati membri e le loro strutture costituzionali e democratiche.

La frammentazione della globalizzazione ha ridotto la capacità di regolamentazione del mercato da parte dell'UE e ha generato “mediazioni negative” a favore dei due grandi leader della globalizzazione frammentata, Stati Uniti e Cina. La situazione attuale, caratterizzata non più dalla frammentazione della globalizzazione ma da qualcosa di ancora peggiore, un'amministrazione statunitense che vede l'UE come

---

<sup>33</sup> Cfr. J.H.H. WEILER, *El principio de tolerancia constitucional: la dimensión espiritual de la integración europea*, in F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *Derecho constitucional y cultura. Estudios en Homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 107-108.

<sup>34</sup> Cfr. M. DRAGHI, *Discorso sul federalismo pragmatico (Università di Leuven)*, cit.

<sup>35</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'unione europea*, *Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 5. 2009, pp. 13-52.

un rivale da sottomettere, ha generato una pressione sulla regolamentazione europea del mercato a tal punto che potremmo ben parlare ora di un “effetto anti-Bruxelles”, poiché l’obiettivo principale della pretesa egemonica digitale e mondiale degli Stati Uniti è proprio l’Unione Europea. È verso di essa che si dirigono gli attacchi più virulenti e una strategia che indica espressamente la sua volontà di negoziare con gli Stati “sovrani” d’Europa, mettendo in pericolo l’esistenza stessa dell’Unione Europea.

È in questo contesto di crisi esistenziale dell’UE che la proposta di Mario Draghi ha iniziato ad avere un peso significativo nel dibattito europeo. L’idea di un “federalismo pragmatico” risulta molto suggestiva per molte ragioni, a cominciare dall’autorità morale di Mario Draghi, che è stato il leader europeo che ha salvato il progetto dell’euro durante la crisi finanziaria grazie al suo deciso intervento sintetizzato nella famosa frase “whatever it takes”. Ma anche perché si tratta di una proposta che presenta aspetti interessanti sia per quanto riguarda il modo di favorire un orientamento federale dell’Europa, sia per quanto riguarda la caratterizzazione di un rapporto dialettico tra confederazione e federazione che non appaiono più come categorie concettuali rigide.

Il pragmatismo rappresentato dall’idea di generare federalismo con azioni concrete, anziché porre la necessità di stabilire strutture federali precedenti, può avere un percorso più ampio nella misura in cui si adegua al corso della storia, allo sviluppo degli eventi che stiamo vivendo e che richiedono soluzioni politiche europee rapide ed efficaci. Allo stesso tempo, dipenderà da queste dinamiche se il processo potrà essere mantenuto o, al contrario, se la stessa accelerazione del cambiamento storico che stiamo vivendo imporrà profondi cambiamenti strutturali per poter affrontare i problemi che l’Europa si trova ora ad affrontare. Da questa prospettiva, il contesto storico può costituire un ostacolo per quanto riguarda la definizione del processo, la dimensione “pragmatica” della proposta.

Per quanto riguarda il prodotto finale di tale processo, il federalismo, si possono sollevare obiezioni nell’ambito del quadro giuridico attuale, considerato in senso lato e tenendo conto del rifiuto di alcuni Stati, in particolare della Germania, di avanzare verso un modello federale (almeno senza dotarsi di una nuova Costituzione, il che rende difficilmente pensabile che ciò possa realizzarsi al momento). Potremmo quindi dire che la proposta di Mario Draghi può incontrare ostacoli nel contesto globale per quanto riguarda il suo aspetto “pragmatico” relativo al processo in essa definito, e ostacoli nel quadro giuridico europeo (in senso lato) per quanto riguarda la sua finalità, ovvero la configurazione di una nuova architettura politica per l’Europa.

In entrambi i versanti, tuttavia, la proposta presenta profili interessanti che possono facilitarne l’attuazione. Da un lato, la sua flessibilità in ambito procedurale può favorire il suo adattamento alle mutevoli circostanze globali. Dall’altro, il suo modo di definire un’interazione tra forma confederale e federale permette di ipotizzare che potrebbe incontrare meno obiezioni di fondo rispetto a quanto



accadrebbe se si sostenesse direttamente la trasformazione strutturale e definitiva dell'UE in uno Stato federale. Non c'è dubbio, da questo punto di vista, che si tratti di una proposta utile e che possa favorire la trasformazione dell'attuale modello di integrazione, ormai più che superato, in una nuova architettura politica europea.