



EDITORIALE – 25 FEBBRAIO 2026

Il federalismo “implicito” dell’Unione europea

di Andrea Manzella

Presidente del Centro di Studi sul Parlamento (CESP)
LUISS Guido Carli



Il federalismo “implicito” dell’Unione europea

di Andrea Manzella

Presidente del Centro di Studi sul Parlamento (CESP)
LUISS Guido Carli

1. A Roma il 25 marzo 1957 si firmò, più che un Trattato internazionale, un patto costituente. Nelle materie convenute, gli Stati aderenti, limitavano infatti la loro sovranità e fondavano un vero e proprio ordinamento dei loro ordinamenti nazionali. Un ordinamento che, attraverso l’attivazione delle rispettive clausole di apertura, si innestava agli ordinamenti nazionali, come per una sincrona revisione costituzionale.

Fin dalle origini, fu creato perciò un ordinamento complesso: l’ordinamento europeo – quello che oggi chiamiamo Unione europea – composto da un ordinamento comunitario in rapporto di coordinazione e di reciproca condizionalità con i preesistenti ordinamenti nazionali.

Gli Stati aderenti al “patto”, con la loro sovranità parzialmente limitata, diventavano così Stati “comunitari” perché, senza cancellare la loro identità, il blocco comunitario incideva sul loro equilibrio istituzionale: oltre che sul funzionamento e sui criteri di validità delle norme.

Il carattere costituzionale innovativo del patto era fondato, al di là del decisivo elemento della limitazione di sovranità in condizioni di parità degli Stati aderenti, su altri due fattori determinanti.

In primo luogo, il riconoscimento di diritti soggettivi azionabili in tutte le giurisdizioni degli Stati contraenti (il diritto di circolazione, il diritto di stabilimento lavorativo, il diritto di dimora). La istituzione poi, e soprattutto, di una Corte di giustizia sovranazionale, sottratta al controllo degli Stati partecipanti al “patto” e dotata della capacità di annullare gli atti da esso devianti.

Da questi due fattori derivava una intrinseca unità dell’ordinamento complesso europeo che così si creava: sigillata da un indirizzo politico di integrazione, che stabiliva una logica di svolgimento. Questo elemento teleologico essenziale era fissato in termini generali nel preambolo del Trattato: *«porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei»*. Nello stesso preambolo erano anche iscritte tre specificazioni di quell’indirizzo generale: volte a precisare le corsie di graduale adempimento del patto.

In primo luogo, il percorso di una economia comune: con una *«azione concertata»* per *«l’eliminazione degli ostacoli esistenti»* allo svolgimento del patto fondativo e *«per garantire la stabilità dell’espansione»*. In secondo luogo, il percorso di una politica di coesione: con il *«rafforzamento dell’unità delle economie»* attraverso l’assicurazione del loro *«sviluppo armonioso»*, *«riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno*

favorite». Infine, il percorso politico del rafforzamento delle «*difese della pace e della libertà*» attraverso un «*complesso di risorse*» comuni.

Era dunque questo indirizzo che, in triplice direzione, si interiorizzava negli ordinamenti preesistenti e ne garantiva l'unità funzionale. Esso sarà anche la base interpretativa costante della Corte di giustizia nel suo compito istituzionale di «*assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nelle applicazioni del trattato*». La sua giurisprudenza sarà infatti sempre ispirata a quel metodo teleologico e quindi al principio della graduale integrazione politica ed economica degli ordinamenti degli Stati contraenti. Le sue sentenze saranno la progressiva epifania del sistema unitario di diritto implicito nelle formulazioni normative e programmatiche del Trattato. La giurisprudenza della Corte europea sarà quindi di progressiva agnizione di un ordinamento complesso ma unitario: nel dirimere conflitti e nel tutelare diritti, funzionerà quindi anche come giuntura sistemica di comunicazione e di integrazione.

Una costituzione formale comunitaria non è stata mai proclamata. Il tentativo di farlo, pur accettato dai governi degli Stati, fu affossato da referendum nazionali: che ebbero però effetti sovranazionali proprio in ragione delle interdipendenze già stabilite. La costituzione materiale comunitaria consisteva infatti *nel* processo che “legava” identità comunitaria e identità nazionali senza però sopprimere né l'una né le altre. La Corte, certo, affermerà che nei Trattati vi è una «*carta costituzionale di base*» (*Les Verts*, 1986). Ma si riferiva al blocco costituzionale comunitario che in realtà, nel sistema plurale europeo, funziona in maniera analoga a quella in cui operano i “principi supremi” nelle costituzioni nazionali. La Corte ha dunque esplicitato quella che era stata una profonda revisione costituzionale degli ordinamenti nazionali ma senza mai identificarla con una vera costituzione. La sua giurisprudenza sarà sempre ispirata ad una sorta di “monismo pragmatico”.

È su questo presupposto che riposano le storiche sentenze che hanno fatto emergere, come da una sinopia, la vera configurazione giuridica del sistema europeo. La sentenza *Van Gend en Loos* (1963) che dichiara l'applicabilità diretta del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale. La sentenza *Costa v. Enel* (1964) che riconosce il “primato” del diritto pattizio comunitario. La sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) in cui si esplicita il ruolo del diritto comunitario nella tutela dei diritti fondamentali, come parte dei suoi principi generali (*Stauder*, 1969) e a revisione delle costituzioni nazionali. La sentenza *Simmenthal* (1978) che chiarisce il ruolo ibrido dei giudici nazionali: con il poterdovere di disapplicare la norma “interna” contrastante con il diritto di fonte comunitaria.

Naturalmente non è solo la successione cronologica di queste sentenze a segnare l'affioramento del monismo giuridico funzionale instaurato con la “revisione” operata dal patto di Roma. In esse vi è anche una concatenazione logica tra l'effetto diretto delle norme comunitarie nei confronti dei singoli cittadini

«senza necessità di recepimento da parte dello Stato di appartenenza» e la loro prevalenza sul diritto nazionale, anche se di rango costituzionale.

Si crea così una logica consequenziale tra l'assertività della Corte di giustizia, la tutela dei diritti derivanti dal patto comunitario e il potere dei giudici nazionali di disapplicare le norme interne con esso incompatibili. La Corte di giustizia, piuttosto che motore dell'integrazione, si rivela dunque, con la sua giurisprudenza, come la "levatrice" di una realtà giuridica unitaria già contenuta in embrione nel patto fondativo.

L'analisi del diritto positivo europeo, nei suoi sviluppi e nelle sue tendenze, non dovrebbe perciò prescindere dal parametro di tale indirizzo politico originario.

2. La giurisprudenza "estrattiva" della Corte di giustizia è andata dunque rivelando un sistema giuridico monistico in senso ordinamentale. In esso, infatti, il blocco costituzionale comunitario introdotto dal patto fondativo, si connette senza cesure con ciascun ordinamento nazionale preesistente. Questo, anzi, anche nelle parti non formalmente "revisionate" subisce, per naturale contaminazione normativa, l'eccezione, diciamo, concettuale del nuovo assetto.

Rimane però il nucleo essenziale, e intangibile, della identità nazionale degli Stati membri. Quella, secondo l'ultima formulazione dell'art. 4 TUE, è «*insita nella loro struttura fondamentale politica e costituzionale*». Una identità strutturale, dunque. Ma l'art. 5,2 TUE sancisce anche il rispetto della identità nazionale funzionale. Le norme comunitarie sono applicate «*soltanto se e in quanto*» le norme nazionali non sono applicabili «*in misura sufficiente*» secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Questa coabitazione di ordinamenti è garantita dal principio di leale cooperazione, con l'obbligo, per gli Stati nazionali, «*di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi*» comunitari.

La connessione tra le due componenti del sistema si realizza però innanzitutto nell'affidamento agli ordinamenti nazionali della funzione di svolgimento delle decisioni comunitarie nelle materie di attribuzione (salvo, dunque, le competenze esclusive comunitarie: nella politica monetaria, in quella della concorrenza, in quella commerciale, e dell'unione doganale [art. 3 TFUE]).

Il patto fondativo ha dunque rotto il tabù del sovrano assoluto statale ma ha solo limitato e non estinto l'autonomia nazionale che si esplica nella effettività dell'attuazione. Si determina quindi un plesso normativo che salda il blocco costituzionale comunitario ad una zona di esecuzione e di approfondimento affidata all'autonomia dei singoli Stati, la cui «*unità nella diversità*» è garantita però dal comune indirizzo politico definito nel patto fondativo.

Questa procedura duale è caratteristica permanente del sistema. Si riscontra già infatti nel meccanismo procedurale della “direttiva”, delineato nello stesso Trattato di Roma.

La concezione organizzativa di base è dunque quella di una scelta comunitaria vincolante ad un obiettivo condiviso: che lascia però agli Stati membri la libertà di stabilire i mezzi e la forma per raggiungerlo attraverso le proprie norme.

La stessa procedura si ritrova nello strumento dei “fondi”, che ha come esempio primigenio, la struttura del “fondo sociale europeo” (artt. 124-128 TCE). In essi, a livello comunitario, sono definiti gli obiettivi di coesione per ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali tra i diversi Stati e regioni. E allo stesso livello sono previsti trasferimenti finanziari condizionati al raggiungimento – sotto controllo comunitario – dei risultati prefissi. La responsabilità per l’attuazione sarà quindi dei singoli Stati, nei modi propri dei rispettivi ordinamenti.

L’applicazione ultima di questo schema duale si ritrova anche nello strumento giuridico del NextGenerationUE (NGUE, 2020). La natura di eccezionalità temporale assegnata nella prima adozione di questo strumento non esclude, secondo coerente prassi nel sistema europeo, la sua messa a regime.

In esso, il livello decisionale è comunitario: con il finanziamento a debito comune europeo (fatto storico in cui il valore istituzionale, rivelatore di unità federale, prevale su quello economico). Ma l’attuazione è ancora rimessa alla responsabilità degli Stati nazionali. Questi sono però soggetti a più forte e dettagliata condizionalità (sino alla previsione del blocco automatico delle risorse pre-assegnate, in caso di mancato rispetto delle *performances* programmate).

L’esempio più maturo di questo schema duale – con portata diffusa a tutti gli ordinamenti nazionali – risulta però finora quello legato alla introduzione del regolamento sul “regime generale di condizionalità” (2020/2092).

Qui la decisione centrale comunitaria è connessa alla stessa adozione del bilancio dell’Unione europea. Il compito dei singoli Stati è adeguare i loro rispettivi ordinamenti nazionali: per impedire abusi “strutturati” contro la regolare applicazione delle disposizioni di bilancio, in base ai principi di legittimità europea (art. 2 TUE, Carta dei diritti fondamentali). Secondo questo condizionamento generale, l’attuazione richiesta agli Stati nazionali non consiste dunque in un adempimento specifico, ma in adeguamenti permanenti dei rispettivi sistemi giuridici interni – con loro eventuale revisione – al contesto europeo (la base legale è nell’articolo 322 TFUE, consolidata dalla sentenza della Corte di giustizia del 13 febbraio 2022).

Tuttavia, il NGUE segna una svolta. Lo schema duale di governo euronazionale rimane invariato. La grande diversità consiste nel fatto che i governi nazionali devono far fronte agli obblighi della decisione comunitaria con la produzione di un ordinamento *nuovo*.

L'atto introduttivo induce infatti gli Stati aderenti al NGUE ad un percorso ordinamentale vincolato a riforme e politiche pubbliche. Il pluralismo interno nazionale che così si realizza è quindi caratterizzato non già da comportamenti normativi finalizzati ad uno specifico adeguamento, ma a un vero e proprio «*ordinamento secondario*».

Non può sfuggire che attraverso questo canale il principio di attribuzione può essere, nella sostanza, superato. Anche se sono sempre i governi nazionali a scegliere le finalità, non vi sono vincoli specifici ad esse. Gli scopi possono dunque variare il perimetro delle attribuzioni (sia pure con vincoli e condizioni senza precedenti).

Tutto questo impone una lettura nuova del sistema. Con l'atto induttivo dell'ordinamento secondario si dà vita ad un meccanismo diverso del rapporto fra Stati membri e istituzioni comunitarie. Esso è dunque piuttosto quello di una co-produzione sistemica: sia per effetto diretto, sia per effetto indiretto.

L'autonomia degli Stati nazionali resta formalmente intatta e non è scalfita – in apparenza – la loro identità, ma nei nuovi meccanismi l'effetto stabilizzante del “governo” comunitario è prevalente e l'ambito della sua competenza si è esteso ben oltre la frontiera delle attribuzioni conferite.

Con percorsi impensabili è sempre l'originario indirizzo della «*unione sempre più stretta*» che penetra lentamente ma profondamente. Ora pervade non solo il rapporto tra blocco costituzionale comunitario e ordinamenti nazionali, ma informa anche gli ordinamenti secondari “indotti” per la realizzazione di obiettivi comunque ad esso riconducibili.

3. Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, la dimensione nazionale non è dunque né assorbita né contrapposta rispetto alle sopraggiunte istituzioni dell'ordinamento comunitario. Vi è normalmente una operante compenetrazione di tipo federale. D'altra parte, la stessa composizione delle istituzioni comunitarie (Consigli e Commissione) rivela questa ibridazione. Perfino il Parlamento europeo (in origine significativamente formato per “delegazioni” dei parlamenti statali) ne è conferma: con il suo persistente sistema elettorale con plurime procedure nazionali.

Naturalmente, si manifesterà gradualmente il primato funzionale delle istituzioni del blocco costituzionale comunitario, come portatrici di un superiore interesse europeo (non riconducibile alla sommatoria degli interessi nazionali). Ma ciò avviene nell'ambito di un ordinamento reso unico dalla sua costituzione materiale, in cui le tre grandi arcate costituzionali rivelano questi intrecci sempre più stretti.

Specificamente, nell'azione di governo, la stessa collegialità delle decisioni di Consigli e Commissione comunitari conferiscono ai loro componenti statali una plusvalenza rispetto alla loro normale autorità nazionale.



È di comune osservazione che il capo di stato o di governo che concorre alle decisioni del Consiglio europeo («*dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti*»: art. 15 TUE) acquista, come di riporto nel proprio ordinamento, una incidenza politica superiore al suo ruolo nazionale.

La stessa cosa si può dire per ogni ministro economico che concorra alle decisioni dell'Ecofin (consiglio economia e finanza) organo che coordina le politiche economiche degli Stati membri e promuove la convergenza dei loro risultati (Prot. n. 14 Eurogruppo). Quel ministro che “traduce” a casa propria le conclusioni dell'Ecofin conferirà una superiore qualità politica alla propria azione: con una spiccata influenza rispetto agli altri componenti del governo e persino al suo presidente.

Anche i membri e il presidente della Commissione sono designati dagli Stati (art. 17,4 TUE) e votati dal Parlamento europeo verso cui sono responsabili (art. 17,8 TUE: previa la ovvia resecazione del cordone ombelicale con gli Stati di nomina). Successivamente però la Commissione eserciterà incisivi poteri di controllo “cooperativo” sulle politiche economiche e amministrative nazionali. Ciò avviene attraverso la vigilanza sia sul principio di concorrenza (101-109 TFUE), sia, soprattutto, sulle singole politiche di bilancio (121-126 TFUE: semestre europeo, Fiscal compact, Patto di stabilità e crescita, condizionalità finanziarie).

Anche per quanto riguarda il potere normativo dell'Unione (regolamenti, direttive, decisioni: art. 288 TFUE) sono permanenti i vincoli di unitarietà ordinamentale con gli Stati membri.

I “regolamenti” dell'Unione europea non sono infatti emanazione esclusiva della Commissione: essi sono normalmente adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione (294 TFUE) esemplare per attualità il caso dell'*AI Act* (2024/1689, il primo regolamento globale sull'intelligenza artificiale, con effetti largamente eccedenti i confini dell'Unione). Anche nel caso in cui la Commissione adotti regolamenti delegati o esecutivi (290-291 TFUE) l'intervento degli Stati è garantito tramite il controllo politico del Consiglio dell'Unione e il sistema della comitologia, tendenzialmente rappresentativo di interessi statali (reg. UE 182/2811).

Per quanto riguarda le “direttive”, pur essendo anche esse adottate con la loro partecipazione, la incidenza degli Stati si manifesta soprattutto nella fase di attuazione (art. 294 TFUE). In questa gli Stati conservano un margine di discrezionalità quanto alle forme e ai mezzi di recepimento con risultati potenzialmente differenti, nell'ambito delle attribuzioni: ambito tutelato con le procedure di infrazione (art. 258 TFUE). Diverso, invece, è il grado di partecipazione degli Stati nell'adozione di “decisioni” comunitarie come atti vincolanti. Qui la “presenza” nazionale è riscontrabile nella sua genesi (direttamente, quando sono adottate dal Consiglio e Parlamento; indirettamente, quando sono adottate dalla Commissione). Ma il tratto distintivo rispetto alle altre fonti normative comunitarie è nella loro incidenza diretta sugli ordinamenti nazionali, senza possibilità di mediazione normativa interna.



Senonché, è proprio attraverso le “decisioni” comunitarie che si può meglio osservare la compenetrazione – in un meccanismo di “governo” – del blocco costituzionale comunitario con gli ordinamenti nazionali. La portata delle “decisioni” più significative, con le loro diverse basi giuridiche, è quella che più rivela il volto unitario del governo europeo. In materia di bilancio e finanza pubblica: con le decisioni di apertura di procedura per disavanzo eccessivo (121-126 TFUE); in materia di fondi europei: come con le decisioni di approvazione ed erogazione delle procedure del NGUE; in materia di concorrenza: con le decisioni sanzionatorie contro i cartelli e quelle di recupero di illegittimi aiuti di Stato (101-108 TFUE); in materia sanitaria: con la decisione (1082/2013) per il quadro giuridico di prevenzione e controllo di epidemie a carattere transfrontaliero. Così nel campo della politica esterna e della difesa: con le decisioni sulle sanzioni internazionali, sulle missioni civili e militari e per quelle strategiche (anche qui esemplari per amara attualità, ma anche per il loro carattere di necessità, le decisioni SAFE; EPF; READNESS 2030). Spesso, come si vede, nella storia istituzionale europea le decisioni sono prese nell’incalzare di crisi profonde, ma il fatto stesso che le “decisioni” siano infine adottate significa che con esse l’ordinamento europeo attinge ad una riserva di energia, immanente nella sua struttura istituzionale.

Anche in campo giudiziario la connessione funzionale fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali è confermata dal particolare ruolo svolto dai giudici nazionali che diventano anche “giudici europei” quando applicano il diritto comunitario: sia per le norme con effetto diretto e sia per quelle attributive di diritti ai singoli, con la coerente disapplicazione della norma interna incompatibile. Il “primato” del diritto comunitario sul diritto nazionale anche se di rango costituzionale è la garanzia funzionale dell’effettività di un sistema europeo nel suo complesso.

Naturalmente, lo strumento principale in cui è visibile l’unitarietà dell’ordinamento euro-nazionale (in un campo come quello giudiziario in cui risiede la più intima espressione della sovranità statale) è nel rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE). La decisione della Corte di giustizia sulla richiesta di interpretazione avanzata da qualsiasi giudice nazionale è infatti vincolante per tutti gli Stati membri.

Il “monismo” giuridico funzionale euro-nazionale si manifesta dunque nella co-operatività tra blocco costituzionale comunitario e istituzioni nazionali. Si tratta tuttavia di cooperazione asimmetrica perché nelle grandi arcate costituzionali – di governo, di normazione, di giurisdizione – la componente istituzionale comunitaria prevale in virtù della “forza” conferitale dalla sua funzione ispirata all’interesse europeo: posto alle fondamenta stesse della costruzione.

In questa meccanica di cooperazione è esatta ma riduttiva la corrente osservazione sulla avanzata “europeizzazione” delle istituzioni nazionali. La realtà materiale, infatti, del monismo ordinamentale europeo mostra che le istituzioni nazionali, nei campi di attribuzione, diventano agenti euro-nazionali.

4. La complessità dell'ordinamento europeo è data dalla coesistenza del blocco costituzionale comunitario con una pluralità di ordinamenti nazionali (sia quelli preesistenti sia quelli indotti da atti introduttivi successivi). L'unitarietà del complesso è garantita oltre che dall'indirizzo politico fondativo, anche dalla esistenza di un comune “diritto non scritto” europeo. Si tratta di un pervasivo fattore, informale ma essenziale per la stessa configurazione di una identità europea.

Questa zona giuridica “non dichiarata” si è formata trasversalmente agli ordinamenti originari degli Stati contraenti e al blocco comunitario: principalmente per giurisprudenza costituzionale ma anche per fenomeni taciti di contaminazione, adattamento, effetti consequenziali, prodotti dallo stesso fatto di stare giuridicamente insieme.

Il sistema che si è creato produce stimoli interni al di là della volontà legislativa, comunitaria o nazionale. Il diritto che in tal modo si forma non deriva solo da atti giuridici dichiarati, come per l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale, ma da fenomeni fattuali. Questi consistono in consuetudini amministrative, prassi di coordinamento e di indirizzi tecnici consolidati, ma anche di trasmigrazione e assorbimento di concetti giuridici. Si cementano così esperienze comuni: esperienze che, pur non essendo scritte, operano come regole effettive di condotta.

La fattualità di questo tipo di integrazione normativa produce modificazioni negli ordinamenti senza rotture o revisioni formali. La sovranazionalità giuridica delle origini ha così compiuto il percorso dal “consenso pattizio” al “comportamento fattuale”. Naturalmente, resta intatto il primato delle fonti formali: ma l'integrazione si struttura nel tempo, oltre che con la forma scritta, per una sorta di “consolidamento funzionale”.

Anche per questa invisibile via, il diritto europeo si installa, con trasformazioni sistemiche degli ordinamenti, attraverso una loro evoluzione interna.

La conferma più macroscopica della effettività di questi intrecci taciti tra diritto comunitario e diritto nazionale è data certamente dallo storico evento della cosiddetta *Brexit*.

Il processo di recesso iniziato con il referendum nazionale del 23 giugno 2016 non si è affatto concluso, dopo il lungo addio, con l'atto del 31 gennaio 2020. Certo, il Regno Unito si è gradualmente disimpegnato dal diritto europeo “dichiarato”. Il *Retained EU Law* in vigore dal 1° gennaio 2024 (peraltro con “pulizia” normativa ancora in corso) ha chiuso un'era legislativa. Ma non c'è stato nessun atto, né avrebbe potuto esserci, che abbia disincagliato il Regno Unito dal “diritto non scritto” europeo.

Vi è infatti una perduranza di principi e comportamenti che, radicatisi nei decenni di appartenenza, ha prodotto nell'ordinamento britannico una sorta di “sedimentazione” comunitaria. Il diritto del Regno Unito ha infatti assorbito taluni concetti identitari dell'ordinamento europeo come la proporzionalità, la tutela dell'affidamento legittimo e l'interpretazione conforme. La giurisprudenza britannica cita ancora

sentenze della Corte europea come «*fonti persuasive*», soprattutto in materia di diritto commerciale, concorrenza e protezione dei dati.

Si parla perciò di continuità del diritto comunitario nel diritto formale britannico di «*comunitarizzazione implicita post-Brexit*», cioè di una eredità normativa sostanziale indipendente dal regime formale.

In queste analisi l'aggettivo di più pregnante significato è: "implicito". Il Regno Unito, insomma, ha potuto liberarsi con successivi strappi dalla normazione formale europea, ma non dalla sua normazione "implicita".

È questo insieme di prassi, interpretazioni giurisprudenziali, criteri tecnici che, pur non essendo più formalmente codificati nell'ordinamento britannico, operano nella sua realtà giuridica e amministrativa come veri e propri riferimenti normativi di fatto.

Insomma: con la Brexit, il Regno Unito si è sottratto all'intreccio giuridico e politico dell'Unione europea, recuperando una sovranità che voleva essere "pura" e incontaminata da vincoli esterni. Così non è stato, perché non da oggi sappiamo che la forza materiale di un ordinamento è più intensa e duratura della sua struttura formale.

Il processo di riaccostamento, anche formale, all'ordinamento europeo è del resto già cominciato: come dimostra l'*UK system of Dynamic alignment with EU legislation*, preannunciato dal *report* dell'House of Lords del 12 novembre 2025.

La Brexit, e quel che è possibile osservare nella realtà giuridica effettuale del Regno Unito, ha paradossalmente dato vita a processi che hanno permesso di cogliere sino in fondo l'intera struttura dell'ordinamento complesso europeo: e come sia proprio questa tacita dinamica "interna" la sua essenza costituzionale materiale. Quella cioè che insegue "chi vi è appartenuto": e anche quella da cui ripartire per una più stretta integrazione, al di là di ogni pur necessario riformismo di diritto costituzionale.

5. Non vi è – e forse, per una certa logica che viene dalla fondazione, non ci sarà mai – una decisione formale, trasformativa in Stato federale dell'ordinamento giuridico complesso che ora chiamiamo Unione europea.

Nella realtà effettuale, però, in ragione delle interne connessioni formali e sostanziali, quell'ordinamento complesso ha la sua materiale configurazione in un federalismo implicito.

Certo, vi è visibile anche un coerente processo di federalizzazione esplicita, messo in moto fin da principio – e tuttora in corso – secondo l'indirizzo politico «*per una unione sempre più stretta*». Ma questo svolgimento, per successivi Trattati e giurisprudenza "costituzionale", è nella sua realtà un graduale riconoscimento di un ordinamento sovranazionale di origine pattizia con elementi di una unione giuridica di carattere federale *in nuce*: e perciò connotato da un processo di integrazione successiva federalizzante.

Ora, nella sostanza di una storia di ormai settanta anni, gli elementi decisivi per una verità federale sono emersi con una certa evidenza. Da un lato: la supremazia funzionale delle istituzioni del blocco costituzionale comunitario rispetto alle istituzioni del pluralismo nazionale. Dall'altro lato: la forza pervasiva del diritto “non scritto”, interstiziale tra i due poli che, come dimostra il caso del “paziente inglese”, nasce da una zona giuridica consorziale propria delle unioni federali.

Si tratta dei poli classici del modello federale. È venuta però in rilievo anche una forza vincolante di interdipendenza, non comune in quel modello: tale da comprendere nella struttura federale anche composizioni diverse di Stati che tendono al comune obiettivo, con velocità però differenziata

Non è un paradosso che la dimostrazione della esistenza di un vincolo federale, sia pur implicito, sia dato proprio dalle cooperazioni “rafforzate”: gruppi di stati nazionali che instaurano nel quadro istituzionale comune, particolari “intese” per «*promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'unione*» e «*rafforzare il suo processo di integrazione*» (art. 20 TUE). La più federale di queste cooperazioni è naturalmente l'unione monetaria (la zona-euro che comprende 21 Stati membri su 27): per tale singolare aspetto, il più potente collante federale – quello monetario – si realizza proprio attraverso una cooperazione rafforzata.

Naturalmente è nel campo della difesa che il processo di federalizzazione potrebbe segnare un decisivo avanzamento, precedendo gli stessi fattori d'integrazione economica. Come noto, una cooperazione strutturata permanente (Pesco) qui si è già formata (e vi sono in materia, con diverse caratteristiche: il fondo per l'industria della difesa (Edf); gli acquisti congiunti di munizionamenti; il procedere graduale della interoperabilità di comando). Tuttavia, a ricoprire un ruolo propulsivo – pratico e politico – in questa area è ora la intensa collaborazione con il Regno Unito. una sorta di cooperazione “impropria” extra UE. Ulteriore segno che il recesso di quello Stato dall'Unione, dato l'elevato grado di federalizzazione ormai raggiunto, è risultato produttivo di danni sui due fronti. Su quello nazionale britannico, a causa degli elevati costi strutturali provocati dall'uscita dall'ecosistema europeo. Su quello comunitario, a causa della perdita determinazione militare dell'UK (fatta di deterrenza difensiva e di *intelligence*) in un campo fin qui negletto nel processo di integrazione (ma non certo nelle premesse che dettero vita al patto fondativo). Ora è iniziata la graduale riparazione di quell'errore geopolitico: con forme nuove di cooperazione che attestano comunque il definitivo tramonto dell'ordine westfaliano, almeno nel nostro continente.

Valore strategico dovrebbero avere – al fine essenziale di un pieno controllo democratico – anche, e soprattutto, le cooperazioni interparlamentari in materie nodali. Cooperazioni di per sé già istituzionalizzate, ma purtroppo non ancora collocate nel loro naturale ruolo funzionale centrale (tali: la COSAC, riunione degli organi dei parlamenti europeo e nazionali specializzati negli affari istituzionali europei; la Conferenza PESC, riunione degli organi specializzati su politica estera e di sicurezza; la Conferenza sulla stabilità e *governance* economica, riunione degli organi specializzati nel coordinamento



economico). Attraverso esse, la “federalizzazione” dei parlamenti nazionali dovrebbe assumere infatti, per la sua intrinseca politicITÀ, un ruolo decisivo nel processo di integrazione.

La concreta dimostrazione che la struttura dell’ordinamento europeo possa anche articolarsi – con questi nuclei d’avanguardia ma traenti del resto del gruppo – in un *network* lenticolare: è una testimonianza rilevante di una sottostante stabile tenuta federale.

Dal presupposto della solidità istituzionale di questa struttura di base si sono mossi i “Rapporti” che hanno animato il vertice europeo di Alden Blesen (12 febbraio 2026). Nel Rapporto Letta sul mercato unico si sostiene la possibilità di emersione del cosiddetto *28° Regime (EU Inc.)* per le imprese. Uno statuto-tipo opzionale, come insieme di regole comuni, con lo stesso regime fiscale in tutti gli Stati membri: valido, per superare, nel quadro comunitario, la frammentarietà delle politiche industriali nazionali.

Questo riconoscimento di una zona comune implicita si può leggere anche nella formulazione del *federalismo pragmatico* cui si ispira il Rapporto Draghi sulla competitività. In alternativa alla faticosa opera di stabilizzazione del diritto costituzionale attraverso i Trattati formali, si dimostrano infatti le realistiche possibilità di far avanzare l’integrazione “per una unità da costruire anziché da aspettare”: utilizzando, attraverso convergenze politiche volontarie, le risorse pratiche di quel federalismo che già c’è.

A tali prospettive si è finora opposta una sorta di “convenzione” politica: quella di non definire in senso “federale” la costruzione fin qui realizzata. Tutta una simbologia statale ha opposto veti finora insormontabili al riconoscimento dei fatti reali.

Si tratta, a ben vedere, delle conseguenze del dualismo fra due sovranità limitate. La sovranità degli Stati partecipanti incontra la sua storica limitazione nel patto federativo. La sovranità del “blocco costituzionale comunitario” trova le sue limitazioni nel principio di attribuzione e nel rispetto delle singole identità statali, presidiate dai “controlimiti” e dal principio di sussidiarietà, declinato nei criteri di prossimità e proporzionalità.

Dal dualismo tra queste sovranità limitate si genera una tensione che fin dall’inizio percorre il sistema europeo con le opposte spinte a contestare i confini delle attribuzioni in cui esse sono confinate. È la tensione che nella prassi, nella sequenza dei Trattati, nella giurisprudenza costituzionale della Corte, fa emergere però il punto “provvisorio” a cui di volta in volta risulta essere stabilizzato il processo di federalismo formale.

Ma non è solo politica. Alla dichiarazione esplicita di federalismo si oppongono anche consolidate obiezioni dottrinali. Per un verso, la mancanza di una costituzione scritta con la istituzionalizzazione di un centro di comando federale basato su procedure decisionali vincolanti per ogni ordinamento del plesso normativo europeo (nonostante la presenza della clausola giurisprudenziale di supremazia del diritto

comunitario). Per altro verso, il pluralismo giurisdizionale – comunitario e nazionale – derivante dalle interpretazioni nazionalistiche del concetto di “rispetto” della identità degli Stati aderenti.

Da qui la necessità di superare tali ingorghi allo sviluppo – che già c’è stato – con la intensificazione del processo costituzionale formale. Processo che ora, realisticamente, sembra dipendere più dalla forza traente di cooperazioni differenziate, per la necessità incombente di decisioni, che non da accidentate trattative generali tra gli Stati.

6. Sotto il manto di una grande convenzione economico-doganale passò, dunque, nel 1957, una storica rivoluzione giuridica e politica.

Era la «limitazione della sovranità» degli Stati nazionali che fecero l’intesa. Qualcosa di inconcepibile fino ad allora nella teoria e nella pratica dello Stato nazionale: che rinunciava, in determinati campi giuridici, alla sua supremazia ordinante. Ciò avveniva attraverso clausole di apertura costituzionale (pioniera il nostro art. 11 Cost.): «chiavi di volta» per l’ingresso del diritto di fonte pattizia che veniva a far corpo con l’ordinamento nazionale, in un complessivo ordinamento europeo.

Lo Stato nazionale si trasformava così in uno Stato comunitario, in una unione del diritto costituzionale preesistente con quello innestato dal patto. Il diritto sopraggiunto non consisteva però in un mero coacervo di norme che determinasse, come per un maxi-emendamento, mutamenti in un complesso normativo che ritornava poi statico.

Si trattava di un blocco costituzionale recante con sé la forza propulsiva di una Corte sovranazionale. Si metteva in moto così un processo nomopoietico retto da una duplice dinamica. Quella intrinseca alla finalità ultima di quel patto: *«per una unione sempre più stretta»* e quella prodotta – in attuazione di questo indirizzo politico-costituzionale – dalla *vis* espansiva dell’attività interpretativa della Corte.

Ciascun ordinamento – quello comunitario e quello nazionale – manteneva la propria autonomia in un complessivo sistema europeo: ma si era attivato un processo di federalizzazione. La stabilizzazione ordinamentale è avvenuta in fasi successive con Trattati, sentenze costituzionali e cooperazioni rafforzate: sempre in puntuale svolgimento del principio fondativo *«per una unione sempre più stretta»*.

L’andamento di tale processo è stato peraltro caratterizzato da una perdurante, insopprimibile dialettica. Essa si esprime, per un verso, come tensione all’approfondimento interno e all’allargamento ad altri Stati europei (in realtà: due facce dello stesso *work in progress*, benché spesso considerate in opposizione). Per altro verso, vi è la resistenza dei singoli Stati membri a rinunciare alla difesa di particolari interessi nazionali, adottando frequenti politiche autodefinitive “identitarie”.

Proprio da questo punto di vista, che non è certo solo di natura valoriale, il nodo problematico del processo di costituzionalizzazione – al di là degli aggiustamenti di una corrente pratica compromissoria

– è nella chiara demarcazione tra le giunture necessarie per l'unità del sistema e le esigenze del pluralismo: ugualmente necessario per la stessa vitalità dell'Unione.

L'articolo 4 del Trattato dell'Unione è la norma di riferimento sul punto: «*l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale*». Si intravede però un incrocio pericoloso. Quella norma precisa che il limite al primato del blocco costituzionale comunitario è nei principi che formano appunto la specifica identità nazionale di ogni Stato. Senonché, al momento dell'adesione all'Unione ciascuno Stato, cedendo sovranità, si è vincolato al rispetto delle regole convenzionali e degli altri principi contenuti *in nuce* nel patto fondativo comunitario. Regole e principi che si sono via via precisati nel processo di costituzionalizzazione formale che ne è seguito.

In altri termini, il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri è condizionato dai valori fondamentali che ogni Stato ha fatto propri aderendo al patto europeo. In questa concorrenza di principi e di valori vi è però il germe di un conflitto, che continua a segnare la vita dell'Unione.

In effetti, negli ordinamenti statali in cui l'identità è intesa soprattutto in una dimensione giuridica, è possibile la sua composizione, specialmente attraverso il dialogo tra le Corti supreme: quella europea e quelle nazionali. Ma negli ordinamenti in cui si fa prevalere invece un concetto di identità etno-nazionalista, tradizionalista, la composizione del conflitto è più difficile.

La controversia è complicata da due problemi. Innanzitutto, la difficoltà della trasposizione a livello sovranazionale di elementi propri delle concezioni nazionali di “Stato di diritto”. Il problema, poi, che – sia nei Trattati, sia nelle Costituzioni nazionali – la definizione dei valori identitari impiega vocaboli ad altissimo livello di astrattezza che possono esplicitarsi in principi e regole dai significati diversi (Pitruzzella). Alla fine, tutto è affidato dunque alla valutazione discrezionale dei giudici, fuori dal naturale circuito convenzionale tra le istituzioni rappresentative europee e quelle nazionali.

La via per uscire da questa trappola può risiedere nella piena consapevolezza che, nel sistema europeo, alla connessione tra ordinamento comunitario sopraggiunto e ordinamento nazionale originario concorrono – come risorse di legittimazione – anche quelle «*tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*» richiamate dallo stesso Trattato sull'Unione (art. 6 TUE).

Si rende perciò necessaria una migliore specificazione di quello che giuridicamente si intende per tradizione “comune” – e quindi compresa nel diritto comunitario – e quello che risulta invece come «singola» tradizione “nazionale”. Un tale sforzo di ricerca può essere il filo per uscire dal labirinto: concordando sulla difesa di quello che è davvero il nucleo essenziale di principi e i valori irrinunciabili. Ricerca utile, da un lato, per una definizione condivisa di “Stato di diritto” e per opporsi quindi a “falsificazioni” identitarie; dall'altro lato, per far crescere nelle comunità nazionali, con il riconoscimento delle “vere” diversità, la coscienza sociale di formare una sola comunità, unita appunto “nella diversità”.



Tale criterio conduce necessariamente a valutare il diritto interno dei singoli Stati sulla base prevalente della sua compatibilità con l'interesse vitale del processo di integrazione europea: espresso nel principio suprema della *«unione sempre più stretta»*. E a riservare, perciò, l'eventuale giudizio di incompatibilità solo ai fatti statali univocamente in contrasto con tale indirizzo di sistema europeo. Al di là di questo nucleo essenziale, è infatti necessario salvaguardare il rispetto, nello spazio segnato dall'articolo 4, dell'identità nazionale: come esigenza di libertà contro l'omogeneizzazione del mondo, e non solo d'Europa.

Blocco costituzionale comunitario e pluralismo giuridico, cementati da un pervasivo diritto “non scritto” europeo conferiscono al patto originario le caratteristiche materiali di una struttura federale. Una struttura che mantiene in sé: la forza degli Stati, accresciuta sostanzialmente dalla integrazione internazionale, e insieme la spinta a una progressiva formale integrazione costituzionale, con una flessibilità capace di espansione lenticolare (attraverso cooperazioni rafforzate, comunque raggiunte). Dal punto di vista funzionale, il federalismo europeo è diritto vivente: sia nello “Stato comunitario” sia nelle azioni senza mediazione delle istituzioni comunitarie sui suoi cittadini, nel primato delle loro norme, nel carattere maggioritario di decisioni effettive, nell'unicità della moneta.

Questa comunità giuridica, nata da un accordo aperto ad ogni Stato europeo (art. 49 TUE) ha anche gradualmente esplicitato – per il principio di espansione dei diritti fondamentali – i valori metagiuridici del patto fondativo (Preambolo, art. 2 TUE, Carta dei diritti fondamentali).

Si tratta però ancora di una unione federale incompleta perché l'unitarietà del disegno originario non si è ancora realizzata in punti determinanti: un sistema in ogni caso maggioritario, un bilancio rilevante per una politica fiscale comune e una capacità di deterrenza difensiva. Sono i pezzi da riunire, ma sono elementi “impliciti” ad una costruzione federale: che resta incompiuta, benché ormai obbligata.

L'Unione federale europea forma, infatti, anche un blocco geopolitico. Esso – per la sua potenzialità di “autonomia strategica aperta” e di crescita dell'Euro come moneta internazionale – è paradossalmente percepito (e temuto) più dal “difuori” che dal “didentro” d'Europa. E più nella esemplarità e contagiosità del suo modello che non nella sua consistenza politico-territoriale.

Nulla è scontato che avvenga: ma è proprio questa percezione esterna – ambigua tra giudizio amichevole e pregiudizio ostile – che potrebbe indurre a sbloccare le regole decisionali ancora insufficienti nel contesto del suo implicito federalismo.

Ai confini dell'Unione, la pressione degli altri si è fatta più attenta alle sue risorse unitarie latenti: che non al negativo delle sue fisiologiche fibrillazioni interne. La coscienza di fattori “esterni” può convincere agli adempimenti necessari per la piena efficienza del sistema: la cui denominazione giuridica, per la sua singolare fluidità, è destinata a contare sempre assai poco.



L'elemento determinante è che il processo in corso -più che inventare nuovi strumenti-abbia l'intelligenza di tradurre in coerenti istituzioni comunitarie la forza giuridica del federalismo che già c'è.

Per tale impulso all'azione vi è poi – o in principio – anche una consapevolezza diffusa. Quella per cui solo nella “potenza” di una integrazione federale compiuta, secondo il disegno comune tracciato a Roma nel 1957, può perdurare il complesso di valori che ancora chiamiamo Occidente.