

Dal “federalismo pragmatico” alla
“sovranità condivisa”:
alcune riflessioni su forma e contenuti
costituzionali, questione sociale e sfida
digitale nell’Unione europea

di **Andrea Patroni Griffi**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



Dal “federalismo pragmatico” alla “sovranità condivisa”: riflessioni su forma e contenuti costituzionali, questione sociale e sfida digitale nell’Unione europea^{*}

di Andrea Patroni Griffi

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

1. In un mondo segnato dal ritorno delle guerre, dalla crisi dell’ordine giuridico internazionale, da una competizione strategica che investe anche gli storici alleati dell’Occidente, dalla progressiva erosione della sovranità statale non solo nello spazio digitale, il merito principale del ricorso all’immagine del “federalismo pragmatico” utilizzata da Mario Draghi sta nell’aver colto, con realismo, l’inadeguatezza di un’Unione ancora troppo compressa entro il registro intergovernativo e, insieme, il riemergere della questione federale come nodo centrale del futuro dell’Europa.

L’attenzione va posta, più che sull’aggettivo “pragmatico”, sul recupero del sostantivo “federalismo”, o meglio della categoria dei federalismi, nella sua intrinseca dinamicità.

L’espressione “federalismo pragmatico” appare, a primo acchito, non tanto una teoria giuridica, quanto un grido di allarme politico per denunciare come l’Unione, oggi, non possa limitarsi a essere mero spazio di mercato, di compromesso regolativo tra Stati nazionali indipendenti, ma sia e, soprattutto, debba essere molto di più.

^{*} Le considerazioni qui esposte riprendono, alla luce della “dottrina Draghi” sul federalismo pragmatico, tesi dell’Autore svolte anche nelle seguenti pubblicazioni, alle quali si rinvia per gli stessi riferimenti bibliografici: *L’Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2015; *Il Diritto costituzionale e l’Europa: note sparse sul ruolo dei Costituzionalisti*, in G. Clemente di San Luca, A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, A. Vedaschi, *Il ruolo del diritto in Europa. Itinerari a partire dal libro di Aldo Sandulli*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2019; *L’identità plurale dell’Unione europea*, in *E pluribus unum: le identità in Europa*, a cura di A. Patroni Griffi, *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. spec. 1/2024; *Perché è sempre e ancor più necessaria una Costituzione per l’Europa*, in *La Nuova Europa*, on line, 27.3.25; *Next Generation EU e PNRR: «nuova» Europa, «vecchia» Italia*, in *Next Generation EU e PNRR: il futuro dell’Europa e del Mezzogiorno*, a cura di A. Patroni Griffi *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2023; A. Lucarelli - A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo, n. 1, ESI, Napoli, 2003; *Una Costituzione per l’Europa*, in *Cittadini. Perché anche all’Europa serve una Costituzione*, La Nuova Europa, Roma 2019; *Ragioni e radici dell’Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell’Unione*, in *Federalismi.it.*, n. spec. 4/2018; *Regulating Artificial Intelligence in the European Union: A Constitutional Perspective*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, in via di pubblicazione.



Proprio in questa luce il discorso di Draghi, la cui figura e caratura europea è a tutti nota, appare come il progressivo chiarimento di una posizione maturata nel tempo. Già nel 2022, intervenendo al Parlamento europeo, egli collegava il rafforzamento dell'Unione a riforme istituzionali, al superamento dell'unanimità e alla prospettiva di un “*pragmatic and ideal federalism*”. A Oviedo, poi, il 24 ottobre del 2025, il “federalismo pragmatico” veniva presentato come via concreta per avanzare oltre i blocchi dell'unanimità, autentico cappio della capacità politica dell'Unione. Mentre all'università di Leuven, da ultimo, il 2 febbraio del 2026, il punto di approdo è divenuto ancor più esplicito, con il riferimento a una “*genuine federation*”, una “vera federazione”.

Il rilievo anche teorico di tale percorso sta nel fatto che il “federalismo pragmatico” rende in qualche modo visibile la necessità dell'ulteriore integrazione politica, anche entro una più compiuta e solida teoria costituzionale dell'Europa unita.

L'espressione è politicamente molto efficace, ma non esaurisce la domanda, fondamentale in termini giuridici, relativa alla forma e al contenuto materiale dell'ordine europeo. È su questo crinale che la questione costituzionale europea torna, con rinnovata urgenza, ad affacciarsi nel dibattito contemporaneo, non per mero argomento nominalistico, né come improponibile, nostalgico trasferimento al livello europeo del modello statale novecentesco, in crisi per gli stessi Stati nazionali, ma come domanda sul tipo di soggettività politica e legittimazione democratica che l'Europa può e deve assumere.

In tale prospettiva, allo stato attuale, l'Europa non è più riconducibile, come noto, né alla semplice cooperazione confederale tra Stati indipendenti né a un ordinamento già federale, almeno in senso pieno e compiuto. Il diritto dell'Unione si impone già sui diritti nazionali, la rete delle Carte e delle Corti ha costruito un vero *jus commune* europeo e, soprattutto, la giurisprudenza di Lussemburgo ha dato corpo ai principi di primato, effetto diretto, responsabilità degli Stati e progressiva espansione delle competenze eurounitarie, senza dimenticare anche l'altra, ma connessa, Europa di Strasburgo sul piano della tutela dei diritti.

In questa prospettiva, la “Costituzione europea” vive in mezzo al guado tra le Costituzioni scritte e non scritte, all'interno di un processo costituzionale reale, già avanzato, ma ancora bisognoso di una più piena, autonoma dimensione politica, poiché nell'integrazione europea la forma “costituente” si manifesta innanzitutto come “processo” e non come “potere” che si esaurisce nel momento del suo stesso esercizio. È in questo quadro che la categoria proposta di “sovranità condivisa” acquista, a mio avviso, un chiaro valore su di una pluralità di piani. Il suo rilievo deriva dal fatto che consente di nominare, con maggiore precisione di altre espressioni, la condizione costituzionale dell'Europa contemporanea, nella quale il potere pubblico è già articolato e distribuito su più livelli di decisione, responsabilità e indirizzo.



L'espressione "sovranità condivisa", però, non va risolta in una formula meramente descrittiva, né tanto meno come travestimento lessicale di una sovranità europea già compiuta.

Tale espressione, invece, assume insieme un valore diagnostico, perché registra il superamento della sovranità statale autosufficiente; un valore critico, perché rende visibile la distanza tra la realtà dell'integrazione e ogni residua e nostalgica rappresentazione dello Stato come centro esclusivo del comando politico; e un valore costruttivo, perché indirizza verso una forma più alta di legittimazione democratica di tale potere comune.

Affermare che la sovranità degli Stati membri sia "condivisa", anche tra di loro, per il tramite dell'Unione, segnala che non siamo più dentro il paradigma della sovranità statale assoluta, indivisibile, autosufficiente, ma neppure dentro un nuovo monismo sovrano europeo.

In chiave diagnostica, le *European clauses*, il primato del diritto dell'Unione, l'effetto diretto, l'espansione delle competenze, la moneta unica, la costruzione giurisprudenziale di uno *jus commune* europeo, la capacità dell'ordinamento europeo di incidere sulle Costituzioni nazionali e di condizionare in profondità le politiche pubbliche, che si sono ricordate, attestano anche che quote rilevanti di decisione, responsabilità e indirizzo, quali quote di sovranità, si sono già spostate dal livello statale o, almeno, si sono distribuite su più livelli.

"Sovranità condivisa" ha poi una implicita funzione critica, perché consente di evitare sia la finzione del ritorno al concetto di Stato sovrano "pieno", in crisi per gli stessi Stati nazionali, sia l'eccesso opposto di immaginare già risolta la questione della sovranità sul piano europeo.

Infine, essa assume, a bene vedere, funzione prescrittiva in termini costruttivi. Se il potere è ormai, di fatto e in diritto, condiviso, allora dovrebbe esserlo pienamente anche la sua legittimazione democratica. Qui si colloca il nucleo più delicato, perché nell'esperienza europea la legittimazione democratica non precede interamente l'integrazione come suo fondamento compiuto, ma si sviluppa progressivamente con essa e chiede oggi di essere consolidata in forme politiche e istituzionali più mature. La sovranità condivisa insomma designa la condizione costituzionale di un potere pubblico ormai distribuito su più livelli, che esige, proprio per questo, una più alta forma di legittimazione democratica comune.

Il punto essenziale sta proprio qui. La vera questione europea riguarda la possibilità di dare forma a una sovranità democratica condivisa, vale a dire a un esercizio comune del potere pubblico fondato su una derivazione popolare riconoscibile, su istituzioni rappresentative adeguate e su una responsabilità politica che non si disperda lungo il mero circuito intergovernativo, anche ad evitare che gli Stati continuino a decidere in misura decisiva, ma attribuiscono poi "all'Europa" la responsabilità delle scelte, ponendo l'Unione, priva di una più forte investitura democratica diretta, spesso come vincolo esterno più che come spazio politico comune.



Ogni ipotesi di “federalismo pragmatico” non può risolversi in soluzione che consenta di prescindere dal dibattito sulla Costituzione europea, quale espressione di identità plurale e sovranità condivisa. La Costituzione non può essere il semplice nome dei Trattati. La sovranità è realmente condivisa se non si riduce in pura *tecnica* della decisione multilivello. L'identità non può tradursi in categoria omogenea o assimilatrice.

In questa direzione, il fondamento di una tale Costituzione e “sovranità condivisa” si presenta davvero come espressione di una identità plurale; si poggia su di una *koiné*, identità europea, necessariamente plurale e non monistica, o chiusa, non riproduttiva del vecchio Stato-nazione, ma anzi quale categoria composita, relazionale, costruita nel confronto tra unità e pluralità, tra valori comuni dell'Unione e identità costituzionali nazionali.

Il motto *Ex pluribus unum* o anche *In varietate concordia* assume, in questo senso, tutta la sua fecondità teorica, perché esprime la composizione costituzionale del conflitto europeo senza negarne, ma anzi rivendicando il pluralismo. La possibilità di ordinare costituzionalmente il conflitto entro una comune appartenenza europea è l'essenza stessa dell'integrazione europea. L'Europa non può essere un'unità per assimilazione, ma una *koiné* costituzionale comune, che riconosce le differenze e le ordina entro un comune orizzonte di libertà, eguaglianza, democrazia, dignità e Stato di diritto. Proprio per questo il pluralismo non può diventare diritto di veto permanente dell'unanimità né rifugio e riedizione delle sovranità ottocentesche.

La pluralità europea non è il contrario della Costituzione, ma nuova sede di espressione del costituzionalismo pluralista del secondo dopoguerra. Le identità costituzionali nazionali partecipano alla costruzione dell'identità europea e ne alimentano la sostanza pluralistica, mentre la comune appartenenza ai valori fondativi dell'Unione offre alla pluralità il suo spazio di composizione politica. Proprio in questa luce, la “sovranità condivisa” non designa, come detto, una semplice tecnica della decisione multilivello, ma il principio attraverso cui il costituzionalismo europeo può assumere forma politica coerente con la propria evoluzione storica.

2. Se la questione costituzionale europea è una questione di forma, essa è certamente anche, al pari, una questione di contenuti. Il punto decisivo resta il contenuto materiale dell'ordine comune, su cui alcuni punti fermi vanno posti. A lungo, il processo di integrazione è stato segnato da un paradigma prevalentemente ordoliberal, o comunque mercatista, nel quale la stabilità, la concorrenza e il coordinamento economico hanno spesso prevalso su un'effettiva assunzione della dimensione sociale come tratto identitario dell'Unione.



Senonché il tema dell'Europa sociale appartiene al nucleo storico del costituzionalismo continentale del secondo dopoguerra. In esso i diritti sociali, l'eguaglianza sostanziale, la dignità della persona, il lavoro e la solidarietà costituiscono gli assi portanti di un ordine democratico che si distingue sia dal liberalismo statunitense sia dalla tradizione britannica. L'Europa sociale rappresenta molto più di una politica di settore, incarnando uno dei tratti costitutivi dell'identità costituzionale europea e dà concretezza al disegno di Ventotene, di cui è stata troppo a lungo la parte più dimenticata.

Quando il mercato, da strumento dell'integrazione politica, si trasforma esso stesso nel fine del processo di integrazione, si mette inevitabilmente in tensione il nucleo più profondo del costituzionalismo sociale del secondo dopoguerra.

In questa prospettiva, il *Next Generation EU* ha segnato un passaggio di notevole rilievo, non soltanto per l'entità delle risorse mobilitate, ma per la volontà politica di fondo che esso ha espresso, portando sul terreno europeo la logica della solidarietà finanziaria. Un cambio di passo, con risorse anche a fondo perduto e, soprattutto, con la comunitarizzazione del debito, cioè con uno dei più classici strumenti di un approccio propriamente federale.

Da questo punto di vista, si tratta di una svolta, che ha aperto una direzione di sviluppo ancorché da consolidare, che mostra che l'Europa non può più pensarsi come disciplina di bilanci e mercati, ma deve tornare a essere comunità politica, così come immaginata dai suoi Padri nobili.

Si è trattato di un momento di intensa valenza costituzionale, perché qui la sovranità condivisa, se vogliamo chiamarla così, come qui riproposto, manifesta di non riguardare soltanto la decisione comune, ma anche la capacità dell'Unione di farsi carico delle vulnerabilità e delle diseguaglianze, inscrevendo la solidarietà entro il proprio orizzonte istituzionale e costituzionale.

Il federalismo "pragmatico" non è quindi meramente "utilitaristico" o riedizione di mero funzionalismo, ma acquista un significato più profondo, diventando il metodo storico attraverso il quale l'Europa può liberarsi progressivamente della propria torsione mercatista e ritrovare, in forme adeguate al presente, la tradizione del costituzionalismo europeo.

Ulteriore banco di prova di questa ricostruzione, sul piano dei contenuti che vanno assunti nell'ordine costituzionale europeo, è oggi il digitale, terreno nel quale si misurano insieme sovranità, diritti, democrazia e capacità ordinante del diritto pubblico.

Nello spazio digitale si ridefiniscono confini, giurisdizione, responsabilità, libertà, eguaglianza, pluralismo informativo e persino il baricentro stesso del potere. Le grandi piattaforme e le infrastrutture tecnologiche esercitano un'influenza normativa e ordinante che produce effetti pubblicistici immediati, incidendo sui diritti e sulle condizioni di esercizio della democrazia senza una corrispondente investitura democratica né un adeguato sistema di responsabilità.



Qui il costituzionalismo europeo è chiamato a svolgere la propria funzione tipica di limite al potere e di rendere effettiva la tutela dei diritti, anche quando il potere assume forma privata e opaca di parastati digitali quali le *big tech*. Il digitale, come dai più rilevato, non può essere letto come ambiente neutrale di innovazione o come ordine autosufficiente.

Il *corpus iuris* europeo del digitale e, in particolare, l'*AI Act* si comprendono appieno soltanto se collocati in questa prospettiva; non si pongono come mera tecnica settoriale di regolazione del mercato interno, ma come espressione di una razionalità pubblicistica che prova a riportare il potere tecnologico entro una grammatica intimamente costituzionale, fatta di trasparenza, responsabilità, controlli, diritti e non discriminazione.

In realtà, qui, la stessa produzione normativa, di cui l'Unione meritoriamente si è dotata, non basta. Sarebbe riduttivo identificare la sovranità digitale europea con la sola capacità di fare regole, pur dotate di vocazione extraterritoriale.

La vera prova si gioca sul terreno dell'effettività, dell'*enforcement* come si ama dire, dell'autonomia strategica, della capacità pubblica di controllo, della tenuta politica delle istituzioni europee nella sfida con i grandi attori tecnologici globali e con gli Stati anche alleati che hanno interesse a che l'Unione abbia dipendenza e non autonomia nello spazio digitale.

È precisamente a questo livello che il discorso torna a chiudersi sulla “sovranità condivisa” e sull'interrogativo se l'Europa vuole davvero, in definitiva, passare tramite il “federalismo pragmatico”, a una più compiuta forma politica, pienamente federale, sia pure declinata in modo dinamico secondo l'insegnamento di Friedrich.

Il federalismo pragmatico, se vuole davvero esprimere il nuovo stadio della costruzione europea, deve compiere il passaggio da metodo di avanzamento funzionale a principio di ordinazione costituzionale di una federazione europea. In questa prospettiva, Ventotene resta il canovaccio fondamentale, mentre il richiamo di Draghi ne rappresenta l'aggiornamento realistico nell'età post-globale. La sfida dell'Europa consiste, oggi, nel trasformare una necessità politica comune in una forma costituzionale capace di dare unità a pluralità, solidarietà a mercato, libertà a tecnologia, e di fare della sovranità democratica condivisa il nome maturo di una nuova esperienza storica del costituzionalismo.