

Costituzionalismo europeo e  
competizione sistemica: la transizione  
geopolitica dell'Unione e la questione  
della legittimazione democratica

di Antonella Sciortino

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Palermo



# Costituzionalismo europeo e competizione sistemica: la transizione geopolitica dell'Unione e la questione della legittimazione democratica

**di Antonella Sciortino**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Palermo

**Sommario:** 1. Il contesto: l'Europa tra crisi dell'ordine internazionale e deficit di soggettività politica. 2. La competitività come questione costituzionale: oltre il paradigma tecnocratico. 3. Il rischio di irrilevanza strategica e la crisi del multilateralismo. 4. L'evoluzione dell'Unione oltre la revisione dei Trattati. 5. Sovranità condivisa e principio democratico. 6. L'evoluzione implicita dell'Unione e la questione della legittimazione democratica.

## **1. Il contesto: l'Europa tra crisi dell'ordine internazionale e deficit di soggettività politica**

L'editoriale di Manzella si colloca in un momento storico e politico di straordinaria rilevanza, nel quale le coordinate tradizionali dell'integrazione europea appaiono sottoposte a una pressione senza precedenti. Non si tratta di una fase ordinaria del dibattito sull'Unione europea, ma di un tornante cruciale, in cui le scelte compiute - o mancate - sono destinate a incidere in modo duraturo sulla configurazione della sua forma politica e sulla sua collocazione nello scenario globale. Le riflessioni di Andrea Manzella sul «federalismo implicito» secondo cui l'ordinamento europeo possiede già, nella sua realtà effettuale, la configurazione materiale di una struttura federale – fondata sul primato funzionale del blocco costituzionale comunitario, sulla forza pervasiva del diritto non scritto e sulla logica dell'«*unione sempre più stretta*» sono molto suggestive e invitano a ripensare le categorie con cui il diritto costituzionale europeo si è finora misurato con il processo di integrazione.

In questa prospettiva le domande poste nella *call* della Rivista Federalismi – sui limiti giuridici strutturali che impediscono all'Unione di agire come soggetto unitario, sulla sostenibilità dell'integrazione per passi successivi, sulla soglia oltre la quale la differenziazione diventa frammentazione – toccano punti nodali della tematica in oggetto. Muovendo proprio da questi interrogativi si intende verificare se, entro l'orizzonte dei Trattati vigenti, mediante una rilettura sistematica e coerente delle competenze esistenti, delle clausole di flessibilità previste dal diritto positivo, esistano già oggi risorse normative e categorie costituzionali capaci di consentire all'Unione di esercitare potere in senso proprio, senza attendere una



riforma formale dell'architettura primaria e se, una volta operata questa opzione, come si risolve la questione della legittimazione democratica.

Per iniziare non si può non partire dai Rapporti presentati da Mario Draghi sulla competitività europea e da Enrico Letta sul mercato unico nel corso del 2024 che rappresentano, nel panorama della riflessione istituzionale sull'Unione, documenti di rara densità analitica. Non si tratta soltanto di diagnosi dei ritardi strutturali dell'Unione e di prescrizioni per colmare il divario di produttività, innovazione e integrazione che separa l'Europa dai suoi principali competitori globali, i due Rapporti sollevano interrogativi che trascendono la dimensione economica e investono direttamente l'architettura istituzionale e la forma politica dell'Unione europea.

Draghi, con un linguaggio che evoca consapevolmente la complessità del momento storico, definisce la crisi di competitività come «sfida esistenziale» per l'Europa (Draghi, *Il futuro della competitività europea*, Parte A, 2024, Prefazione). Letta, dal canto suo, osserva che il mercato unico – lungi dall'essere un progetto di natura tecnica – è «intrinsecamente politico» (Letta, *Molto più di un Mercato*, Il Mulino, 2024) e che il suo futuro è inscindibilmente legato agli obiettivi strategici dell'Unione in un mondo profondamente mutato. Entrambi i Rapporti convergono sulla necessità di agire subito. La riunione del Consiglio europeo del 12 febbraio scorso al castello di Alden Biesen ha confermato e reso plasticamente evidente tale urgenza. In quella sede, Mario Draghi ha richiamato con fermezza la centralità degli investimenti come condizione imprescindibile per colmare il divario competitivo dell'Europa, mentre Enrico Letta ha rivolto ai ventisette *leader* un monito privo di ambiguità: “*Non c'è più tempo*”.

L'Europa opera oggi in un contesto geopolitico che ha poco in comune con l'ordine successivo alla Guerra fredda nel quale l'integrazione comunitaria ha conosciuto una stagione di grande espansione. La guerra di aggressione russa contro l'Ucraina ha infranto l'illusione di un continente pacificato dalla forza normativa del diritto internazionale. I conflitti in Medio Oriente ridisegnano equilibri regionali con ripercussioni globali. La competizione sistemica tra Stati Uniti e Cina ha trasformato le interdipendenze economiche in strumenti di coercizione geopolitica, secondo quella dinamica recentemente descritta come «*weaponization of interdependence*». Nel nuovo scenario globale, l'interdipendenza economica – che per decenni è stata considerata fattore di stabilizzazione e di integrazione tra ordinamenti – si è progressivamente trasformata in strumento di pressione geopolitica. La «*weaponization of interdependence*» mette in luce precisamente questo mutamento: la capacità degli attori dominanti nei nodi strategici delle reti finanziarie, tecnologiche ed energetiche di utilizzare la posizione di centralità sistemica come leva coercitiva. L'interconnessione non è più soltanto vincolo reciproco, ma diventa asimmetria sfruttabile. Per l'Unione europea, nata e cresciuta nel paradigma dell'integrazione attraverso il mercato e la fiducia nella forza ordinante delle regole, questa trasformazione pone una questione eminentemente



costituzionale. Se l'interdipendenza può essere convertita in arma (*alias*: strumento di pressione), allora la sovranità condivisa europea deve misurarsi non solo con il problema della competitività economica, ma con quello della sicurezza sistemica e della resilienza istituzionale. L'autonomia strategica non è, in questa prospettiva, una categoria meramente economica, ma una esigenza di salvaguardia dell'equilibrio costituzionale dell'Unione in un contesto in cui il diritto internazionale e il multilateralismo mostrano segni evidenti di erosione. L'ascesa dell'India come potenza demografica, tecnologica ed economica aggiunge un ulteriore polo di complessità a un sistema internazionale ormai irriducibile alle categorie bipolari o unipolari del Novecento. Le catene globali del valore, un tempo celebrate come vettori di pacificazione attraverso il commercio, si rivelano vulnerabilità strategiche quando il contesto geopolitico muta. Le interdipendenze generate dalla globalizzazione non hanno neutralizzato il conflitto, ma ne hanno modificato la grammatica: il commercio non è più soltanto veicolo di integrazione, bensì anche strumento di pressione, di deterrenza e, talvolta, di contrapposizione. In questa prospettiva, le relazioni commerciali e la sicurezza si configurano come dimensioni strutturalmente intrecciate, secondo una logica circolare nella quale le tensioni economiche alimentano la conflittualità politica e strategica, mentre il deterioramento delle relazioni di sicurezza si riverbera a sua volta sulle catene del valore, sugli investimenti e sulle politiche industriali, (P. Guerrieri, P.C. Padoan, *Europa sovrana. Le tre sfide di un mondo nuovo*, p. 164 e ss., Laterza, 2024).

È in questo scenario che le categorie del «federalismo implicito» e del «federalismo pragmatico» acquistano una rilevanza che trascende il piano della ricostruzione dottrinale. Se l'interdipendenza si è trasformata in arma e la sovranità isolata degli Stati membri si rivela strutturalmente insufficiente a garantire sicurezza e prosperità, allora l'integrazione europea non è più soltanto un progetto normativo, ma una condizione di sopravvivenza sistemica. In questa prospettiva, il federalismo pragmatico – inteso come avanzamento per passi concreti, fondato sull'azione comune e sulla costruzione progressiva di poteri effettivi – e il federalismo implicito – come ricognizione della struttura federale già operante nella costituzione materiale dell'Unione – rappresentano strumenti concettualmente e istituzionalmente formidabili nel presente momento storico. Essi offrono un registro teorico capace di descrivere e orientare trasformazioni già in corso, senza attendere la revisione formale dei Trattati. Tuttavia – e su questo punto il presente contributo intende insistere con forza – la necessità di agire in fretta non può tradursi in una sospensione o in un'erosione dei presupposti democratici dell'integrazione. È nella tensione tra urgenza dell'azione e irrinunciabilità della legittimazione democratica che si colloca il nucleo teorico più impegnativo della riflessione sul federalismo europeo nell'età della competizione sistemica.



## 2. La competitività come questione costituzionale: oltre il paradigma tecnocratico

La lettura che, in questa sede, si intende valorizzare attiene al fatto che la competitività europea investe in via primaria la dimensione costituzionale dell'Unione e, più radicalmente, la sua stessa forma politica. Il problema non concerne soltanto la capacità dell'Europa di innovare, presidiare le catene del valore (*global value chains*) o reggere la pressione dei grandi attori globali; esso riguarda la struttura del potere europeo, la distribuzione delle competenze, la tenuta della sovranità condivisa e l'effettività delle scelte normative in un contesto segnato da interdipendenze asimmetriche e competizione sistemica. Infatti – è appena il caso di sottolineare - quando le dipendenze tecnologiche, energetiche o finanziarie si traducono in limitazioni sostanziali della libertà decisionale, la questione economica si trasfigura in questione costituzionale. In gioco non vi è soltanto la performance dei mercati, ma la capacità dell'Unione di esercitare in modo autonomo e coerente la funzione di indirizzo politico. La competitività diventa, così, indice della solidità della forma politica europea e della possibilità di coniugare apertura economica e autonomia normativa in un ordine internazionale sempre meno governato da regole condivise. Le soluzioni proposte dai Rapporti Draghi e Letta – dall'aumento degli investimenti comuni al completamento del mercato unico, dalla creazione di una *Savings and Investments Union* alla riforma della governance decisionale – presuppongono tutte, implicitamente o esplicitamente, un «salto qualitativo» nell'integrazione politica.

Il Rapporto Draghi è particolarmente eloquente su questo punto. L'identificazione di tre aree di intervento prioritario – innovazione, decarbonizzazione, sicurezza – e il calcolo di un fabbisogno di investimenti aggiuntivi pari a circa cinque punti percentuali di PIL europeo all'anno, con un ordine di grandezza superiore a quello del Piano Marshall che era di circa l'1-2% all'anno (Draghi, *Rapporto sulla competitività*, p.3) non possono essere letti come mere raccomandazioni di politica economica. Essi implicano la necessità di una capacità fiscale comune, di un processo decisionale radicalmente più rapido e integrato, di una «politica economica estera» dell'Unione che presuppone una soggettività politica unitaria.

Analogamente, il Rapporto Letta, nel proporre la creazione di una «quinta libertà» del mercato unico – la libera circolazione della ricerca, dell'innovazione e della conoscenza – e nell'insistere sull'integrazione dei settori finora rimasti al di fuori del perimetro del mercato unico non compie un'operazione di semplice estensione funzionale. Egli postula una trasformazione qualitativa del mercato unico da strumento di integrazione economica negativa (rimozione degli ostacoli) a fondamento di un'integrazione positiva che investe le condizioni strutturali della competitività: istruzione, ricerca, infrastrutture digitali, capacità industriale di difesa. L'espressione stessa «*much more than a market*» – molto più di un mercato – è una



formula che, tradotta nel linguaggio della scienza costituzionalistica, potrebbe essere letta come l'aspirazione a un'unione politica sempre più stringente.

Occorre, tuttavia, che questa lettura costituzionale della competitività non eluda il nodo della legittimazione. Il principio di attribuzione delle competenze – cardine strutturale dell'architettura dei Trattati – opera non soltanto come criterio di distribuzione delle funzioni tra Unione e Stati membri, ma come presidio della sovranità condivisa e della responsabilità politica. Come ha mostrato Pitruzzella (*Il problema della democrazia in Europa*, versione provvisoria della relazione al Convegno AIC, 2025) nella sua analisi del processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo, la Corte di giustizia ha progressivamente assunto la *Kompetenz-Kompetenz* attraverso un metodo interpretativo funzionalista che valorizza gli obiettivi dei Trattati in luogo della volontà degli Stati quale criterio ermeneutico. Questa spinta espansiva ha prodotto ciò che Grimm ha definito *over-constitutionalization*: un'estensione dello spazio del diritto costituzionale europeo che restringe progressivamente lo spazio della politica democratica, sia a livello europeo che nazionale. Il «salto qualitativo» invocato dai Rapporti Draghi e Letta deve dunque misurarsi con questa tensione: l'efficienza decisionale non può essere perseguita al prezzo di un'ulteriore erosione del principio di attribuzione, pena la compromissione della catena di legittimazione che collega il cittadino alla decisione europea.

### **3. Il rischio di irrilevanza strategica e la crisi del multilateralismo**

La dimensione geopolitica, lungi dall'essere un mero sfondo contestuale, rappresenta il fattore determinante che trasforma la questione della competitività in questione di sopravvivenza costituzionale dell'Unione. Il declino dell'ordine multilaterale costruito dopo il 1945, fondato sulla Carta delle Nazioni Unite, sulle istituzioni di *Bretton Woods* e sul sistema commerciale del GATT prima e oggi dell'OMC, non è un fenomeno congiunturale, ma strutturale. Le istituzioni internazionali che hanno garantito la cornice entro la quale l'integrazione europea si è sviluppata sono oggi sottoposte a un logoramento profondo, determinato dalla crescente unilateralizzazione delle decisioni strategiche da parte delle grandi potenze. Il Rapporto Draghi registra questo mutamento con precisione: l'era del commercio globale aperto governato da istituzioni multilaterali «sembra essere passata». La politica commerciale dell'Unione deve adattarsi a una realtà nella quale i partner tradizionali utilizzano strumenti di politica industriale aggressivi – dall'*Inflation Reduction Act* statunitense ai massicci sussidi cinesi – che alterano le condizioni di concorrenza e trasformano il commercio internazionale in arena di competizione geopolitica. In questo contesto, la frammentazione decisionale interna all'Unione – ventisette politiche fiscali, ventisette strategie industriali nazionali, un processo legislativo con tempi medi di diciannove mesi – si traduce in



un'inefficienza economica che compromette la possibilità stessa dell'Europa di agire come soggetto unitario sulla scena internazionale.

Il rischio, che entrambi i Rapporti evocano, è quello dell'irrelevanza strategica. Un'Unione che fatica a mobilitare investimenti alla scala necessaria, a sviluppare una politica economica estera coerente, a dotarsi di una capacità industriale di difesa autonoma, a competere nell'innovazione tecnologica con Stati Uniti e Cina, è un'Unione destinata alla subordinazione strutturale, e un'Unione strutturalmente subordinata è un'Unione che non può garantire ai propri cittadini quei valori fondamentali – prosperità, equità, libertà, pace, democrazia – che, come ricorda Draghi, costituiscono la sua stessa ragion d'essere. Nel lessico politico contemporaneo l'“autonomia strategica” è spesso evocata come obiettivo di politica industriale, tecnologica o militare. Tuttavia, se letta attraverso le categorie del costituzionalismo europeo, essa rinvia a una questione strutturale: la capacità dell'Unione di preservare la propria libertà decisionale in un contesto globale segnato da competizione sistemica, interdipendenze asimmetriche e crisi del multilateralismo. L'Unione europea è un ordinamento fondato su una sovranità condivisa e funzionalmente limitata, che ha costruito la propria identità attorno alla primazia del diritto, all'apertura dei mercati e alla cooperazione multilaterale. La sua legittimazione non deriva dalla potenza, ma dalla forza normativa. Proprio per questo, la trasformazione dell'interdipendenza in strumento di pressione geopolitica mette in discussione uno dei presupposti impliciti del costituzionalismo europeo: che l'integrazione economica e la regolazione giuridica siano, di per sé, fattori di stabilizzazione. L'autonomia strategica rappresenta piuttosto la condizione di possibilità dell'autonomia costituzionale dell'Unione. Un ordinamento che non controlla le proprie infrastrutture critiche, le proprie filiere tecnologiche, le proprie reti energetiche e finanziarie rischia di vedere compressa la propria capacità di determinazione normativa. In altri termini, senza una base materiale di sicurezza e resilienza, la sovranità condivisa si riduce a sovranità formale. Dal punto di vista costituzionale l'autonomia strategica implica almeno tre dimensioni: -in primo luogo, una dimensione funzionale: l'Unione deve dotarsi degli strumenti necessari a garantire l'effettività delle proprie competenze nei settori cruciali per la sicurezza economica e tecnologica. In assenza di tale capacità, la distribuzione delle competenze prevista dai Trattati resta esposta a condizionamenti esterni.

In secondo luogo, una dimensione identitaria: l'autonomia strategica è anche tutela dell'identità costituzionale europea, intesa come insieme di valori e principi – Stato di diritto, diritti fondamentali, economia sociale di mercato – che rischiano di essere subordinati a logiche di dipendenza sistemica.

-Infine, una dimensione multilivello: l'autonomia strategica non può essere perseguita contro gli Stati membri, ma attraverso un rafforzamento della coesione interna e del coordinamento tra livelli di governo. Essa chiama in causa il delicato equilibrio tra integrazione e sovranità nazionale, sollecitando una possibile



evoluzione del costituzionalismo europeo verso forme più mature di integrazione politica. In questa luce, l'autonomia strategica non rappresenta una deviazione dal progetto originario dell'Unione, ma una sua possibile trasformazione adattiva. Se l'ordine internazionale fondato sul multilateralismo e sulle regole condivise mostra segni di erosione, l'Europa è chiamata a ripensare il rapporto tra diritto e potenza, senza rinunciare alla propria vocazione normativa, ma integrandola con una capacità di protezione dei propri interessi essenziali.

La crisi del multilateralismo si accompagna, peraltro, a un fenomeno più profondo: la messa in discussione del paradigma inaugurato con la Pace di Vestfalia del 1648. L'ordine vestfaliano, fondato sulla sovranità territoriale degli Stati e sul principio di non interferenza, ha costituito per quasi quattro secoli la grammatica fondamentale delle relazioni internazionali e, con essa, la premessa del diritto internazionale pubblico. Le violazioni del diritto internazionale – dall'annessione della Crimea all'invasione dell'Ucraina – non rappresentano mere infrazioni di norme giuridiche, ma segnali di un mutamento paradigmatico nell'ordine internazionale. Il ricorso alla forza come strumento di revisione territoriale, la strumentalizzazione delle interdipendenze economiche a fini coercitivi, la crescente irrilevanza dei meccanismi di sicurezza collettiva configurano una crisi dell'ordine vestfaliano che investe direttamente le fondamenta su cui si è costruito anche l'ordine giuridico europeo. Dall'analisi congiunta dei Rapporti Draghi e Letta si impone, allora, un quesito di fondo che trascende il piano meramente economico o regolatorio per investire la stessa forma politica dell'integrazione: se, cioè, l'Unione europea sia in grado di configurarsi quale paradigma post-vestfaliano di organizzazione del potere, idoneo a misurarsi con la crisi dell'ordine internazionale contemporaneo e, al contempo, a garantire in modo coerente e sostenibile la competitività sistemica e la sicurezza del continente. La risposta che si propone è affermativa, ma condizionata a una trasformazione che, seppur inizialmente graduale e a Trattati invariati, a lungo andare non può non affrontare il nodo della legittimazione democratica.

L'Unione europea è già, nella sua struttura attuale, un esperimento di superamento della logica vestfaliana: un ordinamento nel quale la sovranità è esercitata congiuntamente, le competenze sono ripartite secondo il principio di sussidiarietà, il diritto sovranazionale prevale sul diritto interno nei limiti dei trattati. Tuttavia, questa struttura è rimasta a metà del guado. La sovranità condivisa non si è tradotta in capacità di azione politica unitaria; la sussidiarietà è diventata, troppo spesso, un alibi per la frammentazione; il processo decisionale, concepito per un'Unione più piccola e in un contesto geopolitico più stabile, è inadeguato alle sfide di un mondo in cui la velocità di reazione è condizione di sopravvivenza strategica.



#### 4. L'evoluzione dell'Unione oltre la revisione dei Trattati.

La revisione formale degli stessi – soggetta all'unanimità e alla ratifica di tutti gli Stati membri – appare, nell'attuale congiuntura politica, un orizzonte difficilmente praticabile e raggiungibile. Allora guardando un orizzonte meno ambizioso, ma più realistico si potrebbe adottare un'altra prospettiva che è quella di verificare se l'ordinamento vigente contenga già, al proprio interno, margini di evoluzione sufficienti a sostenere una trasformazione sostanziale atteso che il rischio dell'irrelevanza strategica sta rendendo progressivamente più costoso il non-agire rispetto all'agire.

La storia dell'integrazione europea suggerisce che i passaggi più significativi non sono stati il prodotto di revisioni testuali, ma di interpretazioni giurisprudenziali evolutive e di un uso strategico delle basi giuridiche esistenti. In questo senso, la trasformazione della forma politica dell'Unione può avvenire per via funzionale, attraverso una valorizzazione sistematica degli strumenti già previsti dai Trattati. Le clausole che consentono interventi straordinari in situazioni di crisi, già utilizzate in occasione della pandemia, dimostrano che l'ordinamento europeo possiede una flessibilità non trascurabile. In presenza di *shock* sistemici – energetici, tecnologici, geopolitici – tali disposizioni possono legittimare strumenti finanziari comuni e interventi coordinati che rafforzino la resilienza dell'Unione senza alterarne formalmente l'assetto costituzionale. Analogamente, la disciplina del mercato interno, della politica industriale e della politica commerciale può essere letta non solo in chiave regolatoria, ma in una prospettiva strategica, capace di orientare le scelte produttive e tecnologiche europee senza tradire la logica dell'integrazione.

Un ulteriore spazio di evoluzione risiede nella cooperazione rafforzata, già prevista dai Trattati come modalità legittima di integrazione differenziata. Laddove l'unanimità si riveli irraggiungibile, gruppi di Stati membri possono procedere in settori cruciali – dall'integrazione dei mercati dei capitali alla difesa comune – senza compromettere l'unità dell'ordinamento. L'integrazione differenziata non è una frattura, ma una tecnica costituzionale di adattamento, che consente di preservare il dinamismo del progetto europeo in presenza di eterogeneità politica. Anche sul piano finanziario, l'esperienza recente ha mostrato che è possibile introdurre strumenti comuni di debito e di investimento senza una compiuta unione fiscale. Se orientati alla produzione di beni pubblici europei – innovazione, sicurezza energetica, difesa – tali strumenti possono rafforzare la capacità decisionale dell'Unione e consolidarne l'autonomia strategica, senza necessità di modifiche testuali dei Trattati. L'ordinamento vigente contiene potenzialità latenti che possono essere attivate attraverso un uso sistematico e coordinato delle competenze esistenti, una forma di costituzionalismo trasformativo senza revisione formale.

Tuttavia, questo percorso non è esente da limiti strutturali e suscita molteplici interrogativi. Se la costituzione materiale dell'Unione possiede già tratti federali, quali sono le conseguenze sul piano della



legittimazione democratica? Può un federalismo «che già c'è» ma non è dichiarato soddisfare le esigenze del principio democratico? E può l'azione pragmatica, per passi incrementali, supplire indefinitamente all'assenza di una scelta costituzionale esplicita sulla direzione politica dell'Unione? Anzitutto, l'assenza di una revisione esplicita può generare ambiguità sul piano della legittimazione democratica: l'espansione funzionale delle competenze, se non accompagnata da un rafforzamento del circuito rappresentativo, rischia di alimentare la percezione di un'integrazione “per via tecnica”, sottratta al confronto politico aperto. Il deficit democratico dell'Unione – la distanza tra la portata delle decisioni assunte a livello europeo e la capacità dei cittadini di influenzarle attraverso meccanismi di rappresentanza effettivi – non è un argomento soltanto dei critici dell'integrazione. È un problema reale, che si acuisce nella misura in cui l'Unione è chiamata ad assumere decisioni di portata crescente in materia di politica fiscale, industriale, energetica e di difesa. Il Rapporto Draghi stesso riconosce che le riforme *«possono essere veramente ambiziose e sostenibili solo se godono del sostegno democratico»* (Rapporto Draghi). Il Rapporto Letta propone l'istituzione di una Conferenza permanente dei cittadini. In secondo luogo, la trasformazione senza revisione tende a produrre soluzioni contingenti, spesso legate a situazioni di emergenza, difficilmente consolidabili in assetti stabili. L'uso reiterato di clausole eccezionali o di strumenti straordinari può garantire reattività, ma non necessariamente coerenza sistemica. Vi è, infine, un limite di ordine politico: l'interpretazione evolutiva presuppone comunque un consenso minimo tra gli Stati membri. In assenza di tale convergenza, anche le potenzialità latenti dei Trattati restano inesprese. A ciò va aggiunto che una delle difficoltà strutturali del costituzionalismo dell'Unione è stata, per lungo tempo, l'assenza di un “singolare collettivo” (A. von Bogdandy, *La società europea e i suoi antagonisti*, Editoriale del 14 gennaio 2026, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)) capace di rendere intellegibile la dimensione politica dell'integrazione: né la categoria di “Stato”, né quella di “popolo”, né quella di “nazione” sono mai state pienamente trasposte al livello europeo, e ciò ha alimentato la nota obiezione del no-demos. In questo quadro si colloca la proposta teorica di von Bogdandy di leggere l'art. 2 TUE come consacrazione giuridica della “società europea”, intesa non come entità omogenea o comunità identitaria in senso forte, bensì come totalità di relazioni sociali strutturate da un quadro normativo comune e orientate dai valori condivisi del Trattato. Richiamare la categoria di società europea consente allora di problematizzare in termini più raffinati il nodo della legittimazione: se l'Unione ambisce a rafforzare la propria capacità di azione nella competizione sistemica, essa non può limitarsi a espandere funzionalmente le proprie competenze, ma deve rendere riconoscibile il nesso tra esercizio del potere e tutela di quella società europea che i Trattati dichiarano di rappresentare. In assenza di tale riconoscibilità, il rischio è che la crescita della costituzione materiale dell'Unione non si traduca in un corrispondente radicamento nella coscienza sociale e politica dei suoi membri, alimentando così le tensioni che proprio la categoria di società europea intende

ricomporre. Il “costituzionalismo trasformativo senza revisione formale” è dunque uno strumento di adattamento, non una soluzione definitiva. Esso consente di guadagnare spazio decisionale in un contesto segnato dall’unanimità come vincolo strutturale, ma non può sostituire indefinitamente una scelta esplicita sulla direzione politica dell’Unione.

## **5. Sovranità condivisa e principio democratico.**

Dal punto di vista costituzionalistico, la questione si pone con particolare acutezza in relazione all'art. 11 della Costituzione, che consente *«in condizioni di parità con gli altri Stati»* le *«limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»*. La clausola dell'art. 11 – letta dalla Corte costituzionale in combinato disposto con l'art. 117, primo comma, e con i principi fondamentali dell'ordinamento – ha costituito il fondamento costituzionale della partecipazione italiana al processo di integrazione europea. Tuttavia, l'attuale fase storica pone questa clausola sotto una tensione inedita.

Da un lato, le *«limitazioni di sovranità»* consentite dall'art. 11 sono state tradizionalmente intese dalla giurisprudenza costituzionale come funzionali a un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia. L'erosione di quell'ordinamento – il logoramento delle Nazioni Unite, la crisi dell'OMC, la violazione sistematica del divieto dell'uso della forza – pone la domanda se la clausola dell'art. 11 non richieda oggi una lettura evolutiva che tenga conto del mutamento delle condizioni storiche in cui essa fu concepita. Se l'ordine multilaterale che l'art. 11 presupponeva è in crisi, l'integrazione europea non diventa forse essa stessa il veicolo principale attraverso il quale la Repubblica italiana può contribuire a *«un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»*? In questa prospettiva, il rafforzamento dell'Unione non sarebbe una limitazione ulteriore della sovranità nazionale, ma la forma più efficace del suo esercizio in un contesto in cui la sovranità isolata degli Stati nazionali europei si rivela insufficiente.

## **6. L'evoluzione implicita dell'Unione e la questione della legittimazione democratica**

Nell'attuale congiuntura storica, segnata da una competizione sistemica che comprime tempi decisionali e amplifica le pressioni geopolitiche, come già evidenziato, l'ipotesi di una revisione organica dei Trattati appare, realisticamente, di ardua praticabilità. Le dinamiche politiche interne agli Stati membri, la frammentazione degli spazi pubblici nazionali e la crescente polarizzazione rendono difficilmente percorribile un processo costituente formale che richiederebbe ampi consensi e ratificazioni potenzialmente esposte a esiti incerti. In tale contesto, l'opzione di un “federalismo pragmatico”, evocata da Draghi come via di avanzamento per passi successivi, ovvero di un “federalismo implicito” che, secondo Manzella, può emergere dal funzionamento concreto dell'ordinamento senza riforme testuali, si presenta come soluzione funzionale e coerente con la traiettoria storica dell'integrazione europea.



L'Unione ha più volte dimostrato di saper valorizzare le risorse normative già contenute nei Trattati, piegandole – entro limiti interpretativi non sempre univoci – a esigenze nuove, specie nelle fasi di crisi. Tuttavia, proprio perché tale dinamica si fonda su un'espansione funzionale più che su una ridefinizione esplicita del patto costituzionale, essa non può sottrarsi indefinitamente alla questione della legittimazione politica. L'incremento delle capacità di azione dell'Unione nei settori strategici – dalla politica industriale alla sicurezza economica, fino alle politiche di difesa – comporta una crescente incidenza su scelte allocative, priorità collettive e diritti, che appartengono al nucleo della decisione democratica. Se l'evoluzione materiale dell'ordinamento dovesse continuare a procedere prevalentemente attraverso strumenti emergenziali, interpretazioni estensive o modelli di governance condizionata, senza un corrispondente rafforzamento dei circuiti della responsabilità democratica, il rischio sarebbe quello di accentuare lo scarto tra potere esercitato e consenso costituzionalmente mediato. Il “costituzionalismo trasformativo senza revisione formale” è dunque uno strumento di adattamento, non una soluzione definitiva. Esso consente di guadagnare spazio decisionale in un contesto segnato dall'unanimità come vincolo strutturale, ma non può sostituire indefinitamente una scelta esplicita sulla direzione politica dell'Unione.

In altri termini, le forme di federalismo – pragmatico o implicito – possono costituire, nella fase attuale, strumenti evolutivi coerenti con la traiettoria storica dell'integrazione e idonei a rafforzarne la capacità di azione; tuttavia, esse non possono essere assunte come modalità autosufficienti e indefinitamente sostitutive di una riflessione esplicita sul fondamento democratico dell'Unione. Nel medio e lungo periodo, la sostenibilità del processo integrativo dipende, infatti, dalla capacità di mantenere un equilibrio tra ampliamento delle funzioni e consolidamento di una legittimazione politica chiaramente riconoscibile e condivisa. In difetto di tale riallineamento, l'espansione materiale dell'azione europea rischierebbe di non trovare un corrispondente radicamento nel consenso democratico, pena l'indebolimento della stessa base di accettazione su cui l'Unione riposa.