



Research Center  
for European Analysis  
and Policy

## **Europa: cambiare modello?**

**Riccardo Perissich**

Policy Brief 4/2026

26 maggio 2026

## Europa: cambiare modello?

**Riccardo Perissich**

Nel discorso pronunciato in occasione del Premio Carlomagno, per spiegare la debolezza dell'Europa di fronte alle principali sfide del momento, oltre alle sue note critiche agli attuali leader dell'UE, Mario Draghi ha anche messo in causa il modello di integrazione che l'Europa si è data negli ultimi 70 anni. Draghi ha infatti detto che, memore delle tragedie del XX secolo e per evitare l'accentramento del potere e i rischi di egemonia, l'Europa si è data un modello di integrazione che privilegia le regole rispetto alla discrezione politica e cerca di sublimare il conflitto decentrando le decisioni tra un gran numero di agenzie indipendenti, con procedure che sono lente, farraginose e possono spesso apparire burocratiche. Draghi non nega i grandi successi ottenuti da questo modello, ma constata che non è più all'altezza delle sfide di oggi. Di qui, il suo appello per un "federalismo pragmatico". Con quelle parole Draghi non si limita a dare consigli sulle politiche da perseguire, ma solleva una questione strutturale potenzialmente esplosiva e che merita una discussione approfondita.

L'integrazione europea ha preso concretamente avvio 70 anni fa con l'istituzione della CECA, basata sull'intuizione di Jean Monnet comunemente descritta come "modello funzionalista". Di cosa si tratta? Anche se la messa in opera è estremamente complicata, la definizione concettuale è relativamente semplice. Gli stati europei sono sovrani, ma sono coscienti non solo di avere interessi e un destino comune, ma anche di essere periodicamente confrontati a problemi che richiedono un'azione collettiva. Quando convergono su questo e definiscono gli obiettivi da perseguire e i mezzi per raggiungerli, accettano liberamente di condividere una parte della loro sovranità e di affidare la messa in opera degli obiettivi a delle istituzioni comuni. La più importante è la Commissione, ma negli ultimi anni ha assunto maggiore rilevanza anche il Parlamento Europeo eletto a suffragio universale. Ci sono però anche un gran numero di agenzie indipendenti a cui sono affidati compiti specifici; di gran lunga la più importante fra queste, è la Banca Centrale Europea. La logica di questo percorso concettuale spiega tra l'altro perché in alcuni casi il sistema prevede il voto a maggioranza e in altri no. Draghi ha ragione nel notare che un simile modello privilegia le regole rispetto alla discrezionalità politica. Ne consegue il ruolo centrale che ha nel sistema la Corte di Giustizia. In sostanza, si tratta più di un processo, o di un metodo, che di un modello. Esso può essere riassunto nello slogan: nulla è possibile senza gli stati, nulla può durare senza le istituzioni. A ben vedere, anche se uscito dalla mente cartesiana di un francese, tutto ciò è concettualmente non lontano dalla Costituzione, molto decentrata e che sacralizza le regole guardando con sospetto alla "discrezione del Principe", che si è data la Germania dopo il trauma del nazismo.

Fin dall'inizio, fu chiaro a tutti che quello progettato da Monnet era un animale ibrido destinato a evolvere, ma in quale direzione? Fu infatti criticato sia dai federalisti, che ne sottolineavano le insufficienze, che dai difensori della sovranità nazionale; in primo luogo, i gollisti secondo cui il modello di Monnet consisteva nel sottrarre il potere alla politica che poteva essere solo nazionale, per consegnarlo a una burocrazia. Dopo la CECA l'Europa tentò con la CED l'avventura dell'integrazione militare. Per sua stessa natura, la CED avrebbe reso necessaria un'evoluzione federalista. L'esperimento fallì per le note ragioni e il cammino riprese sul terreno economico

con i trattati di Roma e secondo le linee di un rigoroso funzionalismo. Ciò non ha impedito alla maggior parte degli analisti, ma anche dei responsabili politici di continuare a considerare il funzionalismo come una fase transitoria. Verso cosa? Verso la federazione secondo alcuni, verso una confederazione secondo altri. Nonostante questo, salvo De Gaulle che peraltro fallì nel suo intento, nessuno ha mai tentato seriamente di cambiare la natura del modello. Sono intervenute varie modifiche dei trattati; alcune, come l'Atto Unico, Maastricht e Lisbona abbastanza sostanziali. In molti casi il voto a maggioranza è stato esteso e si sono allargate le competenze della CEE nel frattempo diventata UE. Tuttavia, nessuna modifica, nemmeno l'abortito progetto di "Costituzione" oppure la creazione di un'istituzione per molti aspetti "federale" come la BCE, hanno sostanzialmente modificato l'equilibrio delle istituzioni e quindi la natura funzionalista del processo.

La realtà è che questo modello ibrido che i più consideravano transitorio e che Monnet non aveva mai pienamente definito nelle sue finalità, sia pure fra grandi difficoltà politiche e spesso in ritardo sugli avvenimenti, ha permesso gli straordinari progressi dell'integrazione europea. Al punto che alcuni, per esempio Jacques Delors, hanno cominciato a chiedersi se in effetti il funzionalismo non fosse una forma transitoria, ma un nuovo modello politico. Secondo una definizione dello stesso Delors, un Oggetto Politico Non Identificato (OPNI). Il quale lo aveva anche paragonato a un calabrone: ha tutte le caratteristiche per non poter volare, eppure vola. La verità è che preconizzare un'evoluzione del funzionalismo verso una federazione o una confederazione richiederebbe in entrambi i casi una rottura o un salto di qualità diverso da tutto ciò che è avvenuto finora in modo graduale. Nell'ipotesi federale, non avrebbe più senso la centralità del Consiglio Europeo; nell'ipotesi confederale, non sarebbe più ammissibile la riconosciuta superiorità del diritto europeo e quindi delle decisioni della Corte di giustizia europea, sul diritto nazionale. Non è un caso che il ruolo della Corte di giustizia sia stato al centro del dibattito che ha condotto a Brexit.

Quale è stato il motore del processo? I fattori sono stati essenzialmente tre. La continua percezione, sia pure tardiva, della necessità dell'azione comune. Quella che Monnet chiamava la "solidarietà di fatto" prodotta dal successo dell'azione comune, che aumentava il sostegno politico per i passi successivi. Infine, una guida politica basata sulla coppia franco-tedesca; inevitabile, dal momento che tutto aveva avuto inizio con la consapevolezza di dover affrontare definitivamente la "questione tedesca" che tanti conflitti aveva scatenato negli ultimi secoli. Guida fondamentale, non perché i due paesi fossero concordi, ma proprio perché spesso le loro posizioni di partenza erano divergenti. Guida peraltro sostenuta dal contributo indispensabile della Commissione e di altri paesi: l'Italia prima di tutto ma anche il Benelux e con una partecipazione discontinua e problematica del Regno Unito sfociata poi in Brexit.

Draghi mette ora i piedi nel piatto e dice che questo modello non è più adatto ad affrontare le sfide di un mondo profondamente cambiato, con la crisi del multilateralismo e della solidarietà transatlantica, nonché con la necessità di ricorrere a forme più attive di politiche industriali al fine di recuperare il divario tecnologico. Soprattutto con la necessità che l'Europa assuma pienamente la responsabilità della propria sicurezza. È fondata questa affermazione? È sicuramente vero che la prossima sfida, quella della difesa ci spinge molto vicino al cuore della sovranità, che peraltro avevamo già sfiorato con l'unione monetaria. Più in profondità, è una problematica che ci riporta alla analisi di John Pinder, un acuto e molto europeista ma ormai dimenticato osservatore britannico. Scrivendo negli anni '60 del secolo scorso, Pinder distingueva fra "integrazione passiva" per cui la CEE era sicuramente ben dotata, e "integrazione attiva", da lui considerata più problematica. In altri termini, l'Europa si era data un sistema molto efficiente nell'eliminare ostacoli, ma meno capace di "agire insieme". Tutto ciò può sembrare semplicistico, ma c'è del vero. L'UE ha raggiunto i suoi maggiori successi quando ha stabilito regole comuni o ha eliminato quelle nazionali. Il suo successo è molto più modesto in materia di spesa comune. I cittadini sono in generale contenti dell'abolizione degli ostacoli e delle frontiere. Il principale esempio di politica comune, quella agricola che assorbe una parte importante del bilancio, non

sembra invece aver prodotto lo stesso grado di consenso politico. È comunque un fatto che oggi quegli stessi cittadini che ci chiedevano di abolire ostacoli, oggi chiedono soprattutto maggiore protezione in un mondo percepito come più ostile.

Se quanto precede è vero, il sasso lanciato da Draghi nello stagno può provocare onde molto alte. Il problema è complicato dal fatto che il modello di Monnet è raramente capito dai media, dalla classe politica e quindi dall'opinione pubblica. Un errore da cui lo stesso Draghi non è del tutto esente, è di interpretare il carattere spesso farraginoso del processo come una dimissione della politica a beneficio di una burocrazia irresponsabile. La realtà è invece molto diversa; pur nella sua complessità e dei suoi errori, il processo è sempre a tutti i livelli interamente nelle mani della politica; gli "errori di Bruxelles" hanno quasi sempre origine nelle capitali. Negarlo, vuol dire sottovalutare le complessità della società europea e della storia dei popoli che la compongono, ma soprattutto regalare un facile argomento alla polemica dei populistici.

Detto questo, con tutti i suoi difetti il funzionalismo è la Costituzione dell'Europa. Se lo riteniamo obsoleto, con cosa lo sostituiamo? Draghi stesso purtroppo non ci aiuta. Cosa intende per federalismo pragmatico? Sappiamo che il termine ha implicazioni istituzionali e costituzionali diverse a seconda dei paesi. Ma soprattutto, dove sta il motore? Nessuno può seriamente illudersi che possano essere i "paesi fondatori" attorno alla coppia franco-tedesca. Draghi stesso ci dice perché; il suo elenco dei paesi che trainano lo sforzo comune in materia di difesa sono Francia, Germania, Polonia, Regno Unito, baltici e scandinavi. Avrebbe potuto aggiungere l'Olanda. Si tratta effettivamente del nuovo asse portante della politica europea e non solo in materia di difesa e sicurezza; il Regno Unito, gli scandinavi e i baltici (con l'aggiunta della Svizzera) sono anche i paesi europei all'avanguardia in materia di innovazione. Non sembra però a prima vista un gruppo molto capace di produrre un progetto federalista. Quindi, la saggezza ci consiglia forse di utilizzare l'appello di Draghi nel senso di un invito ad "agire insieme" e, per quanto riguarda il metodo, continuare a puntare sulla capacità di adattamento del funzionalismo di Monnet. In sostanza, scommettere che il calabrone continui a volare.