



L'UE è una federazione o una confederazione?

Nessuna delle due: l'Unione decide come una federazione su moneta, commercio e concorrenza, e come un club di governi su difesa, fisco e politica estera.

È un ibrido, e giuristi e corti lo dicono da decenni. La domanda resta utile, perché la parte federale e quella confederale convivono in proporzioni che decidono che cosa l'Europa può fare e che cosa no.

Le due parole

Una confederazione, spiega la Treccani, è un'unione di diritto internazionale fra Stati indipendenti e sovrani: un patto tra governi, che restano padroni di sé. Una federazione è un unico Stato, con una costituzione propria, che rappresenta tutti verso l'estero e divide i poteri con gli Stati che la compongono.

I nomi possono ingannare. La Svizzera si chiama ancora Confederazione, ma dal 1848 è uno Stato federale. Gli Stati Uniti sono stati per otto anni una confederazione, dal 1781 al 1789, con un governo centrale che non poteva imporre tasse e un patto che si poteva modificare solo con il consenso di tutti gli Stati; poi hanno scritto la costituzione federale.

Dove l'Europa è già federale

In cinque campi solo l'Unione può fare leggi: l'unione doganale, le regole di concorrenza del mercato interno, la politica monetaria per i paesi dell'euro, la conservazione delle risorse del mare e la politica commerciale. Quando l'Europa tratta un accordo commerciale con gli Stati Uniti o con la Cina, al tavolo c'è un solo negoziatore. L'euro è la moneta di 21 paesi, governata da una sola banca centrale.

La parte federale ha una storia in cui l'Italia è protagonista. All'inizio degli anni Sessanta un avvocato milanese, Flaminio Costa, contestò davanti al giudice conciliatore la legge che aveva nazionalizzato l'energia elettrica creando l'ENEL.

Nel febbraio 1964 la Corte costituzionale stabilì che una legge italiana successiva prevale sul trattato europeo; a luglio la Corte di giustizia di Lussemburgo rispose il contrario: il trattato ha creato «un proprio ordinamento giuridico», che comporta una «limitazione definitiva» dei diritti sovrani degli Stati. L'anno prima, con la sentenza Van Gend en Loos, aveva già stabilito che il diritto europeo si rivolge anche ai cittadini, e non solo ai governi. Nel 1984, con la sentenza Granital, la Corte costituzionale accettò la sostanza: le norme europee direttamente applicabili vanno sempre applicate, che vengano prima o dopo la legge nazionale.

Ecco la differenza decisiva con una confederazione: le regole europee valgono direttamente per le persone e le imprese, e prevalgono sulle leggi nazionali.

Dove resta un club di governi

Una parte decisiva del disegno, però, resta confederale. L'Unione ha solo i poteri che i trattati le attribuiscono, e «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri». La sicurezza nazionale resta di competenza esclusiva di ciascuno Stato. In politica estera e di difesa si decide all'unanimità, e basta un governo per bloccare tutto; lo stesso vale per armonizzare le imposte. I trattati si cambiano solo se li ratificano tutti i paesi, e ogni paese può uscire, come ha fatto il Regno Unito.

Poi ci sono i soldi, che in una federazione sono il segno più chiaro. Il bilancio europeo vale circa l'1% del reddito nazionale lordo dell'Unione; la spesa pubblica dei 27 Stati vale circa il 50%. La spesa federale americana, secondo le stime del Congressional Budget Office, nel 2026 vale il 23,3% del PIL degli Stati Uniti.

Anche le corti nazionali hanno messo i paletti. Nel 1973 la Corte costituzionale italiana stabilì che le limitazioni di sovranità previste dall'articolo 11 della Costituzione non possono toccare i principi fondamentali dell'ordinamento e i diritti inalienabili della persona; la dottrina li chiama contro-limiti. Nel 2009 la Corte costituzionale tedesca ha definito l'Unione un'associazione di Stati che restano sovrani e ha scritto, nella traduzione ufficiale inglese, che gli Stati restano «masters of the Treaties», padroni dei trattati.

Un oggetto senza nome

Il primo presidente della Commissione, Walter Hallstein, intitolò nel 1969 un suo libro *Der unvollendete Bundesstaat*, lo Stato federale incompiuto. Il 14 febbraio 1984 il Parlamento europeo approvò con 237 voti contro 31 il progetto di trattato di Altiero Spinelli per un'Unione dichiaratamente federale, che i governi non ratificarono mai. L'anno dopo Jacques Delors immaginava che entro trenta o quarant'anni l'Europa sarebbe diventata un «oggetto politico non identificato».

A quarant'anni di distanza la previsione si è avverata: l'Unione non ha un nome giuridico preciso perché non somiglia a nient'altro.

La domanda di Draghi

Il 2 febbraio 2026, all'Università Cattolica di Lovanio, Mario Draghi ha rimesso la domanda al centro: per contare come potenza, ha detto, l'Europa deve passare da confederazione a federazione. Dove si è federata, sul commercio, sulla concorrenza, sulla moneta, l'Europa è rispettata come potenza e negozia come un unico soggetto; altrove, dalla difesa alla politica estera, è trattata come un insieme di Stati di medie dimensioni da dividere.

La sua diagnosi coincide con la mappa delle competenze. L'Europa è forte dove è federale e debole dove ogni governo tiene il veto. Se e come possa cambiare lo raccontiamo in [Si faranno mai gli Stati Uniti d'Europa?](#) perché il continente sia arrivato fin qui senza mai diventare un solo Stato, in [Perché l'Europa non è un solo Stato?](#)

Tutte le domande →

DOMANDE FREQUENTI

Che differenza c'è tra federazione e confederazione?

Una confederazione è un patto di diritto internazionale tra Stati che restano indipendenti e sovrani. Una federazione è un solo Stato, con una costituzione propria, che rappresenta tutti verso l'estero e divide i poteri con gli Stati membri. Nella prima decidono i governi, nella seconda anche i cittadini, direttamente.

Allora l'UE è una confederazione?

Non del tutto. In una confederazione le decisioni comuni vincolano gli Stati, non le persone. Le leggi europee invece valgono direttamente per i cittadini e prevalgono su quelle nazionali, come ha stabilito la Corte di giustizia nel 1963 e nel 1964. Su difesa, politica estera e trattati, però, decide ogni governo con il suo veto.

Quali poteri ha l'Unione europea da sola?

Il trattato ne elenca cinque in cui solo l'Unione può fare leggi: unione doganale, regole di concorrenza del mercato interno, politica monetaria per i paesi dell'euro, conservazione delle risorse del mare, politica commerciale. In molti altri campi condivide il potere con gli Stati; in altri ancora può solo sostenerli.

Che cosa ha detto Draghi su federazione e confederazione?

A Lovanio, il 2 febbraio 2026, Mario Draghi ha detto che l'Europa deve passare da confederazione a federazione per contare come potenza. Dove si è federata, ha osservato, è rispettata e negozia come un unico soggetto; altrove è trattata come un insieme di Stati di medie dimensioni, da dividere.

Perché la Svizzera si chiama Confederazione?

Per storia. È nata come lega di cantoni sovrani, ma dal 1848, dopo una breve guerra civile, è uno Stato federale con una costituzione comune. Gli Stati Uniti hanno fatto lo stesso percorso, ma hanno cambiato anche il nome: confederazione dal 1781, federazione dal 1789.

FONTI

- Treccani: Confederazione, Enciclopedia – «la c. è un'unione di diritto internazionale fra Stati indipendenti e sovrani», lo Stato federale un'unione di diritto interno; Treccani: federale, Vocabolario – personalità giuridica internazionale all'unione; Treccani: confederazione, Vocabolario – la confederazione svizzera «sostituita nel 1848 da uno stato federale»
- EUR-Lex: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articoli 2-6 – art. 3: le cinque competenze esclusive; art. 4: competenze concorrenti; art. 6: competenze di sostegno
- EUR-Lex: Trattato sull'Unione europea, articolo 5 – principio di attribuzione: «Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri»; articolo 4 – la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato; articolo 31 – unanimità in politica estera e di sicurezza; articolo 48 – modifiche ai trattati ratificate da tutti gli Stati membri; articolo 50 – recesso
- Corte di giustizia: Van Gend en Loos, causa 26/62 (1963) – «un ordinamento giuridico di nuovo genere», i cui soggetti sono anche i cittadini; Costa contro ENEL, causa 6/64 (1964) – rinvio del giudice conciliatore di Milano; il trattato «ha istituito un proprio ordinamento giuridico», con una «limitazione definitiva» dei diritti sovrani degli Stati
- Corte costituzionale: sentenza 14/1964 – la legge italiana successiva prevale sul trattato; sentenza 183/1973, Frontini – limiti: i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona; sentenza 170/1984, Granital – il regolamento comunitario va sempre applicato
- Bundesverfassungsgericht: sentenza sul trattato di Lisbona, 2 BvE 2/08 (2009) – l'Unione come «association of sovereign states» (Staatenverbund); gli Stati «remain masters of the Treaties»
- EUR-Lex: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 113 – il Consiglio delibera all'unanimità sull'armonizzazione delle imposte indirette
- Corte dei conti europea: Le finanze dell'UE – spesa annua dell'UE pari a circa l'1% del reddito nazionale lordo, contro circa il 50% della spesa pubblica nazionale
- Congressional Budget Office: The Budget and Economic Outlook, 2026 to 2036 (2026) – spesa federale americana stimata per il 2026 pari al 23,3% del PIL
- BCE: la Bulgaria adotta l'euro (2026) – 21 Stati membri nell'area dell'euro
- Il Post: Federazione o confederazione, la differenza secondo Mario Draghi (2026) – discorso di Lovanio del 2 febbraio 2026, nessuna trascrizione ufficiale: citazioni riportate dalla stampa; Eunews (2026) – «power requires Europe to move from confederation to federation»
- CVCE: discorso di Jacques Delors alla conferenza inter-governativa, Lussemburgo, 9 settembre 1985 – «dans trente ans, quarante ans l'Europe formera un OPNI»
- Bundeszentrale für politische Bildung: Hallstein, Walter – Der unvollendete Bundesstaat, 1969
- Parlamento europeo, EPRS: The road to the 1984 Spinelli report (2014) – progetto di trattato approvato il 14 febbraio 1984 con 237 voti a favore, 31 contrari e 43 astensioni
- Archivio federale svizzero: Lo Stato e il popolo svizzero dopo il 1848 – costituzione federale in vigore dal 14 settembre 1848; National Archives: Articles of Confederation – in vigore dal 1° marzo 1781 al 1789
- Governo italiano: Costituzione, articolo 11 – limitazioni di sovranità in condizioni di parità con gli altri Stati