

INTRODUZIONE. DALL'EUROPA DELLE REGIONI ALLE PICCOLE PATRIE

di Alberto Lucarelli*

617

Il progetto di Altiero Spinelli¹ era quello di un'Europa che fosse, da un lato, un'Unione federale di Stati e, dall'altro, però, anche un assetto con un forte decentramento interno nei singoli Stati membri.

Pluralismo accentuato all'interno degli Stati. L'unità federale bilanciata da un pluralismo istituzionale delle Regioni, che ovviamente risentiva del passato recente e dell'esigenza di realizzare un'articolazione dei poteri su base territoriale. L'obiettivo sarebbe stato quello di riuscire a tenere insieme un'Europa di Stati federati e un'Europa di Regioni e comunità locali, in grado di coniugare il moto centripeto, unificante, con quello centrifugo, di valorizzazione delle autonomie territoriali. Ovviamente, da stabilire sarebbe stata la questione del potere da attribuire alle Regioni: se politico-legislativo o unicamente a carattere amministrativo. Oggi questi temi sono di grande attualità e tornano ancor più di attualità laddove la discussione del rafforzamento politico dell'UE² impone di dare ad essa una struttura federale quindi un tipo di Stato nel quale siano rappresentati i cittadini europei, ma, altresì, i territori.

È evidente che si tratta di capire se, in una logica federale, i territori debbano essere gli attuali Stati membri, o, piuttosto, le attuali articolazioni regionali. Insomma, quello che appare, in una visione prospettica federativa, è che, pur nella valorizzazione del pluralismo, le articolazioni periferiche debbano essere assunte progressivamente dai singoli Stati. La competizione su piani globali non consente frammentazioni di centri di decisione politica. Occorre, quindi, indirizzarsi verso un modello che sia in grado di garantire centri di decisione unitari, nel rispetto delle periferie.

Ma tale processo ha bisogno di un obiettivo chiaro e diretto: andare oltre la tirannia delle autarchie statali, oltre la dimensione inter-statale e intergovernativa, fondata sulla mediazione tra Stati e, ancora, sul concetto di Nazione; proprio quello che, degenerando in nazionalismo, ha provocato, nel XX secolo, le due guerre mondiali. L'idea che l'Europa sia governata più dal Consiglio europeo, che dalla Commissione o dal Parlamento europeo indebolisce la stessa idea di un'Europa politica.

In sostanza, potrà parlarsi di Europa delle Regioni, anche per contrapporsi all'idea di piccole patrie identitarie, soltanto in uno Stato realmente federale.

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

¹ A. Spinelli, E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita. Progetto per un manifesto*, 1941, rinvenibile qui: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Per_un'Europa_libera_e_unita_Ventotene6.763_KB.pdf. Si v. altresì: https://european-union.europa.eu/document/download/87057bd7-0c5f-492a-80a4-5c5f7a702cd0_it?filename=eu-pioneers-altiero-spinelli_it.pdf.

² In tal senso, si rinvia da ultimo al Rapporto sul mercato interno dell'Unione europea di E. Letta, *Much more than a market, Speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, April 2024, nonché al discorso di Mario Draghi alla Conferenza di alto livello sul Pilastro europeo dei diritti sociali del 15 aprile a La Hulpe, <https://www.radioradicale.it/scheda/726406/lintervento-di-mario-draghi-alla-conferenza-di-alto-livello-sul-pilastro-europeo-dei>.

Il separatismo emergente in diversi Paesi (Scozia, Spagna, Italia, Europa dell'Est) ripropone un'idea di Europa, quella delle piccole patrie, che poco o nulla ha a che vedere con una concezione veramente federalista, a partire da quella inizialmente elaborata dal pensiero di Spinelli, ma anche di Cattaneo, Salvemini, Mazzini³. Lo stesso progetto Calderoli sul regionalismo differenziato⁴ in Italia è sostanzialmente un progetto antieuropeo, o sicuramente contrario alla cessione di sovranità rispetto ad un'Europa federale e politica.

Cattaneo riteneva che la valorizzazione delle tradizioni locali dovesse essere solo il primo passo della costruzione di entità unitarie più ampie⁵. Il processo di costruzione europea non poteva non fondarsi su un principio di uguaglianza, che si concretava nella comprensione e nella piena accettazione dell'altro. E allora ci si domanda, ma quale empatia verso gli altri popoli può essere anche lontanamente individuata nelle istanze che vengono dai movimenti indipendentistici ed identitari?

In Italia, è sotto gli occhi di tutti, come, proprio nei territori più ricchi, stia prevalendo l'idea di poter meglio fronteggiare la crisi separandosi politicamente e economicamente dal resto dello Stato.

La mappa dei movimenti autonomistici e secessionistici, al di là di differenze non sempre nette, mostra quanto diffusi siano i focolai indipendentistici in Europa e quali rischi corra il progetto dell'unità europea⁶. L'indipendentismo, con l'eccezione del leghismo italiano, non si presenta sempre, formalmente, con i caratteri del populismo anti-europeo.

Tuttavia, non essendo, oggi, più legato all'irredentismo ed essendo motivato da ragioni economiche di parte, assume i caratteri del micro-nazionalismo ed irrorra il progetto europeo di valori poco compatibili con la struttura inclusiva e democratica che dovrebbe avere. E, per comprenderlo, bisogna ripartire dall'idea di Nazione. In proposito, Ernest Renan scriveva, nel 1882⁷, pagine, per molti aspetti, ancora insuperate.

Nella sua analisi, egli distingueva due approcci: il primo, includeva tutte le concezioni di Nazione a carattere etnico, religioso, linguistico, geografico ed economico; il secondo, che Renan giudicava adeguato, faceva riferimento ad una memoria condivisa e ai valori comuni.

Una Nazione si definisce tale quando il suo popolo si riconosce nelle vicende storiche passate e aderisce a comuni valori. Si comprende, quindi, che l'idea antica di Nazione identitaria debba uscire indebolita dalla storia recente dell'Europa, che, seppur tra tante difficoltà e contraddizioni, prova a caratterizzarsi con una dimensione politica unitaria, tesa all'affermazione dei principi della democrazia liberale. La proiezione è in una Nazione europea che sappia ritrovare i valori che uniscono nella storia e nelle tradizioni, piuttosto che quelli divisivi.

Ma se questo è l'obiettivo, a maggior ragione ne escono indeboliti il micro-nazionalismo ed il regionalismo degli egoismi, dei particolarismi, delle differenze, tesi a marcare le disuguaglianze, ben al di là di un regionalismo che, in una ottica di pluralità e solidarietà, prova

³ Cfr. G. Mazzini, *La Santa Alleanza dei popoli, Un nuovo scritto*, Roma, 1849; A. Chiti-Batelli (a cura di), *G. Mazzini, Il federalismo nella storia del pensiero*, in *Il federalista. Rivista di politica*, XLI, 1, 1999, 57 ss.; G. Salvemini, *Le più belle pagine di Carlo Cattaneo*, Roma, 1993; G. Galasso, *Da Mazzini a Salvemini: il pensiero democratico nell'Italia moderna*, Firenze, 1974; F. Canfora, *Federalismo europeo e internazionalismo da Mazzini ad oggi*, Firenze, 1954; S. Mastellone, *Il progetto politico di Mazzini: Italia-Europa*, Firenze, 1994; A. Levi, *La filosofia politica di Giuseppe Mazzini*, Bologna, 1917; G. Salvemini, *Mazzini*, Catania, 1915.

⁴ Si v. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01372900.pdf>.

⁵ Cfr. C. Cattaneo, *Stati Uniti d'Italia. Scritti sul federalismo democratico*, Roma, 2010; L. Colucci, *Carlo Cattaneo nella storiografia. Studi su Risorgimento e federalismo dal 1869 al 2002*, Milano, 2004.

⁶ Sul punto, si v. T. Cerruti, *Istanze indipendentiste nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2015; A. Mastromarino, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014, 639 ss.

⁷ Cfr. E. Renan, *Che cosa è una nazione*, Conferenza tenuta alla Sorbona l'11 marzo 1882, Roma, 2004, rinvenibile qui: <https://www.democraziapura.it/wp-content/uploads/2015/10/1882-Renan.pdf>.

a coniugarli con autonomia e decentramento delle funzioni. Ciò anche quale legittima espressione di un modello che, nel rispetto delle eguaglianze economiche e sociali, prova ad affermare i giusti principi della democrazia di prossimità⁸.

In questa visione di unità e pluralità, le articolazioni territoriali non soltanto sono importanti per affermare pluralismo e democrazia della prossimità⁹, andando di più e meglio verso le esigenze dei diritti dei cittadini, ma possono, altresì, rappresentare un freno alle velleità identitarie delle piccole patrie, dove il *prins* è la differenziazione e l'affermazione della propria identità.

Se le antiche divisioni dell'Europa ottocentesca, perlomeno dell'Europa c.d. occidentale, sono in gran parte esaurite, a maggior ragione appaiono anacronistiche le visioni ancora più particolaristiche.

Il regionalismo, funzionale a un'Europa federale, oggi può costituire uno strumento di difesa per le popolazioni che ancora scontano una qualche forma di disparità: è il caso degli irlandesi nell'Ulster, dei baschi in Spagna e di altre comunità più piccole sparse per il resto d'Europa. In tutti gli altri casi, ed in particolare in Catalogna, Scozia, Fiandre e Nord Italia, non sussiste alcuna condizione di oppressione o discriminazione ed il micro-nazionalismo costituisce un pericolo per l'idea democratica dell'Europa e per il consequenziale progetto federativo.

E lasciati concludere con l'Italia, prima di aprire i lavori. Nel caso italiano, con il regionalismo differenziato, non stiamo discutendo di autonomia. Un concetto, a mio avviso, molto positivo, ma di processi politici che hanno l'ambizione di tutelare e creare «piccole patrie» identitarie, che nulla hanno a che vedere con i nobili principi dell'autonomia e del decentramento tipici del regionalismo.

Le autonomie, ancor più, hanno un significato positivo rispetto al tipo di Stato, all'interno del quale il potere è organizzato a più livelli.

La differenziazione è tutt'altro. Innanzitutto, è qualcosa che frenerà il progetto federale dell'Europa, che, al contrario, dovrà basarsi, come si è detto, sul ruolo importante delle Regioni in una logica di unità e pluralismo¹⁰. Ma, soprattutto, è tutt'altro, perché è un processo fondato su un obiettivo: ovvero che alcuni soggetti all'interno dello stesso Paese diventino più potenti e più ricchi rispetto ad altri. Si tratta di un progetto antistorico e anti europeo. L'auspicio è che le pulsioni identitarie non si pongano quale ostacolo ad un'Europa federale e liberal-democratica, il loro spazio va limitato e soprattutto marginalizzato.

Abstract. Il progetto di Altiero Spinelli era quello di un'Europa che fosse, da un lato, un'Unione federale di Stati e, dall'altro, però, anche un assetto con un forte decentramento interno nei singoli Stati membri. Pluralismo accentuato all'interno degli Stati. L'unità federale bilanciata da un pluralismo istituzionale delle Regioni, che ovviamente risentiva del passato recente e dell'esigenza di realizzare un'articolazione dei poteri su base territoriale. L'obiettivo sarebbe stato quello di riuscire a tenere insieme un'Europa di Stati federati e un'Europa di Regioni e comunità locali, in grado di coniugare il moto centripeto, unificante, con quello

⁸ In questo senso, sia consentito il rinvio a A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, in Id., A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, in *Quad. Rass. Dir. pubbl. eur.*, 5, 2009, 279 ss.; A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, in *Quad. Rass. Dir. pubblico eur.*, 1, 2003, *passim*; A. Lucarelli, *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei. Dalla Carta europea dei diritti fondamentali al Progetto di Trattato costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2003, 179 ss.

⁹ Cfr. L. Chieffi, *La dimensione statale tra integrazione europea e disarticolazione del sistema delle autonomie*, in Id. (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, in Id. (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, 16 ss.

¹⁰ In quest'ottica, A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Consulta online, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 7 luglio 2020, 1 ss.

centrifugo, di valorizzazione delle autonomie territoriali. Ovviamente, da stabilire sarebbe stata la questione del potere da attribuire alle Regioni: se politico-legislativo o unicamente a carattere amministrativo. Oggi questi temi sono di grande attualità e tornano ancor più di attualità laddove la discussione del rafforzamento politico dell'UE impone di dare ad essa una struttura federale quindi un tipo di Stato nel quale siano rappresentati i cittadini europei, ma, altresì, i territori.

Abstract. Altiero Spinelli's project envisioned a Europe that was, on the one hand, a federal union of states and, on the other hand, an entity characterized by strong internal decentralization within the individual member states. This entailed accentuated pluralism within the states. Federal unity would be balanced by institutional pluralism of the regions, influenced by the recent past and the need to achieve a distribution of powers on a territorial basis. The objective was to create a Europe consisting of both federated states and regions, and local communities, capable of combining the centripetal, unifying force with the centrifugal force that enhances territorial autonomies. The question of the power to be attributed to the regions would need to be resolved: whether it should be political-legislative or solely administrative. Today, these issues are highly topical, especially in the discussions on the political strengthening of the EU, which necessitates a federal structure – a form of state in which both European citizens and territories are represented.

Parole chiave. Europa – Regioni – piccole patrie – federalismo – autonomie territoriali.

Key words. Europe – Regions – small countries – federalism – territorial autonomies.