

DALL'EUROPA DELLE REGIONI ALLE PICCOLE PATRIE *

di Maria Chiara Girardi**

Sommario. 1. Premessa. Il pluralismo territoriale comunitario. – 2. Il progetto dell'Europa delle Regioni. – 3. Il ruolo del Comitato delle Regioni. – 4. L'Europa delle piccole patrie. – 5. Conclusioni. Un «regionalismo differenziato» comunitario e qualche proposta di soluzione.

658

1. Premessa. Il pluralismo territoriale comunitario. Il presente contributo analizza la tematica della c.d. Europa delle Regioni¹, ossia del peso crescente delle autonomie territoriali sub-statali nella evoluzione dell'ordinamento sovranazionale. In particolare, si ricostruisce il ruolo svolto dalle autonomie nel processo di integrazione europea e nello sviluppo del c.d. *multilevel constitutionalism*², per comprendere quale sia l'andamento di tale fenomeno, diffusosi a partire dagli anni Ottanta.

La tematica consente di esaminare, specificamente, il ruolo funzionale e istituzionale svolto dalle Regioni, soprattutto in relazione alle modalità di partecipazione delle stesse allo sviluppo delle politiche comunitarie, specie di coesione territoriale, e del processo decisionale unionale. A questo riguardo, si ricostruiscono le fasi e le sedi attraverso cui si è prodotto l'articolato processo, anche nel tentativo di stabilire se e in che misura la posizione delle Regioni a livello europeo sia collocabile in una linea di continuità o di discontinuità con le tendenze del modello a livello interno³.

L'allargamento dell'Unione europea ha indotto ad interrogarsi sull'opportunità di creare un'Unione di Stati non solo economica, ma anche politico-normativa, che potesse, tra l'altro, favorire il superamento delle diseguaglianze territoriali⁴. Al contempo, si è diffusa «l'idea che

* Sottoposto a referaggio.

** Ricercatrice t.d., lett. a), di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

¹ Espressione sorta in Germania alla fine degli anni Ottanta, in occasione della richiesta dei Länder di una revisione del processo di integrazione europea su base regionale. Sul tema, si rinvia a L. Senn, *Verso un'Europa delle Regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida*, in A. Bramanti, R. Ratti (a cura di), *Verso un'Europa delle Regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e come sfida*, Milano, 1993, 13 ss.; L. Hooghe, G. Marks, *Europe with the regions'. Channels of interest representation in the European Union*, in *The Journal of Federalism*, I, 16, 1996, 73 ss.; S. Borràs-Alomar, T. Cristianen, A. Rodriguez-Pose, *Towards a 'Europe of the Regions'? Visions and Reality from a Critical Perspective*, in *Regional Politics and Policy*, II, 4, 1994, 1 ss.; S. Baroncelli, *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale*, in *federalismi.it*, 7, 2020, IV ss.

² Nozione di I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999, 703 ss.

³ In questo senso, C. De Fiores, *«Remettre les Régions à leur place»*. *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2013, 57 ss.

⁴ In questo senso, A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pub. eur. Rassegna online*, 1, 2019, 18, secondo cui «Sostenere e dimostrare che nel diritto europeo sia possibile individuare spazi e basi giuridiche per un ruolo attivo di soggetti pubblici, che abbiano quali priorità il soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini a prescindere da esigenze di mercato e di stabilità dei prezzi. L'idea di fondo è verificare l'esistenza, accanto al diritto della concorrenza (*Competition Law*), che si basa in prevalenza su regole di natura privatistica, tese a soddisfare le libertà economiche di imprese e cittadini all'interno del mercato, di un complesso di principi e regole finalizzate alla tutela ed alla garanzia dei diritti sociali, secondo logiche di equità e solidarietà, tipiche dello Stato sociale».

le Regioni, specie quelle più depresse o isolate per motivi economici, geografici o strutturali, potevano essere svantaggiate da un'integrazione europea sempre più avanzata, in mancanza di un intervento attivo della Comunità con programmi di lungo periodo»⁵ e che, per questo motivo, si dovessero coinvolgere maggiormente gli enti territoriali nei processi decisionali unionali, così da scongiurare uno sviluppo asimmetrico dell'Unione.

Alla fine degli anni Ottanta, il progetto di coinvolgimento delle Regioni nelle politiche comunitarie è parsa una occasione propizia per valorizzare le istanze locali e coinvolgere maggiormente i cittadini nei processi decisionali, con l'obiettivo di garantire una democrazia di prossimità⁶.

Tuttavia, la tematica del regionalismo comunitario si scontra con gli aspetti negativi del pluralismo territoriale, atteso «il contesto di importanti asimmetrie esistenti tra gli Stati membri, che variano da una dimensione esclusivamente geografica e demografica alla considerazione dei diversi sistemi costituzionali e di governo, ivi compreso il profilo della distribuzione territoriale del potere. Gli ordinamenti regionali, infatti, hanno minore giustificazione in ordinamenti statali che, per dimensioni territoriali e demografiche, non raggiungono alcune Regioni, Comunità autonome o Länder; in ogni caso, l'articolazione territoriale del potere è del tutto assente in numerosi Stati membri [...] che non sono articolati in enti substatali con proprie assemblee legislative»⁷.

Pertanto, lo studio del fenomeno consente di riflettere sull'identità costituzionale dell'Unione europea, sul presupposto che il dibattito sul regionalismo comunitario muova dall'assunto per cui l'Unione europea non sia un'organizzazione internazionale in senso stretto, bensì abbia una «radice» costituzionale⁸.

In tal senso, possono venire in rilievo tematiche di particolare interesse, su cui si compirà qualche ulteriore tentativo di indagine, a partire dal tema della forma di stato dell'Unione europea⁹ e della contrapposizione tra modello intergovernativo e modello federativo¹⁰. Infatti, «questioni come federalismo, regionalismo e tutela delle minoranze costituiscono nella contemporaneità oggetto di studi e analisi che collegano la diffusione e il consolidamento di tale diffuso livello substatale di governo alla più ampia realtà europea, mettendo in evidenza le intersezioni fra i poteri locali, l'amministrazione nazionale e quella

⁵ Così S. Baroncelli, *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale*, cit., VIII.

⁶ Sul tema, si rinvia a P. Rosanvallon, *La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, 2010. D'altra parte, già nel rapporto Delors sull'Unione economica e monetaria del 1989 veniva evidenziato come «in assenza di politiche equilibrate l'impatto complessivo sulle regioni periferiche potrebbe essere negativo. I costi di trasporto e la presenza di economie di scala potrebbero favorire uno spostamento dell'attività economica dalle Regioni meno sviluppate, specialmente se periferiche, verso le aree più sviluppate del centro. L'Unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che potrebbero aiutare le Regioni più povere a raggiungere quelle più ricche».

⁷ Così F. Balaguer Callejón, *I Parlamenti substatali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in *Nomos*, 4, 2016, 3-4.

⁸ Sul punto, *ex pluribus*, 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.; A. Ruggeri, *Quale Costituzione per l'Europa?*, in *Annuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8, 2004, 455 ss. P. Häberle, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quad. costituzionali*, XIX, 1, 1999, 3 ss. Nonché, più di recente, A. Ciancio, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea*, in *DPCE online*, 1, 2021, 117 ss.

⁹ Sul tema, di recente, A. Lucarelli, *Prefazione*, in Id. (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2023, VIII ss.

¹⁰ Cfr. Id., *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, cit., spec. 12 ss.

comunitaria»¹¹.

Si tratta di interrogativi complessi, che, tuttavia, trovano rinnovata ragione di interesse alla luce del fenomeno dilagante dell'Europa delle «piccole patrie»¹². I movimenti indipendentisti e secessionisti, nonché i localismi, che hanno riguardato, con diversa intensità, numerosi Stati europei, si ripercuotono anche sull'assetto dell'Unione¹³.

Contestualmente, le crisi che coinvolgono gli Stati membri sono state spesso «funzionali a giustificare l'adozione di provvedimenti diretti a contenere la spesa, incidenti sullo Stato sociale e sulle autonomie territoriali, o a riformare il diritto del lavoro, nonché a giustificare la compressione del ruolo del Parlamento nella loro approvazione»¹⁴.

In quest'ottica, sembrano affermarsi ancor di più, specie in contesti emergenziali come quelli che stiamo vivendo, i temi della solidarietà, dell'eguaglianza e della coesione territoriale, che restano il comune denominatore per poter affrontare – mediante interventi comuni ed unitari, che rafforzino i legami tra i governi, ma anche tra i vari livelli di governo – le sfide che coinvolgono tutti i Paesi membri¹⁵. Il rischio, altrimenti, è che il tentativo di costruire un'Europa delle Regioni si tramuti nell'insorgere di «Regioni senza Europa»¹⁶.

2. Il progetto dell'Europa delle Regioni. L'espressione «Europa delle Regioni» nasce in Germania alla fine degli anni Ottanta, quando i *Länders* propongono una riforma del processo di integrazione europea fondata sulle autonomie regionali¹⁷. Tale progetto sorge sul presupposto dell'«invecchiato principio di sovranità, quale principio dei rapporti fra gli Stati»¹⁸ e mira a superare «le vecchie rappresentazioni dello Stato» considerate «non più capaci di consentire un'adeguata cognizione del sistema politico»¹⁹, nonché a riconsiderare il progetto europeo nell'ottica della creazione di «strutture politiche capaci di rovesciare e scompaginare le tante frontiere geografiche e mentali ereditate dallo Stato-nazione e in grado di rispondere

¹¹ Cfr. G. Motta, *Le piccole patrie d'Europa. Tra Stati, Regioni e minoranze*, in Aa.Vv., *European Integration. Between Tradition and Modernity*, Targu Mures, 5, 2013, 1117.

¹² Sulla nozione di piccole patrie, criticamente, S. Parisi, *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in F. Abbondante, S. Parisi, S. Prisco (a cura di), *Ritornano le piccole patrie? Autodeterminazione territoriale. Secessione. Referendum*, Napoli, 2020, 270, secondo cui, «pur non volendo cedere al fascino retorico di queste parole, che peraltro hanno trovato un certo accordo tra i Costituenti, è chiaro che il concetto di Patria evoca qualcosa che per definizione non è 'piccolo', che va difeso strenuamente in ogni forma e che ambisce al superamento finanche dei confini territoriali».

¹³ Cfr. S. Staiano, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in *Federalismi.it*, 22, 2015, 2, secondo cui «La fase cui è pervenuto il processo di integrazione in Europa viene di frequente ricostruita – come sembra legittimo alla luce delle vicende che è dato osservare – secondo la linea di perdurante tensione tra 'unità' e 'frammentazione'. Ove alla 'frammentazione' è attribuita un'accezione negativa, percependosi in essa una sorta di forma degenerativa della pluralità, che viene riconosciuta nella forza di resistenza degli Stati-Nazione in quanto fattore di stagnazione politica nello sviluppo del processo costituente europeo; ma anche – per altro connesso riguardo – nel prodursi di nuovi fenomeni di disgregazione sociale e politica all'interno degli Stati nazionali, in una crisi economica, inedita per dimensione e per durata, che minaccia la coesione sociale nei singoli ordinamenti statali».

¹⁴ P. Masala, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, 4, 2016, 5.

¹⁵ In questo senso, A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Consulta online, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 7 luglio 2020, 1 ss.

¹⁶ Espressione di R. Dahrendorf, *Il futuro dello Stato nazionale*, in *Micromega*, 1994, 61. Non a caso, in Italia, il ruolo assegnato alle Regioni nel processo di integrazione europea era teso precipuamente ad evitare l'insorgere delle piccole patrie, ma, contestualmente, a riconoscere l'importanza e le peculiarità dei diversi territori. In questo senso, cfr. A. Lucarelli, *Regioni e Unione europea nel nuovo assetto costituzionale: un difficile equilibrio tra sviluppo economico ed unità della dimensione sociale*, in L. Chieffi, G. Clemente di San Luca (a cura di), *Il nuovo assetto dei poteri dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, 151 ss.

¹⁷ In merito, si rinvia *supra* alla nota 1, 658.

¹⁸ Cfr. A. Manzella, *Il nuovo costituzionalismo europeo: Regioni e cittadinanza*, in *Il Mulino*, 1994, 39.

¹⁹ C. Engels, *Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche*, Bonn, 1993, 180.

ad un mondo complesso e articolato»²⁰. Nasce, dunque, da uno Stato tendenzialmente federale, ancorché decisamente cooperativo, e prima che sorgessero i problemi legati all'unificazione.

Tale fenomeno rimanda al concetto più generale di *multilevel constitutionalism*²¹ che, in ambito comunitario, fa riferimento all'intreccio di rapporti – orizzontali – tra le istituzioni, e – verticali – tra esse e gli enti decentrati. Il *multilevel constitutionalism* si dipana tra i numerosi e complessi rapporti che si instaurano tra livelli di governo, sovranazionale, nazionale e sub-statale. Tale concezione «non mira a delimitare i diversi livelli l'uno dall'altro nel modo più assoluto per evitare potenziali conflitti, [...] bensì a migliorare l'integrazione e l'efficienza dei vari scenari politici e livelli attraverso un'azione congiunta e cooperativa»²². In questo contesto, «i cittadini sono al contempo la fonte di legittimità dell'autorità pubblica (europea, nazionale, subnazionale), ma sono anche ad essa soggetti»²³.

Tramite i rapporti tra diversi livelli di governo si delineano le scelte politiche europee; ed è per tale ragione che il concetto di *governance* è correlato, spesso, a quello, ben noto, di «deficit democratico». Il «deficit democratico», meglio interpretato da parte della dottrina quale *democratic dissonance*²⁴, ossia quale distanza esistente tra rappresentanti e rappresentati, quale assenza di legame tra delega e responsabilità, «ha contribuito negli anni ad un crescente divario tra cittadini e istituzioni, divario che si è manifestato con sempre maggiore disaffezione [...] e con l'avanzata delle forze c.d. “euroscettiche” o nazionaliste in diversi Stati membri»²⁵.

In questo scenario, una delle risposte messe in campo dall'Unione europea, nel tentativo di colmare tali divari, si è prodotta a livello sub-statale, tentando di coinvolgere le collettività territoriali nei processi decisionali e istituzionali europei.

La Carta delle Autonomie del 1985 e l'Atto Unico europeo del 1986 hanno segnato il primo passo verso l'acquisizione di una «diretta rilevanza giuridica comunitaria»²⁶ delle Regioni. L'innestarsi di un rapporto diretto con gli ordinamenti regionali significava, per le istituzioni europee, «provare a rafforzare la propria legittimazione politica all'interno del sistema, indebolendo progressivamente il ruolo degli Stati nazionali»²⁷.

Il coinvolgimento delle Regioni è stato, poi, significativamente implementato dal Trattato di Maastricht, mediante l'istituzione del Comitato delle Regioni e l'introduzione del Fondo di coesione, per poi culminare, con il Trattato di Lisbona, nel riconoscimento esplicito del ruolo delle Regioni all'interno dell'Unione europea e nel loro coinvolgimento nei processi

²⁰ Così G. Jauregui, *Los nacionalismos minoritarios y la Union Europea*, Barcellona, 1997, 184.

²¹ Sul punto, cfr. *ex multis*, I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 11, 2015, 547 ss.; Id., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, WHI -Paper 5, 02, 2001; M. Brunazzo, *Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata*, in *federalismi.it*, 7, 2020, 2 ss.; S. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, 2010; I. Bache, M. Flinders, *Themes and Issues in Multi-level Governance*, in I. Bache, M. Flinders, *Multi-level Governance*, Oxford, 2004, 1 ss.; L. Hooghe G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, London, 2001.

²² Così C. Perathoner, *Le “Regioni” nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2020, 79.

²³ M. Brunazzo, *Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata*, cit., 4.

²⁴ Espressione di P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, 2010, 234. Analogamente, N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'Ue: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 1 ss.; S. Benvenuti, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro-orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*, Padova, 2017, 29 ss.

²⁵ Cfr. P. Bilancia, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2018, 3.

²⁶ M.P. Chiti, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 1992, 34.

²⁷ Così C. De Fiores, *“Remettre les Régions à leur place”*, *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, cit., 67.

decisionali e istituzionali²⁸. Tale riconoscimento trae origine dal Libro Bianco sulla *Governance* della Commissione europea del 2001²⁹, che evidenziava la necessità di coinvolgere le collettività territoriali nel processo decisionale europeo³⁰, al fine di garantire maggiore efficacia alla *governance* comunitaria mediante una maggiore partecipazione³¹.

Tra le misure messe in campo dall'Unione per valorizzare le autonomie, spicca, innanzitutto, il Fondo di coesione, che mira ad incrementare la crescita economica delle Regioni in ottica sostenibile, favorendo la competitività e le politiche di occupazione, garantendo servizi maggiormente efficaci ai cittadini. Il Trattato di Lisbona ne ha incrementato gli aspetti territoriali, promuovendo politiche di leale collaborazione tra le autonomie e azioni comuni. Ai sensi dell'art. 175 TFUE, la politica di coesione mira «a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite». Specifiche azioni vanno indirizzate «alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna» (art. 175, par. 3, TFUE).

L'art. 10, c. 3, TUE sancisce, invece, un principio di prossimità in forza del quale le decisioni devono essere assunte «nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini»; mentre l'art. 5, c. 3, TUE sancisce il principio di sussidiarietà, secondo cui, «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

Tali principi sembrano, *prima facie*, garantire il coinvolgimento delle Regioni nelle politiche europee. Tuttavia, l'osservazione della prassi restituisce uno scenario differente, in cui l'effettiva partecipazione delle Regioni è tuttora mediata dagli Stati di appartenenza e dipende integralmente dallo spazio dato loro da questi ultimi³², nonché differisce a seconda dei tipi di Stato.

Non è un caso che il Protocollo sull'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità – benché richieda un coinvolgimento degli enti territoriali nelle politiche europee, prevedendo la consultazione degli stessi nelle fasi attuative, ogniqualvolta le proposte li coinvolgano direttamente – lasci gli Stati membri e, in particolare, i Parlamenti nazionali liberi di decidere se e in che misura coinvolgere gli enti territoriali.

L'art. 6 del medesimo Protocollo stabilisce che ciascun Parlamento nazionale possa consultare gli enti territoriali dotati di poteri legislativi. D'altra parte, i pareri richiesti agli enti sub-statali non sono indirizzati direttamente alle istituzioni europee, bensì ai Parlamenti nazionali, che possono valutare se tenerne conto o meno.

Pertanto, la partecipazione degli enti sub-statali è del tutto assorbita nelle scelte dei rispettivi Stati di appartenenza e differisce, notevolmente, da un Paese all'altro.

²⁸ Sul tema, cfr. L. Chieffi, *La participación de las autonomías regionales en la elaboración de las decisiones comunitarias: de la gestión de fondos estructurales a la reciente reforma introducida por el tratado de Lisboa*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 9, 2008.

²⁹ European Commission, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final (2001/C 287/01), disponibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428>.

³⁰ Sul tema, *ex multis*, cfr. R. Mastroianni, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. Daniele (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel dibattito internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, 170 ss.; G. Falcon, D. De Pretis, *'Loyal Cooperation': Italian Regions and the Creation and Implementation of European Law*, in R. Scully, R. Wyn Jones (a cura di), *Europe, regions and European Regionalism*, Basingstoke, 2010.

³¹ In questo senso, L. Casseti, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 111 ss.

³² Così O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2020, 47 ss.

Sulla base di tali disfunzioni del modello, si è variamente tentato di rafforzare il ruolo delle collettività territoriali nei processi decisionali europei. Ciononostante, permane una spiccata disomogeneità nel maggiore o minore ruolo svolto dalle Regioni a livello europeo, che dipende, largamente, dagli assetti interni ad ogni Stato membro. La Germania, per esempio, favorisce l'ampia partecipazione dei *Länder* ai processi decisionali europei, sia nella fase elaborativa, che attuativa, e parte della dottrina ha tentato di dimostrare come gli stessi abbiano svolto un ruolo centrale anche nella elaborazione dello stesso principio di sussidiarietà, confluito nel Trattato di Maastricht e nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, di cui al Trattato di Amsterdam³³.

Diversamente, in Paesi come l'Italia, le Regioni hanno tuttora, in Europa, un ruolo marginale. Infatti, la l. n. 234/2012³⁴ disciplina la partecipazione degli enti territoriali al processo di formazione degli atti comunitari, conferendo loro un ruolo meramente consultivo, che si sostanzia nel sistema delle Conferenze³⁵. In particolare, la citata normativa consente una partecipazione diretta degli substatoli al processo di formazione degli atti normativi europei nelle materie di propria competenza, che si declina mediante il coinvolgimento di due Presidenti di Giunta (o loro delegati) nel Consiglio europeo; e una partecipazione indiretta delle collettività territoriali, mediante il coinvolgimento nel controllo di sussidiarietà.

Tuttavia, i Parlamenti nazionali, in queste sedi, non sono vincolati ai pareri forniti dagli enti substatoli: «nulla è previsto in merito alla possibilità che di queste osservazioni si tenga conto, o anche solo che vengano prese in considerazione, qualora le proposte normative della Commissione ricadano nelle competenze concorrenti o residuali regionali. Su questo aspetto il dibattito parlamentare in sede di approvazione della l. n. 234/2012 dà conto che la questione è stata posta e ritenuta rilevante ma si è deciso di non introdurre alcuna disposizione al riguardo per non ledere la riserva regolamentare che la Costituzione riconosce a ciascuna Camera»³⁶.

Per altro verso, le Regioni italiane hanno difficilmente usufruito delle risorse europee messe a disposizione dal *Fondo di coesione*, a causa della «farraginosità delle procedure interne ed esterne», della «scarsa volontà politica» e della «mancanza di preparazione»³⁷ dell'amministrazione locale.

Tuttavia, tali asimmetrie, dovute alla disomogenea attuazione dei meccanismi di «regionalizzazione» a livello comunitario³⁸, appaiono difficilmente colmabili in un assetto

³³ Cfr. V. Götz, *La partecipazione dei Länder tedeschi alle procedure decisionali dell'Unione europea*, in R. Scarciglia (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, 57 ss.

³⁴ Legge rubricata *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*.

³⁵ Sul punto, *ex multis*, P. Caretti, *La legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 834 ss.; P. Bilancia, *Il modello europeo di multilevel governance*, cit., 8 ss.; F. Paterniti, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e delle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 2 ss.

³⁶ Così A. Papa, *Le regioni italiane nella multilevel governance europea*, in Id. (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, cit., 48; C. Fasone, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei deputati alla "fase ascendente": quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in *Amministrazione in cammino*, 2009; N. Lupo, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

³⁷ Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da S. Baroncelli, *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo*, cit., IX-X.

³⁸ Cfr. già 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*, Torino, 2003, 13-14, secondo cui appare «almeno per il momento irrealizzabile l'idea [...] di procedere [...] ad una eccessiva polverizzazione delle società; l'Europa delle Regioni viene infatti considerata l'anticamera di una involuzione delle comunità locali [...] tale da disincentivare, quando non addirittura impedire, la costruzione dell'edificio sopranazionale. D'altra parte, ad un'eventuale

istituzionale come quello dell'Unione europea, di cui fanno parte Stati membri con forme di stato differenti e, dunque, con diversi livelli di decentramento interno, che, inevitabilmente, condizionano il ruolo delle collettività territoriali all'esterno³⁹.

Peraltro, il maggiore o minore coinvolgimento degli enti substatuali varia anche in base al peso delle singole collettività territoriali all'interno degli Stati membri. In Italia, per esempio, solo alcune Regioni aspirano a divenire «il terzo livello della *governance* europea»⁴⁰, mentre altre appaiono del tutto «inattive» da questo punto di vista, per via delle inefficienze organizzative e dello scarso ruolo istituzionale da esse rivestito⁴¹.

Ne deriva che il tentativo di colmare il *deficit* democratico dell'Unione mediante il rafforzamento del ruolo delle Regioni risulta fallimentare e l'utilizzo dei *Fondi di coesione*, quale strumento di crescita, non appare sostenibile in assenza di politiche comuni basate su processi democratici effettivi⁴².

3. Il ruolo del Comitato delle Regioni. Il processo di valorizzazione delle collettività territoriali nell'attività istituzionale e normativa europea ha trovato un punto di caduta nell'istituzione del Comitato delle Regioni, che consente ai rappresentanti delle collettività regionali e locali di partecipare, in sede consultiva, all'elaborazione delle politiche comunitarie (art. 300 TUE)⁴³. L'istituzione del Comitato mira a consentire alle «autorità regionali e locali di contribuire al processo politico europeo indipendentemente dal grado della loro autonomia negli ordinamenti nazionali»⁴⁴.

Benché, in un primo momento, il Comitato abbia svolto un ruolo del tutto marginale, le sue funzioni si sono progressivamente ampliate⁴⁵, sino al Trattato di Lisbona, che ha espressamente riconosciuto il ruolo istituzionale delle Regioni nella fase propositiva, attuativa e di controllo del diritto europeo. In tale contesto, al Comitato delle Regioni è stato, innanzitutto, conferito il diritto di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per tutelare le proprie prerogative e la corretta attuazione del principio di sussidiarietà⁴⁶ (art. 263 TFUE). In particolare, il Comitato può proporre ricorso per annullamento, ogniqualvolta ritenga vi

disarticolazione autonomistica così accentuata, tale da sbiadire il ruolo dello Stato, sembra attualmente opporsi anche l'evidente disomogeneità dei livelli istituzionali interni, in considerazione della presenza (destinata ad aumentare con l'allargamento dell'Europa) di Paesi con Regioni assai deboli quando non addirittura fortemente accentrate, per non conoscere affatto questo livello intermedio del governo locale.

³⁹ In questo senso, già S. Staiano, *La Costituzione e il suo contesto: dimensione nazionale e dimensione europea*, in *Federalismi.it*, 1, 2012, 4, secondo cui «chi ritenesse, nell'ambito di tale costruzione, che ogni "livello" costituzionale sia provvisto di una legittimazione, e che tutte tali legittimazioni si compongano in un assetto armonico e tendenzialmente pacificato, negherebbe la realtà».

⁴⁰ Cfr. A. Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali*, Padova, 2016, 34 ss.; A. Lucarelli, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *Federalismi.it*, 6, 2015, 2 ss.

⁴¹ Sul tema delle fratture territoriali a livello interno, si rinvia, *ex multis*, a S. Staiano, *Dinamiche della frattura Nord-Sud. Il perdurare dell'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *RPS. La Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 2020, 31 ss.; Id., *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, 2, 2019, 268 ss.

⁴² In questo senso, si v. F. Grillo, R.Y. Nanetti, *Innovation, Democracy and Efficiency: Exploring the Innovation Puzzle within the European Unions's Regional Development Policies*, Houndmills, 2016, 192 ss.

⁴³ Sul tema, cfr. M. Mascia, *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, 1996; S. Piazza, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella costruzione del regionalismo*, Padova, 1998; E. Domorenok, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Roma, 2010; D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, cit., 59 ss.

⁴⁴ Così E. Domorenok, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, cit., 194.

⁴⁵ Per una ricostruzione analitica delle funzioni del Comitato delle Regioni prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si v. A.M. Cecere, *La "dimensione" regionale della comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., 175 ss.

⁴⁶ Si tratta del meccanismo preventivo di allarme in caso di mancata attuazione del principio di sussidiarietà, c.d. *Early Warning System*.

sia una lesione del processo decisionale, a causa del mancato esperimento della richiesta del proprio parere preventivo⁴⁷.

È stata, inoltre, introdotta la facoltà per il Parlamento, il Consiglio e la Commissione di chiedere pareri al Comitato.

Più nel merito, il Comitato è obbligatoriamente consultato nella fase ascendente del processo decisionale europeo⁴⁸. Ai sensi dell'art. 307 TFUE, la Commissione ed il Consiglio devono obbligatoriamente chiedere il parere del Comitato per l'adozione di taluni atti normativi, in materie specificamente indicate, come l'istruzione o la sanità pubblica. Ogni anno, il Comitato è, inoltre, tenuto a emettere una risoluzione con cui informa tutti gli enti substatuali delle politiche che intende mettere in campo.

Il Comitato può, altresì, essere consultato dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione, ogniquale volta essi lo ritengano necessario, in specie nelle ipotesi di cooperazione transfrontaliera.

La Commissione deve inoltrare al Comitato le proposte su cui è richiesta la sua consultazione, obbligatoria o facoltativa. In questo modo il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può esprimere la propria posizione, in ogni caso, su argomenti che coinvolgono direttamente le collettività territoriali.

Al Comitato è assegnato, altresì, un ruolo propositivo, potendo lo stesso produrre i c.d. pareri di prospettiva, con cui proporre linee d'azione alla Commissione.

La Commissione consulta, poi, il Comitato e le associazioni rappresentative degli enti territoriali, laddove debba presentare un atto legislativo, al fine di valutare i possibili risvolti territoriali delle misure che intende porre in essere.

Infine, il Comitato ha un ruolo di controllo nell'attuazione delle politiche normative europee e, in particolare, del principio di sussidiarietà. Attraverso il *Subsidiarity Monitoring Network (SMN)*, istituito dal Comitato stesso, viene favorita la consultazione tra i governi regionali, le altre autorità locali e regionali, le associazioni rappresentative locali e le istituzioni europee.

Si è, inoltre, sviluppato un graduale processo di ingerenza del diritto comunitario nel riparto di competenze tra Stati e Regioni⁴⁹: attraverso i *Programmi integrati mediterranei (PIM)*, basati sul Regolamento CEE/2008/85, sono stati disciplinati i «rapporti tra Commissione e amministrazioni territoriali e l'esplicita e diretta assegnazione a queste di talune funzioni amministrative. E non si è trattato di un caso isolato. Lo stesso modulo, verrà, negli anni a venire, impiegato dall'UE per far fronte al divario socio-economico tra le Regioni europee; per istituire fondi strutturali (e in particolare, il *Fondo europeo di sviluppo regionale*); per disciplinare forme di collaborazione regionale transfrontaliera»⁵⁰.

La posizione istituzionale del Comitato delle regioni si è, dunque, effettivamente rafforzata e le proprie funzioni ampliate, di pari passo con la crescente consapevolezza dell'importante ruolo rivestito dalle collettività territoriali a livello nazionale e sovranazionale.

Ciononostante, il contributo del Comitato è rimasto meramente consultivo; i pareri non hanno mai assunto carattere vincolante, né sussiste alcun obbligo di motivazione in capo alle istituzioni europee, laddove vogliano discostarsi dai pareri del Comitato. Di conseguenza,

⁴⁷ In argomento, cfr. O. Porchia, *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario*, in G. Cataldi, A. Papa (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna: ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005, 94 ss.

⁴⁸ Sul tema, cfr. A. D'Atena, *La partecipazione delle regioni ai processi comunitari di decisione*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 170 ss.

⁴⁹ Cfr. L. Chieffi, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in Id., G. Clemente di San Luca (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, cit., 43 ss.

⁵⁰ Così C. De Fiore, "Remettre les Régions à leur place", cit., 83.

esso difficilmente riesce ad incidere efficacemente nel processo decisionale unionale. Ciò deriva, ancora una volta, dalle notevoli disomogeneità e asimmetria che caratterizzano l'architettura dell'Unione europea⁵¹. Il processo decisionale europeo resta incentrato sul ruolo degli Stati membri. Il Comitato delle Regioni conserva, peraltro, una composizione eterogenea, basata sulla differenziazione delle autonomie territoriali, che non conferisce un peso sufficientemente rilevante agli enti territoriali dotati di poteri legislativi⁵². Ciò ne rende «disomogenei gli indirizzi e spesso l'appartenenza politico-partitica dei suoi membri ha carattere di preminenza rispetto a quella geografico-territoriale (basti pensare che la composizione e l'organizzazione dei lavori in seno alle commissioni interne è ricalcata sulla disciplina relativa ai gruppi politici europei in seno al Parlamento di Bruxelles)»⁵³. Lo stesso termine «Regione» assume connotati diversi a seconda dei territori⁵⁴, riferendosi a realtà politico-amministrative più disparate. Tali differenze «incidono significativamente sulla composizione del CdR ma anche sulla visibilità e influenza del ruolo regionale e sulle dinamiche interne al Comitato stesso. [...] È evidente che non si potrà parlare sensatamente di regionalismo europeo se le Regioni o analoghi enti di livello substatale sono considerati soltanto forme di decentramento statale e l'approccio ai problemi regionali è definito a partire dal punto di vista del governo centrale. [...] D'altra parte, un vero regionalismo europeo non sembra possa crescere in presenza di una tale disomogeneità di figure di Regione e di libelli substatali interni agli Stati membri»⁵⁵.

4. L'Europa delle piccole patrie. Sotto altra prospettiva, alla fine degli anni Ottanta, il progetto dell'Europa delle Regioni è parso un terreno fertile per l'affermazione delle istanze delle piccole patrie. Le c.d. «Nazioni senza Stato»⁵⁶, ossia territori, come la Catalogna, con forti istanze secessioniste o indipendentiste, consideravano l'Unione europea come un insieme di livelli territoriali diversi, ove le Regioni riuscivano ad acquisire progressivamente sempre più spazio, a scapito degli Stati.

In quest'ottica, l'Unione europea appariva funzionale all'affermazione delle istanze dei movimenti secessionisti, che vedevano nel progetto dell'Europa delle Regioni un «rifugio per avanzare le proprie pretese separatiste rispetto allo Stato»⁵⁷.

Tuttavia, il graduale fallimento del progetto dell'Europa delle Regioni ha spinto tali movimenti a riconsiderare le proprie strategie, mirando ad una indipendenza all'interno dell'Europa stessa.

In particolare, le istanze secessioniste si sono tradotte nella volontà di creare veri e propri nuovi Stati aderenti all'Unione, che avrebbero così potuto ottenere riconoscimento non soltanto nel Comitato delle Regioni, ma anche nelle altre istituzioni europee. Ciò in quanto,

⁵¹ Cfr. A. D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, XXVI, 6, 1998, 1401 ss.; A. Lucarelli, M. Verpeaux (a cura di), *Régionalisme italien et régionalisme français. Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, Paris, 2012, *passim*, in cui nei vari contributi si evidenzia proprio la diversa architettura istituzionale delle autonomie in alcuni Stati dell'Unione europea.

⁵² Cfr. C. Desideri, V. Santantonio, *Building a third level in Europe: Prospects and difficulties in Italy*, in C. Jeffery (ed. by), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe*, London, 1997, 96 ss.

⁵³ Così O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, cit., 50.

⁵⁴ Sui diversi usi del termine Regione, J. Loughlin, *«Europe of the Regions» and the Federalization of Europe*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1996, 145 ss.

⁵⁵ Così L. Ammannati, *Realtà e mito dell'Europa delle Regioni. Regioni e regionalismo nel contesto comunitario*, in T. Groppi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, 1998, 220

⁵⁶ Espressione di K.J. Nagel, *Flirting with a «Europe of the Regions»*, in *English Studies in Albania*, I, 5, 2014, 51 ss.

⁵⁷ Così L. Frosina, *La «crisi esistenziale» dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, 2, 2018, 15.

da un lato, era ormai evidente che il peso delle Regioni in Europa dipendesse esclusivamente dalle scelte dei singoli Stati, per cui solo una rivendicazione nazionale avrebbe permesso una affermazione dell'indipendenza. Dall'altro, l'allargamento dell'Unione verso Est aveva comportato l'adesione di molti Stati privi di Regioni costituzionalmente forti e di una forma di Stato federale⁵⁸.

Dal primo punto di vista, benché parte degli indipendentisti⁵⁹ ritenga, ancor'oggi, che l'Unione europea possa favorire i processi di secessione, garantendo la tutela delle minoranze, in realtà, pare piuttosto difficile immaginare che gli altri Paesi dell'UE possano avvallare tali scelte, senza il consenso dello Stato membro o degli Stati federati interessati.

Al contrario, i fenomeni secessionisti portano con sé questioni e problematiche relative all'eventuale adesione nell'Unione europea di nuove entità formatesi mediante un processo dissolutivo⁶⁰. I Trattati europei, infatti, non prevedono specifiche disposizioni per ipotesi di questo genere, in cui nuovi Stati sorgano mediante secessioni da altri Paesi membri, e non sembra si possa contemplare un automatico accesso nell'Unione dei «nuovi» Stati⁶¹.

Il diritto internazionale, invece, all'art. 29 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, prevede che lo Stato che «subisce» la secessione rimane vincolato ai rapporti internazionali già stipulati. Resta, dunque, ferma l'appartenenza dello Stato membro all'Unione europea, mentre il «nuovo» Stato dovrebbe, invece, proporre una specifica richiesta di ingresso ex art. 49 TUE. Per farlo, esso sarebbe, però, tenuto a promuovere i valori su cui si fonda l'Unione europea, in specie il rispetto dello stato di diritto. Di conseguenza, non sarebbe immaginabile l'adesione di uno Stato «sorto all'esito di una secessione che sia avvenuta in spregio ad essi»⁶². Dunque, in virtù di quanto previsto dal diritto internazionale⁶³, il riconoscimento di uno Stato membro, sorto per via della disgregazione da un altro Paese, sarebbe possibile solo laddove la secessione fosse il frutto di «un pronunciamento popolare pienamente in regola con gli *standard* internazionali di democrazia, libertà, personalità, uguaglianza e segretezza del voto, e dall'esito chiaro ed inequivocabile, accertato mediante trasparenti procedure di scrutinio»⁶⁴. Al contempo, il requisito del rispetto dello stato di diritto da parte di chi fa richiesta di

⁵⁸ Cfr. G. Pitruzzella, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 1125 ss.

⁵⁹ In questo senso, J. McGarry, M. Keating, *European integration and the Nationalities question*, London-New York, 2006; S. K. Jolly, *The Europhile Fringe? Regionalist Party Support for European Integration*, in *European Union Politics*, 8, 1, 2007, 109 ss.

⁶⁰ Sul punto, in relazione al caso scozzese, si v. G. Ferraiuolo, D. Praino, *Un nuovo referendum in Scozia tra hard Brexit e nodi della integrazione europea*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2027, 3-4, i quali evidenziano come «Oggi, però, la questione della secessione è direttamente legata alla prospettiva, concreta e reale, di una *'hard Brexit'*; [...] Alcuni nodi fondamentali rimangono tuttavia ancora irrisolti. Già a ridosso della firma dell'Accordo di Edimburgo, con cui si erano gettate le basi per il primo referendum sull'indipendenza, il governo guidato dal leader dello SNP Alex Salmond aveva sostenuto la tesi della continuità: si affermava che, in base alla Convenzione di Vienna sulla successione tra Stati, la Scozia sarebbe rimasta membro di tutte le organizzazioni internazionali in quanto stato successore del Regno Unito; e, dunque, anche della Unione europea, senza bisogno di ulteriori interventi. Tale posizione si scontrava tuttavia con la prevalente tesi secondo cui si sarebbe dovuta invece perseguire la strada del procedimento di adesione. Impostazione, quest'ultima, suffragata da due Presidenti della Commissione: nel marzo 2004 Prodi aveva affermato che “quando una parte del territorio di uno Stato membro smette di esser parte di codesto Stato, per esempio perché il territorio diviene uno stato indipendente, i Trattati non si applicano al nuovo stato” (in senso analogo si era espresso successivamente anche Barroso)».

⁶¹ Sul punto, in questo senso, cfr. A. Mastromarino, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014, 639 ss.; T. Cerruti, *Istanze indipendentiste nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, 1 ss.

⁶² Così F.G. Pizzetti, M. Orofino, *Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea: il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2016, 508.

⁶³ Artt. 29 e 34 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 23 maggio 1969. Sul tema, cfr. *ex multis*, A. Tancredi, *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2, 2015, 449 ss.

⁶⁴ Così F.G. Pizzetti, M. Orofino, *Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea*, cit., 508.

ingresso nell'Unione presuppone che il nuovo Stato agisca in ossequio ai limiti previsti dalla legge, rispetti i valori della democrazia, di tutela dei diritti fondamentali, di una giurisdizione trasparente ed imparziale e che non «vi sia una minaccia di grave rilevanza e di ordine sistemico all'ordinamento politico-istituzionale e alla struttura costituzionale di uno Stato membro. Da questo punto di vista, si osservi che, ai sensi dell'art. 4, sez. 2, TUE, l'Unione è chiamata a rispettare l'integrità territoriale e la struttura politico-costituzionale fondamentale di uno Stato membro, ivi compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»⁶⁵. Tale principio implica, altresì, che l'Unione non possa avallare tali fenomeni, qualora avvengano in violazione dell'ordinamento costituzionale dello Stato membro⁶⁶. D'altra parte, difficilmente uno Stato che subisse la secessione ratificherebbe l'ingresso del nuovo Stato, sorto in violazione dei propri principi costituzionali. Ma, l'art. 49 TUE richiede l'unanimità per la ratifica dell'accordo di adesione di nuovi Stati nell'Unione; pertanto, senza il nullaosta dello Stato di appartenenza, la nuova adesione sarebbe preclusa.

Dunque, il ruolo degli Stati risulta fondamentale anche nelle ipotesi di allargamento interno dell'Unione, «in un'articolata dinamica che appare tipicamente 'multilivello' fra piano internazionale, europeo e costituzionale interno [...] in relazione alle procedure di accesso dello Stato nuovo che si è staccato dal Paese membro per quanto concerne il rispetto del principio di legalità costituzionale, cardine anch'esso, insieme al principio democratico, dei valori sui quali l'Unione stessa si fonda»⁶⁷.

Sotto altro profilo, c'è il rischio che fenomeni di questo genere innestino pericolosi effetti domino verso altri Stati membri⁶⁸, così come accaduto per questioni diverse, ma forse accostabili dal punto di vista funzionale, come la Brexit, ossia «secessioni dall'Unione europea». Da questo punto di vista, «la confusione tra le distinte responsabilità e prerogative tra il livello europeo e nazionale, alimentata da un sistema di *governance* intergovernativa, così come il ridimensionamento della sovranità nazionale non controbilanciato da un'accresciuta sovranità europea, hanno sicuramente contribuito a sviluppare populismi e sovranismi»⁶⁹.

Tali fattori rischiano di condurre ad una vera e propria Europa delle piccole patrie: concetto che evoca scenari che, a parere di chi scrive, appaiono patologici e disfunzionali al processo di integrazione europea e al *multilivel constitutionalism*. Infatti, mentre il progetto federale dell'Unione europea intende valorizzare il ruolo delle Regioni in chiave inclusiva e pluralistica, le piccole patrie, in ottica centripeta, si sviluppano come realtà identitarie⁷⁰.

Già allo stato attuale, il ruolo crescente di piccoli territori – con scarsi livelli demografici e di sviluppo socio-economico, che hanno acquisito un rilevante peso politico nelle dinamiche unionali – appare problematico.

L'esistenza di piccole patrie europee incide, per esempio, sull'utilizzo dei fondi strutturali, nati come forma di compensazione. Questi fondi producono effetti redistributivi, riducendo i differenziali *pro capite* tra i territori, ma non hanno mai avuto effetti significativi sulla

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Cfr. M. Campins Eritja, *The European Union and The Secession of a Territory from a EU Member State*, in *Dir. pub. comp. eur.* 2, 2015, 485 ss.

⁶⁷ Così F.G. Pizzetti, M. Orofino, *Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea*, cit., 512.

⁶⁸ In questo senso, riflettendo sui movimenti catalani, B. Caravita, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *federalismi.it*, 19, 2017, 5, secondo cui «il rischio che una secessione catalana potrebbe innescare è quello di un fenomeno imitativo fra le tante minoranze, più o meno integrate, ereditate dai continui esodi di popolazioni e dai continui spostamenti di confini statali. Si aprirebbe una fase di instabilità istituzionale in cui i singoli Stati membri sarebbero costretti a fronteggiare istanze separatiste, distogliendo l'attenzione dall'obiettivo dell'integrazione europea».

⁶⁹ Così L. Frosina, *La "crisi esistenziale" dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, cit., 14.

⁷⁰ In quest'ottica, cfr. l'intervista di A. Lucarelli, *Autonomia differenziata e rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*, in *L'Italia non si taglia*, 2024, disponibile qui: <https://www.youtube.com/watch?v=hslUATfMn0>.

produttività delle Regioni, né ne hanno migliorato la competitività. Non hanno, cioè, innestato meccanismi virtuosi stabili, né maggiore efficienza produttiva. Un ruolo rimarchevole nell'andamento del fenomeno è, però, svolto dagli Stati dell'Est, di recente adesione. Si tratta di piccole patrie in crescita, che hanno un livello di sviluppo sotto la media europea e per questo tendono ad attrarre fondi strutturali, in quanto sono destinatarie di interventi. Ne deriva che tali territori ottengono più di quanto versano; ciò conduce ad una sottrazione di risorse ad altri Paesi, come l'Italia.

A ciò si aggiunga che l'incidenza delle piccole patrie riguarda sì il versante economico, ma anche il versante politico-normativo, laddove, a livello istituzionale, territori molto piccoli e demograficamente scarsi hanno lo stesso peso politico di territori ampi e densamente popolati.

Pertanto, il problema è che – benché l'allargamento territoriale dell'Unione sia progredito molto rapidamente negli ultimi anni – il consolidamento interno del processo di integrazione europea non si è evoluto allo stesso modo⁷¹. Di conseguenza, non si è riusciti a colmare il *democratic disconnect* tra le istituzioni dell'Unione europea e i cittadini. Gli Stati membri non sono riusciti a sopperire al «deficit democratico»; anzi, molto spesso, esponenti politici nazionali attribuiscono all'Unione colpe che essa non ha, per sviare l'attenzione dalle proprie inefficienze, incrementando in tal senso un sentimento di diffidenza verso le istituzioni europee, che può condurre a fenomeni come quello della Brexit.

In questo senso, occorrerebbe, forse, ripartire dall'originario progetto dell'Europa delle Regioni, per valorizzarne gli obiettivi sociali, allo scopo di creare uno spazio di democrazia ulteriore, di coesione e intesa territoriale⁷². Il problema che si pone riguarda, ancora una volta, la forma di stato dell'Unione europea: intergovernativa o federale. Ma riguarda anche la forma di governo, laddove le Regioni potrebbero svolgere un ruolo importante nel rafforzamento della rappresentanza politica e nel superamento del *democratic disconnect*,

Più che parlare di indipendenza delle piccole patrie, allora, sembrerebbe opportuno parlare di interdipendenza territoriale. Interdipendenza non solo funzionale ed economica, ma anche politico sociale⁷³. Scriveva De Gasperi, nel 1951: «Se noi costruiremo soltanto amministrazioni comuni, senza una volontà politica superiore vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà nazionali si incontrino, si precisino e si animino in una sintesi superiore, rischieremo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale. Potrebbe anche apparire ad un certo momento una sovrastruttura superflua e forse anche oppressiva quale apparve in certi periodi del suo declino il Sacro Romano Impero»⁷⁴.

5. Conclusioni. Un «regionalismo differenziato» comunitario e qualche proposta di soluzione. Analizzando il ruolo svolto dalle Regioni nel processo di integrazione europea, è possibile trarre qualche considerazione conclusiva.

Emerge, innanzitutto, una partecipazione delle autonomie territoriali all'esecuzione dei

⁷¹ In questo senso, si v. A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 71, secondo cui, «I processi decisori si spostano verso l'alto (sussidiarietà verticale), attraverso un'erosione statutale e dei vari livelli di governo, e tutto ciò non viene bilanciato in sede europea né da una rappresentanza (debolezza del parlamento europeo) forte sul piano decisionale, né dalla presenza di corpi intermedi strutturati in aree più vaste. Il principio di rappresentanza in Europa non riesce a sintonizzarsi con un accrescimento qualitativo della sovranità popolare, che anzi rischia processi di frustrazione e annichilimento».

⁷² Cfr. L. Cappuccio, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002, 329 ss.

⁷³ In questo senso, ampiamente, già A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli 2016, *passim*.

⁷⁴ A. De Gasperi, *Discorso ai giovani*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 12 gennaio 1951.

compiti comunitari che non è, però, accompagnata da un loro adeguato ruolo istituzionale, finalizzato all'elaborazione delle politiche europee e alla partecipazione al processo decisionale europeo. Il coinvolgimento delle Regioni è rimasto «timido» e si è svolto su un piano meramente consultivo, anche all'interno del Comitato delle Regioni⁷⁵.

Il Comitato, infatti – benché abbia svolto un ruolo di raccordo tra Unione europea e entità sub-statali, in cui hanno preso parte rappresentanti di collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale o politicamente responsabili di una assemblea eletta – lungi dal potersi considerare una terza Camera dell'Unione. Esso rimane un organo con funzioni liminari: non svolge effettive funzioni di controllo, né legislative in senso stretto.

Tali circostanze dipendono, innanzitutto, dalla composizione del tutto eterogenea dell'organo. Ciò deriva, a sua volta, dal maggiore o minore ruolo ricoperto dalle Regioni nell'Unione. Basti pensare che in Europa vi sono Stati unitari, decentrati, federali, dunque indirizzi del tutto disomogenei verso le entità territoriali.

Ma ancor prima, la questione riguarda la mancanza di una definizione omogenea del termine «Regione» a livello comunitario.

A ciò si aggiunga che, ad oggi, il ruolo delle Regioni dipende ancora (quasi) integralmente dagli Stati di appartenenza. Vi è una partecipazione ancora «mediata» delle Regioni, condizionata dall'autonomia loro concessa dai Paesi membri⁷⁶. Infatti, se per un verso, l'Unione europea ha condotto ad un arretramento della statualità, mediante la cessione di sovranità – dunque in termini assoluti –, dall'altro, lo Stato, quale livello di governo, si è, di fatto, rafforzato. E mancano ad oggi concreti meccanismi di raccordo, tali da consentire alle Regioni di incidere concretamente nei processi decisionali.

Benché le Regioni possano, per esempio, adire la Corte di giustizia, non possono lamentare una lesione di competenza – che potrebbe spettare loro in modo esclusivo a livello legislativo nazionale (circostanza che potrebbe essere valutata in senso propositivo) – ma solo difendere proprie prerogative, qualora vi sia una lesione del processo decisionale dovuta al mancato esperimento della richiesta di parere preventivo o per sollecitare un controllo di sussidiarietà per atti in cui è necessario consultarle.

Per ciò che concerne, invece, la partecipazione delle Regioni alla fase «ascendente» di formazione del diritto, essa rimane una scelta meramente statale. Le Regioni, insomma, sono

⁷⁵ «Sul versante dell'integrazione comunitaria [...], la fase di bassa fortuna dell'idea di una Costituzione per l'Europa ha oscurato alcune prospettive di potenziamento del ruolo dei soggetti di autonomia locale, aperte da una rilettura del principio di sussidiarietà che li avrebbe coinvolti in vista di un ordinamento meglio permeato dal principio democratico [...]; e resta debole la funzione di organismi quali il Comitato delle Regioni», così S. Staiano, *Autonomie al centro. Sedi e forme della rappresentanza territoriale*, in *federalismi.it*, 18, 2007, 2.

⁷⁶ In merito, cfr. A. D'Atena, *Resoconto dell'intervento sul tema "Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni"*, in S. Panunzio (a cura di), *I Costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002, 591, secondo cui il ruolo degli Stati rappresenterebbe «una delle maggiori garanzie della conservazione delle identità culturali che costruiscono il pluralismo europeo. Il dissolvimento degli Stati membri metterebbe in discussione una delle maggiori ricchezze dell'Europa, determinandone un mutamento genetico». *Contra*, 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*, cit., 16-17, per il quale «il maggiore protagonismo delle entità territoriali locali, cui sono generalmente riconosciuti significativi poteri legislativi [...] potrà certamente consentire un recupero del grado di 'democraticità' dei circuiti della decisione politica che la progressiva destrutturazione dello Stato nazionale ha fortemente ridotto e che le stesse incertezze collegate all'ondivaga costruzione europea ne ostacolano, per ora, il manifestarsi a un livello superiore. Diffusa è, pertanto, la convinzione che un più intenso coinvolgimento degli enti territoriali alla fase ascendente ed a quella discendente della decisione comunitaria potrà assicurare quel 'surplus di legittimazione democratica'».

tuttora assorbite nel circuito decisionale nazionale⁷⁷.

Ne deriva una sorta di «regionalismo differenziato» all'interno dell'Unione europea, laddove le autonomie rivestono un ruolo più o meno incisivo, a seconda dello spazio loro concesso dai rispettivi Stati. Di conseguenza, l'ampliamento delle funzioni regionali a livello comunitario si pone in linea di continuità con l'espansione del ruolo delle collettività territoriali all'interno degli Stati membri. Lo sviluppo del regionalismo comunitario ha sempre «carattere asimmetrico e differenziato, dal momento che non tutti gli Stati membri adottano le medesime scelte nello stesso momento: ci sono ordinamenti nazionali che coinvolgono intensamente le autonomie territoriali nei processi di formazione, attuazione e controllo del diritto europeo e ordinamenti nei quali, invece, questo coinvolgimento è ancora a uno stadio larvale. [...] C'è un'integrazione differenziata delle regioni secondo lo Stato di appartenenza e c'è all'interno di alcuni Stati una differenziazione tra regioni»⁷⁸. Il maggiore o minore peso degli enti substatali nelle politiche comunitarie dipende, in massima parte, dalle forme di stato dei rispettivi membri UE: unitarie, decentrate o federali.

Si delinea, inoltre, un modello frammentato, ove soltanto le «Regioni forti possono oggi condizionare e avere successo a Bruxelles. Le Regioni deboli hanno invece bisogno del loro Stato-nazione»⁷⁹. Emerge un forte divario fra i territori, in ispecie a discapito di quelli meridionali, laddove i fondi di coesione non hanno soddisfatto le aspettative, non avendo garantito eguale competitività territoriale in maniera stabile.

Il risultato è uno scarso coinvolgimento delle autonomie nella fase di elaborazione degli atti legislativi e la mancanza di uniformi poteri di attuazione del diritto unionale⁸⁰.

Al contempo, il paradosso è che, con l'allargamento dell'Unione, «Stati di piccolissime dimensioni, con poche centinaia di migliaia di abitanti, sono rappresentati all'interno dell'Unione, avendo diritto di voto come gli altri Stati, propri commissari e consiglieri e parlamentari, il riconoscimento della propria lingua nazionale, mentre regioni «storiche popolate da molti migliaia di abitanti, e che contribuiscono fortemente al dinamismo economico dell'Unione così come al finanziamento del budget europeo, resterebbero ignorate»⁸¹.

Insomma, i soli protagonisti della politica comunitaria restano gli Stati membri. Infatti, «fin tanto che le entità territoriali sono state intese come mere aree economiche, spazi di mercato, segmenti di interessi, il progetto di un'Europa delle Regioni ha, in passato, avuto una sua reale consistenza. Quando invece questa prospettiva ha dovuto fare i conti con la dimensione politica del processo d'integrazione, l'Europa delle Regioni si è immediatamente ritratta, smarrendo improvvisamente il senso della propria esistenza»⁸².

⁷⁷ Sul punto, nella prospettiva nazionale, A. Vuolo, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. Dickmann S. Staiano, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008, 529 ss.

⁷⁸ Così O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, cit., 56-57.

⁷⁹ Così U. Bullman, *The Politics of The Third Level*, in *Regional and Federal Studies*, 1996, 18.

⁸⁰ In questo senso, si v. B. Caravita, *Lecture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *Federalismi.it*, 9, 2019, 5, secondo cui «L'Europa – quale dimensione di una nuova, originale, statualità nel nostro continente – si costruisce superando definitivamente la originaria concezione del funzionalismo: questo modello era necessario sessant'anni fa, subito dopo la guerra, per aggirare i cascami del nazionalismo; ha dato grandi frutti, facendo fare passi enormi nella costruzione europea. Ma, il funzionalismo, essendo inevitabilmente una concezione depoliticizzata e depoliticizzante, giunto al tornante della politicità, ha mostrato tutti i suoi limiti. Eredi legittimi e diretti di questa concezione depoliticizzata e depoliticizzante sono state le equivoche teorie, andate per la maggiore negli ultimi trent'anni, dell'Europa delle Regioni e dell'Europa dei giudici, tutte e due basate sulla ambigua idea che si potesse costruire l'Europa aggirando l'inevitabile politicità del processo europeo, affidandone le scelte a circuiti apparentemente neutrali, quello substatale e quello giudiziario».

⁸¹ Così P. Costa, *Le collettività territoriali nel futuro dell'Europa*, in *Astrid*, 2002, 7.

⁸² Espressioni di C. De Fiore, *«Remettre les Régions à leur place»*, cit., 93.

Sul piano costituzionale, la problematica si dipana, dunque, nel contrasto tra «pluralismo territoriale» e «pluralismo politico»⁸³, laddove quest'ultimo stenta ad affermarsi. La dimensione comunitaria risulta inadatta ad assorbire in termini politico-sociali il conflitto tra autonomie – come una democrazia pluralista consentirebbe –, che permane sul piano meramente territoriale interno⁸⁴. Manca un adeguato pluralismo politico europeo⁸⁵ e si registra un disallineamento tra i livelli di governo, dovuto anche alla mancanza di una disciplina europea uniforme nei confronti delle autonomie territoriali.

Ne deriva che, in specie in periodi di crisi, solo gli Stati economicamente più forti riescono ad emergere: e ciò «appare [proprio], a ben vedere, diretta conseguenza dell'assenza, a livello europeo, di uno spazio pubblico democratico pienamente sviluppato, nel quale i cittadini detengano il potere di decisione»⁸⁶. Tuttavia, «non appare tollerabile, [...] un aumento delle disuguaglianze proprio nei periodi della crisi, in cui la minoranza più ricca si arricchisce sempre di più e il ceto medio e basso risulta ulteriormente impoverito. La crisi dei meccanismi di redistribuzione, che è il presupposto primo dell'eguaglianza sostanziale [...] deve trovare strumenti di responsabilizzazione dell'Europa sia a Trattati vigenti, sia nella prospettiva di una futura costruzione di un'Europa sociale»⁸⁷.

Una soluzione a tali problematiche potrebbe, forse, pervenire dall'Unione stessa, la quale, pur non essendo legittimata ad incidere nelle politiche nazionali, potrebbe comunque statuire principi comuni e uniformi per tutti gli ordinamenti, pretendendo un riconoscimento e una tutela delle collettività territoriali eguale in ogni Stato membro. In questo senso, l'Unione europea potrebbe favorire la leale collaborazione tra i livelli di governo, garantendo una effettiva democrazia di prossimità. Infatti, «un'Unione europea che voglia essere comunità politica ed assumere i connessi, illustrati doveri di solidarietà, dovrebbe, e potrebbe, porre [...] come suo chiaro obiettivo politico, avendone peraltro strumenti normativi e leve di intervento» la riduzione delle disuguaglianze «all'interno delle Nazioni e tra le Nazioni»⁸⁸.

Principi comuni andrebbero indirizzati in specie verso il processo decisionale europeo – «anche in forme differenziate per alcune regioni a più forte identità»⁸⁹ – e la fase esecutiva, di applicazione delle disposizioni. Declinate in questo senso, le politiche europee – favorendo la partecipazione delle autonomie e garantendo una adeguata sussidiarietà – potrebbero, altresì, *a contrario*, fungere da deterrente per le istanze indipendentiste e secessioniste in alcuni Stati membri. In questo modo, si garantirebbero le istanze territoriali, senza dar luogo ad un'eccessiva diffusione del fenomeno delle piccole patrie; «il rafforzamento di una competenza degli organi di governo locale, oltre a migliorare il grado di penetrazione delle

⁸³ Entrambi i virgolettati del periodo sono tratti da F. Balaguer Callejón, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralista a livello europeo*, cit., 6.

⁸⁴ In questo senso, G. Ferraiuolo, *Transizione e persistenza. Note su Stato-nazione e processo di integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 31, 2020, 24, secondo cui «tornando a ragionare in chiave europea, ci si deve chiedere se le risposte che l'Unione (non) ha fornito a questo tipo di conflitti, prodottisi sul territorio europeo, non rappresentino, da un lato, un'occasione persa per provare a ripensare alcune categorie e, dall'altro, un formidabile indicatore della persistenza degli Stati-nazione consolidati, in tutta la loro territorialità e nel loro banale nazionalismo».

⁸⁵ Cfr. A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, cit., 18. Nello stesso senso, R. Miccù, *Paradigm Shift or Paradigm Lost? Economic Constitutionalism and the Turn of the Century*, in Id., D. Siclari (a cura di), *Advanced Law for Economics Selected Essay*, Torino, 2014, 5.

⁸⁶ Così F. Balaguer Callejón, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralista a livello europeo*, cit., 8.

⁸⁷ Così A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, 46. Nello stesso senso, già M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 3, 2000, 367 ss.

⁸⁸ Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, cit., 45.

⁸⁹ Così P. Costa, *Le collettività territoriali nel futuro dell'Europa*, in *Astrid*, 2002, 9.

politiche comunitarie, avrebbe l'ulteriore effetto di consentire l'avvicinamento del *demos* a quei processi decisionali che sono in grado di condizionare più intensamente proprio la determinazione di uno *status civitatis*⁹⁰.

Chiaramente, tali soluzioni non sarebbero, isolatamente, sufficienti a colmare le gravi lacune del sistema politico europeo, *in primis* il *democratic disconnect*, dovuto, largamente, alla presenza di un sistema partitico frammentato e vincolato alle mere dinamiche partitiche interne⁹¹ – ossia alla mancanza di reali partiti europei –, all'assenza di un sistema elettorale omogeneo e di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Consiglio, nonché di una sfera pubblica europea⁹². L'assenza di una sfera pubblica europea e la «presenza di un Parlamento suddiviso in quote nazionali e di conseguenza basato su elezioni parziali nazionali, e, soprattutto, senza una reale competizione per il potere esecutivo che mobiliti gli elettori e renda più chiari ed evidenti i legami di *responsability e responsiveness*»⁹³ sembrano ostacoli insormontabili alla realizzazione di un'Unione effettivamente democratica e rappresentativa⁹⁴.

Occorrerebbe intervenire, allora, sull'organizzazione del Parlamento europeo, ridefinendone le funzioni nell'ottica di un consolidamento del ruolo dell'istituzione nella determinazione dell'indirizzo politico dell'Unione, ma, soprattutto, occorrerebbe intervenire sulla forma di stato europea e sulla predisposizione di strumenti di partecipazione politica adeguati, che valorizzino, altresì, le autonomie territoriali. L'effettiva attuazione di un pluralismo innanzitutto istituzionale, che consenta alle entità substatali di partecipare alle varie fasi del processo decisionale europeo, potrebbe favorire la partecipazione dei cittadini alle politiche comunitarie e il rafforzamento della democrazia.

Si potrebbe, dunque, tentare di realizzare un modello neo-federale, strutturando il Parlamento europeo con una Camera rappresentativa dei Paesi membri – come avviene negli Stati federali – contestualmente accentuando il ricorso al principio di sussidiarietà⁹⁵, e una Camera rappresentativa dei cittadini.

L'Europa delle Regioni deve, insomma, essere parte di un processo costituente e politico nuovo, basato su un processo federativo che trasformi, sostanzialmente, gli Stati in portori di interessi regionali, in un'ottica di coesione e non di frammentazione. Sembra indispensabile continuare a optare per l'unità nella diversità⁹⁶; anche come «antidoto per assorbire in termini

⁹⁰ Così 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*, cit., 19.

⁹¹ Sul punto, cfr. *ex multis*, S. Staiano, *I partiti europei fuori tempo*, in *federalismi.it*, 15, 2012, 2, il quale evidenzia come «I partiti europei, invece, non escono da 'cono d'ombra': essi avrebbero la collocazione, per livello e per contesto, adatta a incidere sul processo costituente in atto, ma non si sono consolidati, né sembra possano consolidarsi a breve, come autonomo fattore propulsivo. E sono ancora in rapporto di stretta dipendenza con i partiti nazionali omologhi. Ora, in una tale situazione, non sembra si possa negare che singoli sistemi partitici, per il tipo di influenza che rimarcano nei rispettivi Paesi, agiscano come vistosi fattori di vischiosità, per motivi legati ai contesti nazionali, nel processo costituente europeo».

⁹² Su tali problematiche, sia consentito il rinvio a M.C. Girardi, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 337 ss.

⁹³ Così G.C.S. Giraudi, *Note critiche sul 'teorema dell'impossibilità di un'Ue pienamente democratica'. Un breve commento al saggio di Dieter Grimm*, in *Nomos*, 2, 2014, 6.

⁹⁴ In merito alla necessità del rafforzamento del principio democratico nell'Unione europea, nell'ottica non soltanto della democrazia rappresentativa, ma anche partecipativa, interessante è il dibattito sulla Conferenza per il futuro dell'Europa 2021-2022, (<https://wayback.archive-it.org/12090/20230217031758/https://futureu.europa.eu/it/>). Sul punto si rinvia a B. Guastaferrò, *Un focus dedicato alla Conferenza sul futuro dell'Europa: note introduttive*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2023, I ss.

⁹⁵ In questi termini, A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico dell'economia*, cit., 16 ss.; S. Fabbrini, *Politica Comparata*, Roma-Bari, 2008, spec. 109 ss.

⁹⁶ Il tal senso, nell'ottica del superamento delle profonde divisioni all'interno dell'Unione nell'ambito del mercato finanziario si v., da ultimo, il Rapporto sul mercato interno dell'UE 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*,

culturali gli effetti indesiderati»⁹⁷ del fenomeno delle piccole patrie – dovute a localismi o secessioni⁹⁸ –, al fine di scongiurare l'inasprirsi di frammentazioni, asimmetrie e diseguaglianze e l'affermazione di «Regioni senza Europa»⁹⁹.

Abstract. Il presente contributo muove dall'analisi del fenomeno della c.d. Europa delle Regioni, ossia del peso crescente delle autonomie territoriali nell'evoluzione dell'ordinamento sovranazionale, esaminando le fasi e le sedi attraverso cui si è prodotto tale processo e evidenziandone la parabola discendente. Tale tematica trova rinnovata ragione di interesse alla luce del fenomeno dilagante dell'Europa delle «piccole patrie». I movimenti indipendentisti e secessionisti, nonché i localismi, che hanno riguardato, con diversa intensità, numerosi Stati europei, si ripercuotono anche sull'assetto dell'Unione. Tali vicende acuiscono le frammentazioni e le asimmetrie e richiedono, pertanto, di riflettere su possibili interventi che garantiscano unità e coesione, pur nella diversità.

Abstract. The paper starts with an analysis of the so-called Europe of the Regions phenomenon, i.e. the increasing role of territorial autonomies in the evolution of the supranational order. It examines the stages and forums where this process occurred and highlights its descent parabola. This issue finds renewed reason for interest in consideration of the spreading phenomenon of the Europe of 'small homelands'. Independence and secessionist movements, as well as localisms, which have affected, with different intensity, many European states, also affect the structure of the EU. These events exacerbate fragmentation and asymmetries and require reflection on possible interventions to ensure unity and cohesion, even in diversity.

Parole chiave. Europa – Regioni – autonomie – piccole patrie – secessioni.

Key words. Europe – Regions – autonomies – small countries – secessions.

April 2024. Nell'ambito della coesione politico-economica, si v. il discorso di Mario Draghi alla Conferenza di alto livello sul Pilastro europeo dei diritti sociali del 15 aprile a La Hulpe, per il quale «di norma, [...] la coesione politica della nostra Unione richiede che agiamo insieme – possibilmente sempre. E dobbiamo essere consapevoli che la stessa coesione politica è oggi minacciata dai cambiamenti nel resto del mondo. Ripristinare la nostra competitività non è qualcosa che possiamo raggiungere da soli, o solo battendoci a vicenda. Ci impone di agire come Unione europea in un modo mai fatto prima». Il discorso integrale è rinvenibile su <https://www.radioradicale.it/scheda/726406/lintervento-di-mario-draghi-alla-conferenza-di-alto-livello-sul-pilastro-europeo-dei>.

⁹⁷ P. Costa, *Le collettività territoriali nel futuro dell'Europa*, cit., 10

⁹⁸ Sul tema, *contra*, G. Ferraiuolo, *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Napoli, 2016, spec. 69 ss.

⁹⁹ Cfr. R. Dahrendorf, *Il futuro dello Stato nazionale*, cit., 61.