



Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2015

AUTORE: Tanja Cerruti*

ISTANZE INDIPENDENTISTE NELL'UNIONE EUROPEA**

1. *Il risveglio di moti secessionisti in Europa.* – 2. *La definizione dei rapporti fra l'Unione europea e gli Stati risultanti dalla disgregazione di un suo Stato membro.* – 3. *La rappresentanza degli Stati e dei cittadini nell'Unione europea.*

1. Il risveglio dei moti secessionisti in Europa.

Nei mesi scorsi l'Unione europea ha assistito alla riproposizione di istanze autonome più o meno forti in alcuni suoi Stati membri.

Scampato il rischio della secessione della Scozia dal Regno Unito, che s'interroga intanto sul suo destino europeo, il vecchio continente è rimasto nella trepidante attesa di conoscere gli esiti della consultazione popolare indetta dalla Catalogna per il nove di novembre, nella quale gli elettori della Regione avrebbero dovuto esprimere la loro volontà sul fatto che la Catalogna fosse uno Stato e, in caso affermativo, che fosse indipendente. L'indizione del referendum ha costituito uno dei momenti di più alta tensione nei rapporti fra Madrid e Barcellona dopo l'incrinatura originata negli stessi, nel 2010, dalla bocciatura dello Statuto catalano da parte del *Tribunal constitucional*¹. A meno di un mese dalla sua celebrazione, probabilmente anche a fronte delle reazioni degli organi centrali, il referendum catalano, così come originariamente previsto, è stato annullato. Gli elettori sono stati comunque chiamati a pronunciarsi sui due quesiti che ne costituivano oggetto, ma a titolo puramente consultivo.

* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Torino — tanja.cerruti@unito.it

** Il testo riprende in parte quello dell'intervento tenuto dall'autrice durante il Convegno internazionale "Desafíos del constitucionalismo ante la integración europea", svoltosi il 24-26 novembre 2014 presso l'Universidad Pontificia Icade Comillas di Madrid.

¹ G. FAMIGLIETTI, *Lo spettro del referendum secessionista catalano*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 436, s. Sui profili d'incostituzionalità che la consultazione, così come originariamente indetta, avrebbe presentato, nonché sui possibili rimedi con cui lo Stato centrale avrebbe potuto arginarla v. G. VAGLI, *Spagna: l'ipotetico referendum sull'indipendenza della Catalogna*, in *forumcostituzionale.it*, 2014.

L'esito della votazione è andato nel senso di una schiacciante vittoria della soluzione più forte, cioè dell'opzione dello Stato catalano indipendente².

Accostando inevitabilmente le vicende di Scozia e Catalogna e sottolineando la comune rivendicazione di un destino europeo da parte di entrambe le Regioni, la dottrina non ha mancato di mettere in luce la sostanziale diversità fra le due esperienze nel contesto istituzionale dei rispettivi ordinamenti, dal momento che le scelte scozzesi derivano da un processo di concertazione, mentre quelle catalane segnano una rottura³.

Pur su un piano istituzionalmente diverso, anche l'Italia sta assistendo alla manifestazione d'istanze autonomiste.

Nel mese di giugno dello scorso anno, infatti, facendo seguito ad altre iniziative⁴, il Consiglio regionale del Veneto ha adottato due leggi che prevedono la consultazione dei cittadini, attraverso referendum, sull'opportunità che la Regione ottenga maggiori forme di autonomia (legge n. 15) e che diventi indipendente (legge n. 16).

In particolare, il referendum consultivo disposto dalla legge 15 comprende cinque quesiti concernenti il godimento, da parte della Regione, di ulteriori forme e condizioni di autonomia (1); la possibilità di mantenere nel proprio territorio una certa percentuale dei tributi che vengono pagati dai cittadini veneti all'amministrazione centrale o che vi vengono riscossi (2 e 3); l'assenza di vincoli di destinazione sul gettito derivante da fonti di finanziamento della Regione (4); la trasformazione del Veneto in Regione a Statuto speciale (5).

² Sulle vicende catalane si vedano *amplius* F. BILANCIA, *Il "derecho a decidir" catalano nel quadro della democrazia costituzionale* e A. GALÁN GALÁN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, entrambi in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2014, 985, ss. e 885, ss. e i contributi raccolti in L. CAPPUCCIO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *federalismi.it*, 22/2014.

³ A. MASTROMARINO, *L'Unione europea à rebours: integrazione e processi di secessione in Europa*, Research paper, *Centro Studi sul Federalismo*, settembre 2014; sulla Scozia, G. CARVALE, *Il referendum del 18 settembre 2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in *federalismi.it*, 18/2014, 13-18 e P. LEYLAND, *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2014, 857, ss (sulle differenze fra le realtà scozzese e catalana, 859). Sul futuro europeo della Catalogna indipendente Frosina ricorda che il tema viene contemplato da uno dei sei pareri pubblicati dal Consiglio di Transizione nazionale, L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *Federalismi*, 10/2014, 15.

⁴ Il riferimento è alla Deliberazione n. 145/2012 con la quale il Consiglio regionale, accogliendo la Risoluzione n. 44/2012, impegnava il Presidente del Consiglio e quello della Giunta ad avviare al più presto delle relazioni con l'Unione europea e le Nazioni Unite per consentire l'indizione di un referendum volto ad accertare la volontà del popolo veneto sulla propria autodeterminazione. Nel marzo del 2014 si è svolta in Veneto una consultazione telematica che avrebbe accordato più dell'80% dei sì alla domanda sulla trasformazione della Regione in una Repubblica federale indipendente e sovrana. Sul referendum v. *amplius* www.plebiscito2013.eu. Sulle perplessità suscitate dalla sua conduzione e sul valore che vi si può attribuire D. TRABUCCO, *La regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, 1, s. Con riferimento ad un'altra realtà italiana, il Sudtirolo, V. E. BOCCI, *La strumentalizzazione delle autonomie identitarie. Considerazioni e provocazione a margine del 6° Eunomiamaster su "Quale federalismo?"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011, s'interroga sull'opportunità dell'utilizzo di temi nazionalistici identitari come elemento di separazione in un'Europa unita.

L'indizione del referendum deve avvenire previa ricerca dell'accordo con il Governo ma non può essere impedita dal mancato raggiungimento dello stesso. Nel caso in cui alla consultazione prenda parte la maggioranza degli aventi diritto e si raggiunga la maggioranza dei voti validamente espressi, il Consiglio, in accordo con il Presidente della Regione, presenta una proposta di legge statale volta al conseguimento di maggiori forme di autonomia per il Veneto.

Pur sintomatica della volontà di allentare alcuni legami con il resto dello Stato la legge 15 non si pone in un'ottica di rottura con Esso. Di diverso tenore è invece la successiva legge 16 che prevede l'indizione di un referendum consultivo sul quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o no?", l'approvazione della cui proposta è di nuovo determinata dal raggiungimento dei due quorum.

Entrambe le disposizioni, oltre a risultare in parziale contraddizione fra loro, presentano evidenti profili d'illegittimità costituzionale.

Per la legge 15, il primo quesito, concernente l'ottenimento di maggiori forme di autonomia, delineerebbe un quadro apparentemente compatibile con la Costituzione italiana solo se il referendum regionale ivi previsto venisse inteso come la fase prodromica, di carattere consultivo, di quell'iniziativa regionale cui fa riferimento la Carta fondamentale prevedendo il procedimento che porta al regionalismo differenziato (art. 116, c. 3). La compatibilità però sembrerebbe venire meno in quanto l'art. 116 contempla la possibilità di richiedere maggiori forme di autonomia non *tout court*, ma solo per alcune materie di competenza legislativa esclusiva statale o per quelle di competenza concorrente.

In riferimento alla possibilità che il Veneto diventi una Regione speciale è evidente che tale trasformazione potrebbe essere disposta solo da una legge di revisione costituzionale (e dalla conseguente approvazione dello Statuto regionale con legge costituzionale). In proposito, non risulterebbe però conforme alla Costituzione neanche l'interpretazione che veda nel referendum una fase consultiva finalizzata al successivo esercizio dell'iniziativa da parte degli organi regionali, dal momento che la Corte costituzionale ha già escluso la proponibilità, da parte delle Regioni, di referendum, anche se di carattere consultivo, su quesiti concernenti "scelte fondamentali di livello costituzionale" (Corte cost. sent. 496/2000)⁵.

In più evidente rottura con il quadro costituzionale si pone la legge n. 16, che si scontra innanzitutto con il principio di unitarietà della Repubblica di cui all'art. 5.

I profili d'incostituzionalità delle due disposizioni sono stati prontamente colti dal Governo (che ha impugnato la legge 15 per la violazione degli artt. 3, 5, 116, 117, 119, 138 Cost. e degli artt. 26 e 27 dello Statuto veneto⁶ e la legge 16 per la violazione degli artt. 5, 81

⁵ D. TRABUCCO, *op. cit.*, 4, che ricorda, sul punto, la sentenza 496/00, di cui nel testo e la precedente 470/92, entrambe concernenti la Regione Veneto. Sul precedente costituito dalla sent. 496/00 v. anche L. CAPPUCCIO, *Introduzione. La lunga e accidentata marcia della Catalogna verso una consultazione popolare sull'indipendenza*, in L. CAPPUCCIO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *op. cit.*, 12, s.

⁶ Gli articoli 25-27 dello Statuto della Regione Veneto disciplinano, rispettivamente, il referendum in generale (rinviando alla legge), quello abrogativo e quello consultivo e i limiti cui sono sottoposti. Sulla violazione dei limiti imposti dallo Statuto da parte della legge 16 v. anche G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in

c. 3, 114, 138, 139 Cost.⁷) e parzialmente condivisi dalla Corte costituzionale, che si è pronunciata di recente.

La legge n. 16 è stata infatti dichiarata integralmente incostituzionale per violazione dell'art. 5 Cost. mentre della n. 15 è stato, forse inaspettatamente, fatto salvo il primo quesito, relativo alle maggiori forme e condizioni di autonomia. La Consulta ha infatti ritenuto che tale disposizione, riproducendo il testo dell'art. 116, c. 3, debba essere interpretata nel senso che le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" si possano applicare solo alle materie previste da tale disposizione. Il referendum non viola l'art. 116 c. 3 neanche dal punto di vista procedurale, in quanto viene a collocarsi "in una fase anteriore ed esterna" rispetto all'iter ivi previsto, che si potrà svolgere inalterato dopo la sua celebrazione. Gli altri quattro quesiti proposti (tre sui profili finanziari e uno sulla trasformazione del Veneto in regione a Statuto speciale) vengono invece dichiarati incostituzionali in quanto concernono ambiti materiali che lo Statuto regionale sottrae alla consultazione popolare, violando così l'art. 123 Cost.⁸.

Data la vittoria del no ad Edimburgo, la rinuncia al referendum "istituzionale" di Barcellona e la declaratoria d'incostituzionalità della legge veneta n. 16/2014 (che inibisce definitivamente un'ulteriore evoluzione del già incerto quadro che ne emergeva), il rischio di secessioni sembra per ora scongiurato ma lo scenario che si sarebbe creato, se gli eventi avessero preso una piega diversa, induce a riflettere sull'impatto che la disgregazione di uno Stato membro potrebbe produrre rispetto all'Unione europea.

In proposito occorre innanzitutto rilevare che Bruxelles non ha dimostrato un grande coinvolgimento nelle vicende sopracitate.

In una certa misura, questo atteggiamento trova conferma nei Trattati, secondo i quali l'Unione europea è tenuta a non intromettersi nelle questioni relative all'organizzazione territoriale dei suoi Stati membri. Garantendo che "l'Unione rispetta l'eguaglianza dei suoi Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale", l'art. 4 c. 2 TUE precisa infatti che in questa è "compreso il sistema delle autonomie locali e regionali"⁹.

Altrettanto vero, però, è che l'UE da tempo esercita un condizionamento più o meno implicito sull'organizzazione territoriale infrastatale, favorendo l'introduzione o

Quaderni costituzionali, 2014, 704. Riteneva invece che la proposta delle due consultazioni avesse più un ruolo di campagna elettorale in vista delle successive elezioni regionali che di confronto con Roma F. CLEMENTI, *Quel filo di Scozia nel vestito della democrazia europea*, in *Confronti costituzionali*, 2014.

⁷ Le leggi regionali del Veneto n. 15 del 19.6.2014 e n. 16 del 19.6.2014 sono state impugnate con ricorsi iscritti rispettivamente ai n. 67 e 68 del Registro Ricorsi 2014. Le sostanziali differenze fra la vicenda veneta e quella catalana vengono messe in luce da A. ABATI NINET, in L. CAPPUCCIO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *op. cit.*, 46, s e da G. FERRAIUOLO, *Notazioni conclusive*, *ibidem*, 106, s.

⁸ Corte cost. sent. 118/2015.

⁹ A commento dell'art. I-5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, da cui l'attuale art. 4 TUE deriva, P. PÈREZ TREMPES e L. VIOLINI, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, 1454, ricordano come esso esprimesse originariamente una teoria antiseparatista, per evitare che contrasti interni agli Stati membri potessero essere risolti nell'Unione.

l'accentuazione di forme di decentramento nei suoi Stati membri e richiedendola come una sorta di parametro non codificato ai Paesi candidati¹⁰. Si pensi, in proposito, sia alla spinta europea nei confronti dei processi di decentramento che si sono sviluppati in alcuni Stati membri nella seconda metà degli anni 90, sia all'attenzione che è stata posta sull'assetto territoriale degli aspiranti componenti nella preparazione del quinto allargamento.

Se avessero avuto esiti diversi, le vicende scozzese e catalana non avrebbero però riguardato solo il carattere più o meno accentrato degli Stati membri, ma gli Stati membri stessi, che, per effetto della secessione di una parte del loro territorio, sarebbero risultati in qualche modo "diversi" da com'erano prima, ponendo alcuni problemi anche rispetto alla propria appartenenza all'Unione.

Fra questi, due saranno qui oggetto di riflessione: la ridefinizione dei rapporti fra l'Unione europea e i (nuovi?) Paesi che dovessero sorgere per effetto della disgregazione di un suo Stato membro (problema che potrebbe riproporsi in futuro) e la necessità di assicurare a tutte le componenti dell'Unione e, soprattutto, ai suoi cittadini, una pari rappresentanza (problema che andrebbe forse preso in considerazione anche *rebus sic stantibus*).

2. La definizione dei rapporti fra l'Unione europea e gli Stati risultanti dalla disgregazione di un suo Stato membro.

La disciplina dei rapporti fra l'Unione europea e gli Stati nati dalla disgregazione di un suo Stato membro non può essere fondata su riferimenti normativi né ricavata da precedenti esperienze in quanto è priva degli uni e delle altre.

I Trattati non menzionano l'ipotesi della secessione di parti di territorio di uno Stato e non disciplinano, quindi, le conseguenze che questa comporterebbe. La scelta è ovvia: in primo luogo, i Trattati sono stati sottoscritti dagli Stati membri, nella composizione e struttura che essi avevano in quel momento e che, naturalmente, non intendevano variare; in secondo luogo, e soprattutto, se i Trattati avessero contemplato tale ipotesi nel proprio testo, l'avrebbero in certo qual modo legittimata¹¹.

¹⁰ Sull'evoluzione dell'atteggiamento dell'Unione nei confronti degli enti infrastatali v., *ex plurimis*, S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, 351; A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 950, ss.; dopo Lisbona, L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, 1098-1103. Sempre a proposito delle modifiche introdotte a Lisbona, viene rilevato come nel testo del Trattato il livello locale venga menzionato molto più frequentemente che nelle precedenti versioni, P.Y. MONJAL, *Collectivités territoriales françaises et droit de l'Union européenne: quelques remarques sur la portée de la reconnaissance "di niveau local" par les textes européens*, in *Revue de droit de l'Union Européenne*, 2011, 348-350.

¹¹ Sull'opportunità d'introdurre la previsione della secessione nelle stesse Costituzioni degli Stati e sui relativi aspetti di problematicità v. S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2014, 779, ss.

Per quanto riguarda i precedenti occorre constatare che tutti i casi in cui l'Unione europea ha subito delle alterazioni del proprio territorio, pur essendo risultati significativi di una certa flessibilità nell'approccio di Bruxelles¹², hanno costituito fattispecie diverse da quella che si prefigurerebbe nel caso in cui una Regione, parte di uno Stato membro, diventasse un nuovo Stato. Con la riunificazione tedesca, infatti, l'Unione europea è venuta ad includere una nuova parte di territorio per effetto della sua incorporazione in uno Stato membro, ma non un nuovo Stato. La Groenlandia (pur non facente parte del continente europeo) si è trovata invece in una situazione diametralmente opposta a Scozia e Catalogna in quanto ha optato per la propria fuoriuscita non dallo Stato di cui era membro, ma dall'Unione europea. L'unico caso analogo a quello in esame è rappresentato dall'Algeria ma il dato geografico vieta di poterlo considerare un precedente a tutti gli effetti, non trattandosi appunto di un Paese europeo¹³.

Considerati quindi con i dovuti distinguo gli episodi sopracitati, il fenomeno della secessione non si è mai verificato nel "cuore" dell'Europa.

Un caso in cui l'Unione europea si è dovuta misurare con la ridefinizione di una cartina politica si è avuto però nell'ambito della politica di allargamento, in riferimento a Paesi che, al momento dei fatti, erano coinvolti in un programma finalizzato all'avvicinamento a Bruxelles (il Processo di Stabilizzazione e Associazione), ma non avevano ancora lo status di candidati.

Il riferimento è alla ex Jugoslavia che, già privata dei territori di Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina e Macedonia, proclamatesi indipendenti nei primi anni novanta, ha assistito, dieci anni dopo, alla manifestazione della volontà secessionista anche da parte del Montenegro. In quell'occasione, l'Unione europea è intervenuta attivamente nella regione, proponendo una soluzione di compromesso che ha portato all'istituzione di una sorta di Unione fra Serbia e Montenegro, la cui durata non è andata però oltre i tre anni previsti dall'accordo. Il mosaico dei piccoli Stati balcanici è reso inoltre più complesso dalla situazione del Kosovo, che ha portato, di fatto, alla formazione di un nuovo Stato indipendente all'interno dei confini serbi, sotto l'egida della Comunità internazionale.

In riferimento ai Balcani l'Unione, accettando che prevalesse il diritto all'autodeterminazione dei popoli, ha improntato la propria politica all'inclusione e all'integrazione non solo della regione nel suo complesso ma anche dei singoli Stati, richiedendo però loro con particolare enfasi la cooperazione regionale, che include il miglioramento dei rapporti reciproci.

¹² R. BARATTA, *L'appartenenza all'UE della Scozia in caso di secessione dal Regno Unito*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, 79.

¹³ Sulle pregresse vicende di modifica del territorio dell'Unione per effetto della variazione del territorio dei suoi Stati membri v. L. M. DÍEZ-PICAZO, *What does it mean to be a State within the European Union?*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 2002, 662, s. Sul fatto che non possano costituire un precedente al caso *de quo* A. GALÁN GALÁN, *Secesión de Estados y pertinencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013, 111, s.

In assenza di riferimenti normativi e di precedenti analoghi, se la Catalogna o la Scozia dovessero proclamarsi indipendenti, il loro destino rispetto all'Unione andrebbe quindi scritto per la prima volta.

Le principali soluzioni prospettate per un'eventualità del genere fanno leva su due diverse disposizioni dei Trattati e muovono da presupposti diametralmente opposti.

La prima, sostenuta dalla dottrina maggioritaria e (seppur laconicamente) dalle Istituzioni europee¹⁴, parte dalla premessa per cui il Paese resosi indipendente è, rispetto all'Unione europea, uno Stato terzo, la cui eventuale adesione deve avvenire seguendo il procedimento previsto all'art. 49 TUE.

La seconda, sostenuta ad esempio dai fautori dell'indipendentismo scozzese¹⁵, considera invece il nuovo Stato autonomo come un componente a pieno titolo dell'Unione, nei confronti della quale il suo status non è cambiato per effetto della divisione dallo Stato di appartenenza. La nuova condizione di tale ordinamento deve quindi essere semplicemente formalizzata nei Trattati con la procedura di revisione di cui all'art. 48 TUE.

Nessuna delle due opzioni sembra rispondere perfettamente al caso *de quo* ma la prima suscita maggiori perplessità. Entrambe, poi, soggiacendo alla regola dell'unanimità, espongono l'ente secessionista al rischio di vedersi procrastinata *sine die* la nuova entrata nell'Unione.

In particolare, la tesi dell'art. 49 distingue la posizione del c.d. "Stato madre" (cioè dello Stato che ha subito il distacco), la cui *membership* europea non sarebbe messa in discussione né tantomeno valutata, da quella degli eventuali "Stati figli" che, per aderire, dovrebbero invece seguire il procedimento di cui all'art. 49. Questo prevede che gli aspiranti membri possano entrare nell'UE, previo l'esperimento dell'apposita procedura, solo se ottemperano a tre ordini di parametri: politici, economici e giuridici.

Benchè fondata sulle regole del diritto internazionale in materia di successione fra Stati, la distinzione fra Stato madre e Stati figli può risultare in questo caso parzialmente iniqua. Non è infatti matematicamente certo che i Paesi già membri, qualora subiscano la perdita di una parte del loro territorio, e quindi della popolazione e delle risorse a questo relativi, rispettino tutti i parametri in relazione ai quali verrebbero valutati se fossero considerati come candidati. Se è vero che la secessione di una sua parte difficilmente può incidere sul rispetto dei parametri politici o di quelli giuridici di uno Stato, essa potrebbe invece influire in modo anche rilevante su quelli economici (si pensi al caso ipotetico in cui le Regioni più ricche d'Italia si dichiarassero indipendenti) non rendendolo quindi più idoneo, almeno nell'immediato, all'ammissione nell'UE. In replica a questa obiezione occorre però riconoscere che i parametri della sfera economica, benchè importanti, in talune situazioni hanno un peso inferiore rispetto agli altri. In caso di loro mancato rispetto da parte degli Stati già membri, i Trattati prevedono dei rimedi, ma non la stessa procedura imposta dall'art. 7 per i casi

¹⁴ V. in proposito l'ampia rassegna delle posizioni delle Istituzioni europee sul punto presentata da A. GALÁN GALÁN, *op. cit.*, 115-131.

¹⁵ E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *Federalismi.it*, 17/2014, 25.

di violazione dell'art. 2 e anche nei confronti dei Paesi candidati le Istituzioni europee hanno ribadito la priorità dei requisiti di carattere politico¹⁶. Quand'anche si considerasse quindi lo Stato madre come candidato all'adesione, difficilmente la sua riammissione nell'Unione sarebbe pregiudicata dalla non ottemperanza ai soli requisiti economici.

Diverso è il caso dello Stato secessionista, che si dota di un nuovo sistema politico e normativo e di un proprio bilancio che devono risultare conformi agli standard europei.

Se è quindi logico che esso subisca una forma di valutazione, che porti alla sua riammissione, sarebbe però opportuno pensare a un procedimento diverso da quello previsto per gli Stati che non hanno mai fatto parte dell'Unione.

Come già anticipato, seguendo l'iter di cui all'art. 49, la posizione del Paese disgregato ed aspirante membro dell'UE sarebbe inoltre esposta al probabile rischio che lo Stato madre, forte di ovvi rancori per la recente secessione, ponga il veto, condizionandone così il percorso verso l'Unione.

Si pensi, in proposito, alla recente esperienza della Croazia, i cui negoziati di adesione sono rimasti bloccati per mesi per effetto del veto della Slovenia, dovuto alla mancata soluzione di questioni bilaterali fra i due Paesi risalenti alla disgregazione della Jugoslavia e non strettamente connesse al futuro europeo di Zagabria. Sempre in riferimento alla Croazia, si pensi ancora al fatto che uno degli elementi utilizzati nella campagna elettorale dai sostenitori del sì al referendum sull'adesione all'UE faceva leva sul fatto che, una volta entrati in Europa, i croati avrebbero potuto decidere delle sorti degli altri Paesi balcanici.

La via dell'art. 49, pur dettata anche dal comprensibile intento di non incentivare fenomeni secessionisti, non pare quindi del tutto adatta in quanto impone un trattamento eccessivamente difforme fra lo Stato che subisce e quello che si rende autore della secessione, esponendo quest'ultimo al rischio di un veto permanente da parte del primo.

La seconda soluzione proposta si basa sull'art. 48, cioè sulla revisione dei Trattati che permetterebbe al nuovo – ma in realtà vecchio – membro, resosi indipendente, di rientrare con la sua nuova veste in Europa senza dover dimostrare la propria ammissibilità¹⁷. Secondo questa teoria, che si fonda sul fatto che sino ad allora quel Paese aveva fatto parte dell'Unione, rispettandone i parametri, sarebbe sufficiente adeguare i Trattati alla nuova composizione dell'UE, che non diventerebbe più di ventotto ma di ventinove, trenta o più Stati membri. Ammesso però che la decisione di emendare i Trattati sia recepita da tutti i componenti dell'Unione (Stato disgregato compreso), alcune delle disposizioni che occorrerebbe modificare, come quelle sulla composizione degli organi comunitari, porrebbero delle difficoltà non indifferenti, in quanto rispondono ad equilibri molto delicati, come ha confermato da ultimo l'esperienza di Lisbona.

Da un punto di vista non meramente istituzionale, ma più incentrato sulla tutela dei diritti, l'applicazione dell'art. 48, per quanto problematica, pare fornire maggiori garanzie sia nei

¹⁶ V. le Conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13.12.1997, punto 25. Sul punto sia consentito rinviare a T. CERRUTI, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Giappichelli, 2010, 52, ss. e 336, s.

¹⁷ Anche la strada dell'art. 49 porterebbe, in un secondo momento, alla modifica dei Trattati.

confronti dei cittadini dello Stato figlio, sia – e soprattutto - nei confronti dei cittadini di altri Stati membri dell'UE che in esso risiedono. Se infatti i primi, optando per la secessione dallo Stato madre, scelgono di uscire anche dall'Unione e di perdere i relativi diritti, i secondi si trovano a subire una decisione altrui che li priva del godimento di quelle posizioni giuridiche soggettive di cui sino a quel momento avevano beneficiato¹⁸. In realtà, poi, l'esperienza scozzese prefigura uno scenario ancora diverso, in cui il voto a favore dell'indipendenza avrebbe potuto corrispondere alla possibilità di permanere all'interno dell'Unione europea a fronte del paventato rischio di recesso da parte dello Stato madre.

Per quanto non lineare, questa seconda soluzione sembra più equa di quella che prevede l'applicazione dell'art. 49 ma ripropone il problema della possibilità del veto da parte del Paese che subisce il distacco e di altri ordinamenti che vedrebbero un rischio per la propria unità¹⁹, accentuando poi il pericolo di "Euro-tribalismo"²⁰.

La necessità di modifica dei Trattati in riferimento alla composizione degli organi istituzionali introduce la seconda delle questioni cui si è accennato in apertura e cioè quella relativa alla rappresentanza, nell'UE, degli Stati, delle Regioni e dei cittadini.

3. La rappresentanza degli Stati e dei cittadini nell'Unione europea.

Nonostante i ripetuti (e in parte riusciti) tentativi di avviare un *federalizing process*, l'Unione europea continua notoriamente e, forse, anacronisticamente, ad avere due anime, quella c.d. comunitaria – che s'incarna *in primis* nella Commissione - e quella intergovernativa che, complice la crisi, negli ultimi tempi ha anzi guadagnato ulteriore terreno²¹.

Per evitare allora che proprio l'aspirazione a contare in Europa costituisca, per quelle realtà demografiche e/o territoriali già inclini verso prospettive di tipo autonomistico, un incentivo ulteriore ad anelare all'indipendenza, sarebbe opportuno rivedere alcuni meccanismi interni all'Unione europea, procedendo, in particolare, in tre direzioni. La prima consiste nella riduzione al ricorso a soluzioni e schemi basati prevalentemente sull'accordo fra gli Stati; la seconda nella correzione di alcuni criteri di rappresentanza dei cittadini europei negli organi e nelle Istituzioni dell'UE; la terza nel recupero del ruolo degli enti infrastatali.

Tralasciando il primo aspetto, le cui dinamiche subiscono sicuramente il condizionamento dell'attuale congiuntura economica, sul secondo si può osservare che se in alcuni or-

¹⁸ R. BARATTA, *op. cit.*, 78.

¹⁹ J. O. FROSINI, *L'indipendenza della Scozia: l'uscita da due unioni?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 445.

²⁰ L'espressione viene usata, in riferimento alla prospettiva della riadesione di una parte di Stato membro resasi indipendente, da J.H.H. WEILER, *Catalonian Independence and the European Union*, in www.ejiltalk.org, 20.12.2012 e Id., *Scotland and the EU: a Comment by Joseph H.H. Weiler*, in *Verfassungsblog.eu*, 8.9.2014, che in entrambi i casi sottolinea il fatto che la prospettiva dell'entrata nell'UE non deve diventare un incentivo alla secessione.

²¹ A. MORRONE, *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, 23/2014.

gani istituzionali il fatto che ogni Stato conti per uno risponde alla logica governativa, meccanismi diversi dovrebbero guidare ad esempio la composizione della Commissione europea che, pur essendo l'Istituzione comunitaria per eccellenza, continua invece ad essere formata da un numero di membri corrispondente a quello degli Stati. In proposito non si è mancato di sottolineare come questo risponda a logiche ben precise, rispondenti alla volontà di dare una voce agli Stati non in quanto tali ma in quanto espressione dell'interesse generale²². La vicenda irlandese sull'approvazione del Trattato, con la centralità della questione del numero dei commissari europei, depono invece a favore del fatto che presenziare in Commissione venga per ora avvertito più come una forma di rappresentanza del proprio Stato che dell'interesse generale²³.

Lo stesso Parlamento europeo, in cui la distribuzione dei seggi fra i Paesi avviene sostanzialmente in base al numero di abitanti, sembra rispondere per ora più ad istanze nazionalistiche che di rappresentanza politica generale²⁴. Pur riconoscendo che il Trattato di Lisbona prevede dei meccanismi di votazione che si basano anche sul calcolo di determinate percentuali di popolazione, la sensazione che si ricava dalle dinamiche politiche dell'Unione è che l'Europa sia governata dagli Stati e che siano solo gli Stati a contare.

Pur nella consapevolezza che certi meccanismi di carattere intergovernativo non dovranno mai essere sradicati dal sistema europeo, si ritiene che altri potrebbero invece trovare un'adeguata correzione nella direzione di una più equa rappresentanza tra tutti i suoi cittadini, che si trovano invece in questo momento a pesare in modo piuttosto disomogeneo.

Quanto al terzo aspetto, cioè il ruolo degli enti infrastatali, non si può non rilevare che per alcune realtà territoriali del vecchio continente, caratterizzate magari da una situazione economica più florida di quella del Paese di cui fanno parte²⁵, risulterebbe allora ben più conveniente, ai fini del proprio peso nell'Unione, dichiarare la secessione dallo Stato di appartenenza e ri-aderire come membri a pieno titolo all'UE. Se come Regioni, infatti, tali

²² A. MATTERA, *Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture de l'Union: la composition de la Commission. La Convention touche au coeur du "projet européen"*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2003, 7-11; ID., *Une composition de la Commission telle que prévue par la traité de Nice conduirait vers un affaiblissement de l'autorité de l'Institution et une fragilisation de sa légitimité populaire*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2009, 5-10. Sul fatto che l'interesse generale dell'Unione non rappresenta necessariamente il minimo comun denominatore tra gli interessi dei differenti Stati membri, P. PONZANO, *Brèves considérations sur le rôle de la Commission européenne*, in *Revue de Droit de l'Union européenne*, 2009, 217.

²³ E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, in *forum-costituzionale.it*, 2012, 24, osserva in proposito che la nomina di un commissario è un momento politicamente sensibile per qualunque esecutivo.

²⁴ La tendenziale prevalenza degli interessi nazionali su quelli sovranazionali all'interno del Parlamento europeo così come il fatto che l'assenza di una normativa elettorale uniforme per i parlamentari europei comporti una disparità di trattamento fra i cittadini vengono rilevati da F. LAUDANI, *Rappresentanza europea, gruppi parlamentari e deficit democratico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011, 6-9. Sul tipo di omogeneità da ricercare nel redigere una legge elettorale europea (cioè su quali elementi debbano risultare comuni) per rendere il sistema realmente rappresentativo v. A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una "legge elettorale europea"*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, 905, s.

²⁵ Sul nesso fra la crisi economica e l'inasprimento delle istanze secessioniste B. BALDI, *Federalismo e secessionismi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2014, 972.

realtà non hanno molte possibilità d'incidere sulle decisioni dell'Unione, essendo i meccanismi di concertazione e raccordo fra Stati membri ed enti infrastatali rimessi alla discrezionalità degli Stati membri stessi, come piccoli Stati indipendenti esse avrebbero la certezza che nessuna decisione dell'Unione possa essere presa senza "passare sul loro tavolo". Pur non volendosi qui riproporre l'idea, ormai superata, dell'"Europa delle Regioni"²⁶, sarebbe allora auspicabile il riconoscimento agli enti infrastatali di un ruolo di maggiore influenza, al di là di quello che attualmente esercitano attraverso gli appositi organi dell'Unione²⁷.

Il rischio di secessioni che l'Europa ha appena evitato deve insomma costituire un monito per rivedere una situazione che, pur fondata su equilibri delicatissimi e faticosamente raggiunti, presenta degli elementi di criticità per quanto concerne, in particolare, il diritto dei cittadini dell'Unione a non "pesare" in modo così differenziato, a seconda del fatto che abitino in uno Stato membro di grandi o piccole dimensioni, e il ruolo delle Regioni.

Se l'UE è la sede o la meta in vista della quale anche situazioni geopolitiche molto complesse riescono a trovare una forma di soluzione, come sta rivelando l'esperienza dei Balcani, occorre evitare che la prospettiva della *membership* e delle prerogative che essa offre costituisca un incentivo alla formazione di nuovi Stati e fare sì che l'appartenenza all'UE dia la possibilità di contare nello stesso modo a tutti i suoi cittadini.

²⁶ C. DE FIORES, "Remettre les Régions a leur place". Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2013, 62, 87-93.

²⁷ In proposito, spostandosi dal piano della rappresentanza, si può ricordare che una delle rivendicazioni dei Catalani concerne l'inserimento della loro lingua fra quelle dell'Unione, negato sulla base del fatto che non si tratta della lingua ufficiale di uno Stato membro. La situazione cambierebbe però se Andorra, che conta solo duecentomila abitanti, aderisse all'UE, V. POP, *Scotland, Catalonia boost independence movements in Europe*, in <https://euobserver.com/regions/125698>, 2014.