

1 AGOSTO 2018

Dove va il regionalismo in Europa?

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Dove va il regionalismo in Europa?*

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Sommario: 1. Il tema del regionalismo oggi: due modelli (funzionale e istituzionale) in perenne equilibrio instabile. 2. Ma “quale” regionalismo? 3. Le varie posizioni. 4. Conclusioni

1. Il tema del regionalismo oggi: due modelli (funzionale e istituzionale) in perenne equilibrio instabile

Ripercorrendo il cammino comunitario nelle sue varie stagioni è indubbio che a cavallo del Secolo scorso si parlasse dell'avvento dell'*Europa delle Regioni* come di un passaggio che avrebbe potuto essere cruciale per l'Europa, e foriero di sviluppi di enorme rilievo, almeno dal punto vista di un mutamento di architettura istituzionale nelle relazioni UE- Stati.

Il tema iniziò a prendere piede negli anni '80 sotto la presidenza di Jacques Delors.¹ In questo periodo, la proverbiale “cecità” di Bruxelles nei confronti delle diverse forme di decentramento degli Stati membri pareva si potesse superare e, per la prima volta, si ventilava l'ipotesi di un rafforzamento dei territori infra-statali,² rispetto all'originaria idea di Spinelli e di Rossi, che nell'aspirazione federalista avevano colto maggiormente l'aspetto dell'”abbattimento” delle sovranità nazionali finalizzato alla pace e alla prosperità. Un primo rafforzamento si ebbe con l'Atto Unico Europeo e prese la forma del concetto di *coesione economico e sociale* che, al di là dell'idea della dimensione sociale comunitaria, prefigurava indubbiamente l'idea di una Europa di territori “omogenei”. L'art. 158 del Trattato comunitario stabilisce infatti che «per

* Intervento al Convegno “Processi costituzionali in Europa. Questioni e prospettive”, Roma, 1 giugno 2018, organizzato in occasione dei 15 anni online di *federalismi.it*

¹ Sulla figura di DELORS v., tra gli altri, B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2001, 258 ss. e W. HUTTON, *Europa vs Usa*, Roma, 2003, 292 ss.

² In Italia v., tra gli altri, A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992, 603 ss.; F. TERESI, *Le Regioni nella prospettiva dell'integrazione europea*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, 1995, 809 ss.; AA.VV., *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea* a cura di A. D'ATENA, Milano, 2003; S. MANGIAMELLI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, www.issirfa.cnr; A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *Federalismi.it* n. 3/2015; U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 1/2016; F. MUZZI, *Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 8/2018; in Francia: M. BARDIN, *Le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, in *Forumcostituzionale.it*, 4/2015; in Germania sulla questione sempre attuale fusione dei *Länder* v. A. GRASSE, *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4/2012. V. per una visione d'insieme efficace anche se risalente AA.VV., *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea* a cura di B. CARAVITA, Studi CdR E-/2004, Bruxelles 2004.

promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale», specificando che ciò comporta principalmente la riduzione del «divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulare, comprese le zone rurali».

Successivamente l'Europa dei territori assunse anche altre accezioni, come dimostra l'ampia letteratura che si sviluppò intorno al principio di sussidiarietà³ e, soprattutto, al Comitato delle Regioni che, secondo alcuni avrebbe potuto assumere la configurazione di Seconda Camera rispetto al Parlamento europeo.⁴

In seguito al fallimento del Trattato Costituzionale nel 2005, l'immagine delle Regioni nell'Unione europea mutò nuovamente e l'interesse si è spostato sul ruolo dell'UE nella promozione delle Regioni non tanto come enti di differenziazione istituzionale ma, piuttosto, come motori di integrazione europea. L'obiettivo dell'integrazione avrebbe, infatti, potuto essere meglio raggiunto attraverso strategie mirate di sviluppo economico, infrastrutturale e di coesione sociale aventi carattere sia transfrontaliero.⁵ Tali politiche di sviluppo, in combinazione con quelle di consolidamento finanziario rivolte agli Stati, si sono quindi giustificate nell'ottica di una maggiore omogeneità del mercato comune e hanno condizionato il dibattito pubblico sulle autonomie anche a livello nazionale.

³ Sul significato che il principio assume a livello comunitario v. A.PADOA SCHIOPPA, *La sussidiarietà o del minimo governo*, *Dossier Europa*, n. 11, 1992, 71 ss.; M.CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno, due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 33; L.VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 379 ss.; P.CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 16 ss.; G.STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 59 ss.; R.PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Riv. dir. eur.*, 1994, 53 ss.; S.CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, 373 ss.; M.LUCIANI, *A mò di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia* in A.PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, *Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza"*, Roma, 31 gennaio-1 febbraio 1997, Padova, 1997, 236 ss.

⁴ Nella sterminata letteratura v., almeno, E. BASSOT, *Le Comité des Régions. Régions Française et Länder allemand s'face à un nouvelle organe communautaire*, in *RMCUE*, 1993, 729 ss.; E. FERNANDEZ-CASTANO Y DIAZ-CANEJA, *El Comité de las Regiones en el Tratado de la Unión Europea in España y el Tratado de la Unión Europea*, a cura di C. WESTENDORP Y CABEZA, Madrid, 1994, 331 ss.; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, 1996; R. MC.CARTHY, *The Committee of the Regions: an advisory body's tortuous path to influence*, in *JEEP*, 1997, 439 ss.; L. AMMANNATI, *Realtà e mito dell'Europa delle Regioni. Regioni e regionalismo nel contesto comunitario* in *Principio di autonomia e forma dello Stato* a cura di T. GROPPI, Torino, 1998, 219 ss.; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione europea*, Milano, 2001; A.M. CECERE, *La "dimensione" regionale della Comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in *Regioni e dinamiche di integrazione europea* a cura di L.CHIEFFI, Torino, 2003, 175 ss.; L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell'Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*. 1-2, 2003, 250 ss.; A. MIGLIOLLI, *Artt. 263-265 in Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea* a cura di A. Tizzano, Milano, 2004, 1220 ss.

⁵ In proposito si veda: A.L. TARANTINO, *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, in G. DE GIORGI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, 2016; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, 2014; L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, 2012.

Si tratta, ovviamente di modelli assai diversi.

Una cosa è l'Europa delle Regioni come architettura istituzionale (le Regioni o comunque le dimensioni territoriali infra-statali nel cuore dei meccanismi decisionali dell'UE) altra e diversa cosa sono le Regioni come strumenti attraverso cui le istituzioni europee e gli Stati realizzano i propri obiettivi.

Al momento le prospettive sono entrambe in campo e in qualche misura entrambe a metà.

1. Non si è completamente realizzata la prospettiva dell'Europa delle Regioni (per la scarsa resa istituzionale e politica del Comitato delle Regioni, anche se vi è qualche valutazione diversa in dottrina⁶; per la carenza di un meccanismo efficace di tutela giurisdizionale del principio di sussidiarietà⁷; ed ancora l'esilità dei processi di partecipazione delle Regioni alla c.d. fase ascendente⁸);
2. Non si è completamente realizzata neppure la prospettiva c.d. funzionalista delle Regioni come motore di integrazione (v. l'avocazione da parte degli Stati delle politiche comunitarie a causa della crisi del 2008 e comunque l'inconcludenza delle pratiche di governo nazionali in questa direzione⁹ e v. l'indifferenza dei *political criteria* rispetto alla democraticità interna degli Stati membri¹⁰)

Probabilmente così sarà per parecchio tempo, poiché le due prospettive non sono necessariamente alternative (quindi non è detto che se c'è l'una esclude l'altra), e perché in questo momento l'idea dell'Europa delle Regioni (nella versione catalana, per esempio) può essere ritenuta altrettanto pericolosa, ai fini dell'integrazione/unificazione politica dell'Unione, delle idee sovraniste che stanno prendendo piede in alcuni Paesi.

Alle spinte centripete di un "regionalismo federalista e sovranazionale" si contrappongono, infatti, le spinte centrifughe del "regionalismo secessionista" di Scozia e Catalogna, di quello temporaneamente sopito delle Fiandre il cui potenziale è esplosivo, non solo per l'integrità territoriale dei rispettivi Stati

⁶ Una difesa argomentata è quella di E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, 2008, 108 ss.

⁷ Sul punto V. SALVATORE, *Regioni e Corte di giustizia: cercasi un ruolo disperatamente. Appunti in tema di locus standi*, in DPCE, 1999, 64 ss.; R. FATTIBENE, *La tutela giurisdizionale degli enti regionali in sede comunitaria. L'ipotesi problematica della legittimazione attiva delle Regioni ai sensi dell'art. 230 del Trattato CE* in *Regioni e dinamiche di integrazione europea* a cura di L. CHIEFFI, Torino, 2003, 211 ss.; B. NASCIMBENE, *Governance, enti locali e tutela giurisdizionale* in A. LANG e C. SANNA (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Esperienze italiana, svizzera e dell'Unione europea a confronto*, Milano, 2005, 143 ss.

⁸ E. CANNIZZARO, *La riforma della legge La Pergola e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Riv. dir. intern.*, 2005, 153 ss.; F. BIENTINESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005*, 11, in *Rass. Parl.*, 2007, 967 ss.

⁹ C.F. SABEL, *Regionalismo sperimentale e i dilemmi della politica economica regionale* in P. PERULLI (a cura di) *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Torino, 1998, 70 ss.

¹⁰ Sul punto v. *amplius* T. CERRUTI, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Torino, 2010, 50 ss.

nazionali, ma anche per la sopravvivenza della stessa UE. Le rivendicazioni separatiste hanno infatti avuto l'effetto di provocare un cortocircuito nei rapporti tra: a) Stato membro e Regione; b) tra Stati membri diversi (si veda la *querelle* diplomatico-giuridica tra Germania e Spagna sull'estradizione di Carles Puigdemont) e infine c) anche tra UE e Stato membro, visto che ciascun territorio separatista – in particolare Scozia e Catalogna – medita di poter accedere all'UE dopo l'indipendenza e l'UE, dal canto suo, ha rivolto messaggi di timida apertura alle Regioni secessioniste, la cui ambiguità ha suscitato irritazione in Spagna e Regno Unito.¹¹

Quindi al momento l'idea dell'Europa delle Regioni va maneggiata con cura, per evitare che il fuoco del discorso si sposti su terreni impropri.

Inoltre, non è detto che l'idea delle Regioni come motori di integrazione europea attraverso le “politiche” possa essere meno efficace, o meno democratica, dell'idea dell'Europa delle Regioni come meccanismo istituzionale,¹² soprattutto se l'idea funzionalista obbliga per un verso l'Unione a rendere le Regioni strutture efficaci e adeguate allo svolgimento di politiche ad alto grado di “integrazione” e, per altro verso, richiede agli Stati membri di dotarsi di un'adeguata e razionale organizzazione decentrata al proprio interno.

Questa direzione pare molto radicata nello sviluppo dell'integrazione: nel vigente testo del Trattato la coesione è più volte declinata nella sua dimensione economica e sociale (artt. 2,3, 158,159). Tale aspetto, indubbiamente «rifletterebbe la modulazione territoriale del principio di eguaglianza e solidarietà fungendo in tal modo da elemento di omogeneizzazione in un modello territoriale caratterizzato da asimmetria e da apertura»¹³. Non solo, poiché a tale principio è sottesa una specifica consapevolezza che riguarda «l'incidenza che l'articolazione territoriale può avere sulla tutela della uniformità nella fruizione dei diritti sociali ricollegandosi in tal modo al problema di come conciliare il principio di uguaglianza e le differenze territoriali».¹⁴

C'è però chi sostiene che la mancanza di meccanismi istituzionali idonei, in realtà, comprima il principio di autonomia e di sussidiarietà e perciò conduca inevitabilmente ad una marginalità di qualunque forma ed idea di regionalismo nell'Unione.¹⁵

¹¹ Si v. C. FASONE, *Secession and the Ambiguous Place of Regions under EU Law*, in C. CLOSA (a cura di), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, 2017.

¹² Ancora recentemente sull'importanza delle “politiche” E. CASTORINA, *Integrazione europea e “servizi pubblici”* in A. CIANCIO (a cura di) *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, 186 ss.

¹³ M. POSILLIPO, *Il pluralismo territoriale e le garanzie di eguaglianza nel percorso “costituzionale” europeo* in C. CHIEFFI (a cura di) *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009, 327.

¹⁴ D.BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 319.

¹⁵ Così, tra gli altri A.RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Federalismi.it*, 24/2005, 17.



E allora rispetto a tutte queste considerazioni, ognuna con un pezzo di ragione e di verità quale la prospettiva da cui porsi per valutare la bontà di un futuro del regionalismo in Europa?

Il punto e la prospettiva non solo dell'oggi (contrassegnato dall'ondata sovranista che sta attraversando parte dei Paesi dell'Unione) ma anche e soprattutto del futuro credo debba essere quella di "quale" regionalismo possa contribuire a raggiungere gli ideali "originali" della costruzione europea: «pace, prosperità, sovranazionalismo»¹⁶ (Weiler, 484).

Su tali valori mi pare vi sia e non potrebbe essere altrimenti, concordia: «l'idea di fare l'Europa era nata dalla constatazione che non si sarebbero gettate le basi per una pace duratura tra le nazioni se non si fosse riusciti a porre dei limiti, concordati e liberamente accettati alla sovranità assoluta degli Stati e a convertire i singoli governi alle ragioni della solidarietà e della cooperazione reciproca».¹⁷

E' sull'"organizzazione strutturale" nata da quei valori che la discussione si è snodata e continua a snodarsi. E qui entra in gioco il tema del regionalismo.

2. Ma "quale" regionalismo?

Se, dunque, come mi pare convincente, si sposa la logica del regionalismo funzionale agli ideali (non obiettivi) dell'Unione, dobbiamo intenderci sul suo significato.

E qui un primo passaggio credo sia necessario: alla base dell'idea dell'Europa delle Regioni vi era sostanzialmente e soprattutto la spinta dei Lander (non tutti) tedeschi e di poche altre realtà regionali davvero importanti (da noi sicuramente la Lombardia).

In questo senso mi pare che quel disegno sia tramontato e non sia più rinverdire, perché quel regionalismo era la punta di un iceberg e non un fenomeno diffuso che potesse coinvolgere la maggioranza delle entità sub-statali dell'Unione. Era cioè un regionalismo d'élite, non la proiezione di un principio scalabile all'interno dell'Unione.

E allora? La sola logica rimarrebbe quella funzionalista?

Non lo so, può darsi di sì o può darsi di no. Ma ciò è nelle mani della politica rispetto alla quale i costituzionalisti non credo possano fare molto, se non delineare un'"idea" di regionalismo europeo, le cui caratteristiche potrebbero essere interessanti nella logica europea.

Per meglio esplicitare questa assunzione non posso che rifarmi ad un'osservazione di Paolo Ridola che mi è parsa particolarmente proficua e foriera di sviluppi, pur se riferita al regionalismo italiano secondo cui «Nelle costituzioni della democrazia pluralista, la "costituzione delle autonomie" non può essere intesa

¹⁶ J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, 484.

¹⁷ V.CASTRONOVO, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, 2004, 4.



come un sistema di regole di competenze che resta separato dal quadro dei valori fondamentali della Costituzione»¹⁸.

Ciò significa che il regionalismo come dottrina assoluta e come dogma di fede è diverso dal regionalismo funzionale alla realizzazione degli “ideali” della costruzione europea: l’uno considera il principio di autonomia come inserito nel DNA della costruzione europea, e perciò fine da realizzare ad ogni costo, l’altro lo considera come uno strumento di democrazia pluralista che, se ben congegnato, può essere indispensabile alla realizzazione dell’Unione come ideale politico.

Ed è questo modo di intendere il regionalismo con cui mi sento maggiormente in sintonia sulla scia del convincimento secondo cui come la democrazia non è solo una formula organizzativa, allo stesso modo il regionalismo non è solo una formula organizzativa.

Il regionalismo, cioè, è reale ed attuale in quanto contribuisca all’inveramento dei valori fondamentali della Costituzione o, nel caso dell’Europa in mancanza di una Costituzione, almeno nel senso di costituzione formale e scritta, dei valori fondanti la stessa costruzione europea.

Quali caratteri devono esistere allora perché si possa dire che alle Regioni come territori geografici si associa il regionalismo come elemento culturale?

- a. che le Regioni di cui si parla, e che contribuiscono a inverare il regionalismo europeo, non riproducano «modelli e forme organizzative propri della tradizione degli Stati nazionali»,¹⁹ e che dunque dimostrino un’adeguata capacità di uscire dal proprio recinto e dalla proprio interesse locale, per costruire spazi più ampi di integrazione (capacità di relazione con altre Regioni; spinta propulsiva ascendente; utilizzo dei fondi comunitari per la costruzione di cittadinanza europea e di prosperità...;
- b. che la stessa Unione tenda a costruire dall’alto tale forma di regionalismo;
- c. che le relazione tra UE e Regioni siano anzitutto di tipo processuale, cioè indirizzate ad «assicurare un confronto dinamico fra i diversi livelli di decisione e di governo»²⁰. No dunque a sedi di mera rappresentanza istituzionale, si, invece, a meccanismi come il ricorso per lesione della sussidiarietà dinanzi alla Corte europea di giustizia.

¹⁸ P. RIDOLA, *Il regionalismo italiano fra integrazione socioeconomica e tutela delle minoranze: veicolo per un’accelerazione e un rafforzamento dell’Unione europea?* in P. RIDOLA (a cura di) *La Costituzione europea tra cultura e mercato*, Roma, 1997, 132

¹⁹ *Ibidem*, 138.

²⁰ *Ibidem*.

3. Le varie posizioni

L'idea di un'Europa delle Regioni come sopra tratteggiata pare essere adombrata nelle teorie che, affrontando il tema del deficit democratico rilanciano l'idea di una democrazia multilivello o di una democrazia *compound*, sulla scorta dell'idea che le sole tradizioni costituzionali comuni non siano sufficienti ma occorra un "ordine costituzionale". Secondo Caravita «il metodo funzionalista ha dato il massimo che poteva, spingendo a mettere in comune un grandissimo numero di politiche settoriali, talmente grande da aver creato una situazione sostanzialmente irreversibile. La messa in comune della moneta è stato l'ultimo passo funzionalista.»²¹ Di più, insomma le politiche funzionaliste non potrebbero fare mentre il «modo per uscire dalla crisi deve fare i conti con la necessità di riordinare i rapporti istituzionali».²²

Anche per MacCormick l'unica strada per far crescere l'adesione al progetto europeista è quella di condividere, oltre la medesima cultura, un medesimo ordine costituzionale.²³

Nello stesso ordine di idee si esprime Fabbrini secondo cui «the future of Europe is a pluralistic institutional order, wherein different project should find their distinct institutional form. This future is in the hands of those European political leaders who attempt to answer the question Hamilton raised some time ago: "whether societies of men are really capable or not of establishing good government from reflection and choice, or whether they are forever destined to depend for their political constitutions on accident and force».²⁴

Come ha ben scritto Massimiliano Mezzanotte in questa prospettiva «il patriottismo costituzionale si fonderebbe sull'individuazione di un ordine giuridico, in cui l'impianto costituzionale degli stati andrebbe a rafforzare il legame transnazionale».²⁵

Occorre dunque rafforzare i canali democratici già esistenti nella prospettiva di una democrazia composita, attraverso processi decisionali più complessi di quelli attuali.

Tuttavia, bisogna essere consapevoli che l'idea di un regionalismo europeo come utile allo sviluppo della costruzione europea viene spesso considerata irrealizzabile sulla base di argomentazioni diverse.

²¹ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015, 129 e dello stesso A. *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *Federalismi.it.*, 1/2012, 2 ss. e *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, in *Federalismi.it.*, 17/2012, 5 ss.

²² ID., *Quanta Europa c'è in Europa* cit., 128

²³ N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e nazione nel "Commonwealth" europeo*, a cura di A. TORRE, Bologna, 2003, 283

²⁴ S.FABBRINI, *Whic European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge, 2015, 288.

²⁵ M.MEZZANOTTE, *La democrazia diretta nei Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2015, 22

Secondo alcuni la comunità europea si è fondata su un principio di democrazia “presupposto” quale patrimonio dei suoi Stati, ma essa stessa non è democratica²⁶.

E’ vero che l’art. 2 del Trattato sull’UE stabilisce che l’Unione si fonda sulla democrazia come valore, ma vi è che dubita della effettività di tale assunto posto che prevale il principio intergovernamentale sia su quello comunitario, sia su quello democratico-partecipativo²⁷

Tale stato di cose sarebbe difficilmente aggirabile secondo Dahl perché la rappresentanza dei cittadini sarebbe inversamente proporzionale alla grandezza dell’organo rappresentativo, per cui il sistema della delega delle decisioni (agli Stati) sarebbe inevitabile.²⁸

L’osservazione di Dahl, che riguardo ai cittadini, può tranquillamente estendersi alle Regioni: più si estende l’UE e più il meccanismo della democrazia delegata, o attratta a se, dagli Stati si amplifica. Per cui, sempre secondo Dahl, data l’inevitabilità di tale fenomeno la democrazia va recuperata a livello di controllo popolare delle scelte.

Secondo altri, l’imprinting genomico liberista della Comunità ne ha determinato la struttura tecnocratica, che vede nella separazione tra tecnica (i provvedimenti) e politica (le scelte) il suo asse cartesiano. Il liberalismo, del resto, si fonda su tale netta distinzione. Per cui occorre fare i conti con tale impostazione tecnocratica della struttura europea che tende a renderla impermeabile alla politica. Anche se, si ammette, le ultime elezioni del Parlamento europeo farebbero intravedere un strada diversa, nel senso che per la prima volta sarebbero entrati in gioco i “conflitti” tipici della dialettica democratica.²⁹

Secondo altri ancora, infine, l’UE non può che rimanere unione di Stati per tentare di arginare gli effetti della globalizzazione delle economie e delle istituzioni mentre «il decentramento, l’autonomia territoriale, la sussidiarietà sono principi che rafforzano già all’interno degli stati membri gli istituti della cittadinanza attiva e le istanze di partecipazione dei cittadini al potere: inoltre rendono più forti e legittimati i circuiti politici di espressione del volere democratico».³⁰

²⁶ F. MANCINI, *Per uno Stato europeo*, in *Il Mulino*, 3/1998, 415.

²⁷ P. LINDSETH, *Democratic legitimacy and the Administrative Charter of Supranationalism: The Example of the European Community*, *Columbia Law Review*, 1999, n. 99, 655 e da noi recentemente M. MEZZANOTTE, *La democrazia diretta nei Trattati dell’Unione Europea*, Padova, Cedam, 2015, 9).

²⁸ R.A. DAHL, *Can international organization be democratic? A skeptic’s view*, *Democracy Edges* a cura di I. SHAPIRO e C. HACKER-CORDON, Cambridge, 1999, 21.

²⁹ R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa. Relazione finale* in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, 497 ss.

³⁰ A. PATRONI GRIFFI, *La “questione” regionale ed il futuro dell’Europa* in C. CHIEFFI (a cura di) *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa* cit., 38.



4. Conclusioni

L'aspirazione federalista originaria è stata indubbiamente tutta centrata sulla necessità di superare l'Europa degli Stati nazionali, che subordinavano la sicurezza rispetto ad ogni altro obiettivo. L'indipendenza nazionale, in contesti complessi tende, infatti, a convertirsi in nazionalismo, perciò l'obiettivo dell'Europa unita doveva essere preceduto dall' "abbattimento delle sovranità nazionali". La crisi dello Stato nazionale, o il suo abbattimento, avrebbe aperto secondo Spinelli e Rossi uno spazio all'azione federalista per determinare una redistribuzione del potere verso l'alto e verso il basso.

Perciò l'unificazione europea non poteva nascere dalla volontà degli Stati, ma similmente al processo costituente americano da un patto federale generato dal popolo. L'idea del potere costituente doveva essere sottratto agli Stati e rimesso al popolo: il metodo per Spinelli non sarebbero state le Conferenze intergovernative bensì le Convenzioni sulla cui base sono sorte la CEDU nel 2000 e la Costituzione europea nel 2002-2003.

In tale aspirazione l'elemento del principio di autonomia "interno" dell'UE e degli Stati non è per nulla presupposto, ma diventa probabilmente uno degli elementi che potrebbero contribuire a ridurre il divario (o *deficit* come si preferisce denominarlo) democratico che pare separare il progetto europeista dalla sua meta finale. Le modalità sono ovviamente contingenti e perciò, come si è già sottolineato il regionalismo potrebbe continuare a manifestarsi in diverse forme, a seconda degli indirizzi politici che i futuri *leaders* europei vorranno imprimere a tale sviluppo.