

## ***Quali strumenti sono disponibili per le Regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione Europea?***

***Gianmario Demuro***

### *1. Le regioni tra autonomia e ritorno alla sovranità statale.*

In quale scenario europeo dobbiamo collocare la posizione costituzionale delle regioni italiane? Qual è la prospettiva di integrazione europea sostenuta dalle regioni? Come cambia la relazione tra lo Stato e le sue comunità territoriali nel fallimento dell'idea dell'autonomia come sovranità diffusa? Come si collocano le Regioni nel contesto europeo nel momento in cui sono del tutto offuscate dalla ri-emersione della sovranità nazionale?

Il ritorno allo Stato dentro i confini europei sembra infatti essere l'epilogo del dopo Brexit, un ritorno dentro i confini proprio nel momento in cui sarebbe necessario un approccio da *Post-Sovereign State* per una soluzione di problemi europei incentrata sul pluralismo costituzionale.

Scrivo, in proposito, Wilkinson: "*Sovereignty claims now re-emerge both 'from below', in regard to the so-called 'populist' surge in the nation-state (in the core of Europe as well as in the periphery) and 'from above', in regard to a European Union that is increasingly exercising emergency politics of its own, in response to the various crises. The recent Brexit referendum potentially represents the moment of rupture from the postwar project of post-sovereignty, although it is too early to say where it will lead*"<sup>82</sup>.

Una spinta verso il ritorno alla sovranità tradizionale che è favorito dalla emergenza economica e dalla narrazione politica delle forze politiche che, genericamente, chiamiamo populiste.

Anche *The Green New Deal* rischia di enfatizzare l'idea di una sovranità *post-Westfalia, ad excludendum*, con una sostanziale indifferenza per le sue comunità territoriali, per le politiche di riequilibrio necessarie in quelle regioni su cui andranno ad impattare le politiche europee di *decarbon*.

Scrivo in proposito G. Pitruzzella, Avvocato Generale alla Corte di Giustizia: "la Commissione si propone di impiegare tutti gli strumenti di cui dispone: fissazione di nuove regole, promozione dell'innovazione e della ricerca, sussidi e tassazione, trasformazione della Bei in una «banca per il clima», riordino dei fondi europei per destinare consistenti risorse alla nuova strategia e a compensare le regioni e i gruppi sociali che saranno svantaggiati dal cambiamento, in modo che «nessuno sia lasciato indietro». Secondo le stime attuali occorreranno circa 290 miliardi di euro l'anno. Ne potranno derivare uno stimolo alla crescita e nuove opportunità di lavoro, anche per i lavoratori meno qualificati. Infine, interventi così complessi non saranno imposti dall'alto, secondo quella logica «top-down» che spesso è stata rimproverata all'Unione e che è sinonimo di deficit democratico, ma saranno definiti attraverso il confronto con il pubblico e gli *stakeholders*, per dare vita a un «Patto europeo per il clima»"<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> M. Wilkinson, *Beyond the Post-Sovereign State?: The Past, Present, and Future of Constitutional Pluralism*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 2019, pp. 6-23.

<sup>83</sup> G. Pitruzzella, *Con "il patto verde europeo" l'Unione darà il buon esempio*, 16 dicembre 2019.

Ma come potrà investire uno Stato indebitato come l'Italia per la riconversione industriale? Il rischio reale è che saranno le regioni più deboli, ovvero quelle che dipendono dall'energia prodotta dal carbone, a soffrire maggiormente e a non poter portare a livello europeo i temi economici locali.

L'Europa rimette così al *centro* gli Stati e ancor più oggi con la crisi della sovranità, intesa come sovranità dello Stato come parte della sovra-nazionalità europea, il pericolo è ancor più alto perché, come ha scritto la Ferrarese la sovranità e il processo di riunificazione europea avrebbero dovuto disgiungersi invece; "L'Europa ha fallito questo grandioso obiettivo, anche e soprattutto per altre ragioni, che conducono sul piano dell'economia politica. Lo slancio unionistico europeo, avvenuto proprio negli anni di forte sviluppo della globalizzazione economica, è stato, per così dire, via via assorbito ed egemonizzato dal credo neo-liberale guidato dal cosiddetto *Washington consensus*. L'incapacità di creare un vero accordo politico di tipo sovranazionale, se non su obiettivi legati al mercato ed alla materia della concorrenza, ha via via indebolito la grammatica politica europea edificata sulla base dell'*ethos* solidaristico, divenuto ormai un tratto caratteristico della sua tradizione. Del resto, le teorie neoliberali in Europa trovavano una sponda significativa nelle teorie dell'ordoliberalismo tedesco, rivolte prevalentemente a frenare la spesa pubblica, in nome di obiettivi di contenimento dell'inflazione"<sup>84</sup>.

La sovra-nazionalità e lo Stato post-sovrano non si è, pertanto, realizzato perché ha prevalso il paradigma economico evocato da M. Luciani che ha sempre considerato le regioni in una posizione di debolezza estrema nel contesto sovranazionale e che invece, se fossero state coinvolte soprattutto nella fase ascendente avrebbero potuto portare partecipazione democratica alle scelte prese dagli stati<sup>85</sup>.

*Nel Green new deal* la logica è, ancora, quella del controllo del centro ed infatti si prevede il rafforzamento dei poteri dell'Anti-trust e il mantenimento dei vincoli della libera concorrenza economica tutto ciò mentre le Regioni devono fare i conti con la contestazione europea degli aiuti di Stato e delle procedure di infrazione.

In sintesi, la asimmetria tra stato e regioni nella prospettiva europea si aggrava di molto perché la differenza tra sovranità e autonomia è, a questo livello, del tutto incolumabile. Quanto scritto in sintesi appare ancor più evidente nelle dichiarazioni del Consiglio di Europa del 12 dicembre '19:

"Tutte le pertinenti normative e politiche dell'UE devono essere coerenti con l'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni. Il Consiglio europeo invita la Commissione a valutare se tale aspetto richieda un adeguamento delle norme attuali, anche in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici. Invita inoltre la Commissione a riferire periodicamente sull'impatto ambientale e socioeconomico della transizione verso la neutralità climatica.

Il Consiglio europeo riconosce la necessità di garantire la sicurezza energetica e rispettare il diritto degli Stati membri di decidere in merito ai rispettivi mix energetici e di scegliere le tecnologie più appropriate. Alcuni Stati membri hanno dichiarato di ricorrere all'energia nucleare nell'ambito del loro mix energetico nazionale".

Tutto ciò che attiene alla neutralità climatica passerà dagli Stati, la *Multilevel governance* e la *active subsidiarity* saranno solamente *tetes de chapitre* relegati a ruoli marginali.

---

<sup>84</sup> M. R. Ferrarese, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos* 2-2019, pp.14-15.

<sup>85</sup> M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino 2011.

## 2. Le regioni e i vincoli europei alla regolazione.

Se gli spazi europei per le regioni sono sempre più marginali quali sono gli spazi di regolazione riconosciuti alle regioni nell'ambito delle materie legislative che sono (e che saranno sempre di più dipendenti dalle scelte comunitarie?

La giurisprudenza della Corte costituzionale è conosciutissima e non è questa la sede per riportarla integralmente basti ricordare la clausola del coordinamento della finanza pubblica e la giurisprudenza sulle cd. materie trasversali<sup>86</sup>.

Dalla copiosa giurisprudenza costituzionale emerge che il "vincolo comunitario" è un vincolo di sistema del nostro ordinamento costituzionale in quanto è il vincolo che ha inserito il primato dell'ordinamento comunitario sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 1984. Primato del diritto comunitario poi reso stabile dai pronunciamenti sui giudizi in via principale e dalla relativa dichiarazione di incostituzionalità per violazione vincoli europei delle leggi regionali. Primato che, infine, si è del tutto rafforzato con l'inserimento nell'articolo 117 della Costituzione.

Ma tra le tante decisioni del giudice costituzionale che hanno determinato la definitiva scomparsa di una concezione della sovranità che includesse l'autonomia sono tre le sentenze che caratterizzano in senso monolitico e non frazionabile l'idea di sovranità statale in Italia .

La prima è la sentenza n. 365 del 2007 sulla sovranità statale e sulla 'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna di istituire una Consulta destinata a discutere "uno statuto di sovranità e autonomia" che, secondo B. Guastafarro, ha determinato un "esito apparentemente paradossale, che un ordinamento che ancora il principio autonomistico alla sovranità popolare non consente alla autonomia di qualificarsi sovrana"<sup>87</sup> . Una sovranità dunque esclusivamente statale alla quale non può partecipare in nessuno lo Repubblica della autonomie nelle sue articolazioni di autonomie regionali locali.

Ora bisognerebbe chiedersi come lo Stato possa chiedere un *nuovo* assetto federale europeo se non ammette a un possibile assetto federale al suo interno? L'unità della Repubblica ha bisogno di tutte le sue parti ha necessita di tutte le sue parti per poter essere realizzata.

La seconda è la sentenza n. 42 del 2017 che stabilisce al 3.1 del Considerato in diritto che "La lingua italiana è dunque, nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale, tutelate anche dall'art. 9 Cost. La progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l'erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione possono insidiare senz'altro, sotto molteplici profili, tale funzione della lingua italiana: il plurilinguismo della società contemporanea, l'uso d'una specifica lingua in determinati ambiti del sapere umano, la diffusione a livello globale d'una o più lingue sono tutti fenomeni che, ormai penetrati nella vita dell'ordinamento costituzionale, affiancano la lingua nazionale nei più diversi campi. Tali fenomeni, tuttavia, non debbono costringere quest'ultima in una posizione di marginalità: al contrario, e anzi proprio in virtù della loro emersione, il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e

---

<sup>86</sup> Per un quadro di sintesi proprio con riferimento alle differenze tra autonomia e sovranità cfr. B. Guastafarro, *Autonomia, Sovranità, Rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e nel Regno Unito*, Cedam, Padova 2020.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 210.

dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé.

La terza è la numero 28 del 2018 che evidenzia l'assenza di efficienti mezzi di raccordo tra Stato e Regione nell'adempimento degli obblighi comunitari.

Il caso in questione riguarda la bonifica della discarica "Razzaboni" in Emilia Romagna, una delle diverse discariche per cui l'Italia è stata sottoposta a procedura d'infrazione e condannata dalla Corte di Giustizia, da ultimo con sentenza del 2 dicembre 2014 (causa C-196/13). A seguito dell'ultima condanna lo Stato imputava a carico della Regione l'importo della penalità pagata per la mancata bonifica del sito. Tuttavia, la bonifica era già avvenuta nel 2009, come ben documentato e comunicato allo Stato dalla Regione, mentre lo Stato non ha trasmesso la documentazione alla Commissione UE prima del 2016, il che ha giustificato la condanna del 2014<sup>88</sup>.

La decisione evidenzia l'insufficiente raccordo tra le istituzioni statali e regionali nell'adempimento degli obblighi comunitari (nel caso specifico, nelle procedure d'infrazione), e si può inserire nel più ampio contesto del mancato coinvolgimento delle realtà regionali nella definizione delle politiche e delle normative comunitarie.

Nelle sentenze che abbiamo citato la nostra *identità costituzionale* è solamente statale, le Regioni semplicemente non ci sono e, come scrive Toniatti nell'introduzione, le regioni dovrebbero prendersi più sul serio<sup>89</sup>.

In sintesi, che il ruolo delle Regioni nel contesto europeo sia estremamente limitato fin dalle origini delle Comunità Europee, nate da accordi di diritto internazionale tra Stati unici attori di rilievo, e che non ha subito sostanziali modifiche nonostante le riforme introdotte da Maastricht e da ultimo da Lisbona, che pure parrebbe imporre il rispetto delle realtà regionali e locali.

Il processo di integrazione delle Regioni nella fase ascendente di definizione di politiche e normative comunitarie sia completamente affidato ai singoli Stati Membri, che lo definiscono in modalità differenti.

Il caso italiano si mostra poi particolarmente farraginoso, mancando efficaci strumenti di raccordo che consentano un effettivo coinvolgimento delle Regioni, che a loro volta disciplinano autonomamente i rapporti con l'implementazione del diritto comunitario e la partecipazione alla sua definizione, creando così un quadro estremamente variegato e inefficiente.

### 3. Conclusioni: le regioni nella identità costituzionale nazionale.

La immensa letteratura di questi anni ha sempre scritto di crisi dello Stato chiuso nella forbice tra Europa e Mercato è così descritto da M. Cacciari: "Il *collasso* per linee interne della Grande Macchina si accompagna alla sua crisi per la formidabile pressione 'universalistica' del mercato mondiale. L'economia internazionale si 'libera' del diritto inter-statale europeo, fondato sulla esistenza di Stati effettivamente sovrani". L'ultima espressione del moderno Stato, "cuius regio, eius oeconomia", è stato spazzato via dal crollo dei sistemi socialisti"<sup>90</sup>; la forbice oggi è ancor più ampia ma è tutta interna ai singoli stati membri perché il rapporto con la Ue è "ordinamenti euro-unitari", non più separati.

---

<sup>88</sup> i punti più rilevanti della decisione sono evidenziati nel comunicato stampa della Corte: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20180307122748.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20180307122748.pdf)

<sup>89</sup> R. Toniatti, ..., in questo volume.

<sup>90</sup> M. Cacciari, *Geofilosofia dell'Europa*, Adelphi Milano, 1994, 126

Le Regioni in questo scenario semplicemente non esistono più, ma sono solamente i terminali “amministrativi” delle politiche nazionali ed europee, soprattutto per quanto attiene ai cd. fondi strutturali, mentre a livello europeo emergono le città globali o le regioni con caratteristiche simili alle nuove città-stato. Il descritto divario genera una assenza totale di politiche pubbliche per affrontare sul serio la distanza tra Europa del Nord e del Sud, nonché il rischio costante della frattura est-ovest per la coesione europea. Nella costruzione dell’identità costituzionale europea deve essere ricompresa una identità costituzionale fondata sulle ragioni della democrazia regionale e delle sue specialità; un caso paradigmatico di rispetto dell’articolo 4 del Trattato così come scritto nell’introduzione a questo volume di R. Toniatti<sup>91</sup>.

Per riportare le regioni al centro dell’Europa sarà inoltre necessaria una legge elettorale per la rappresentanza della democrazia regionale nel Parlamento europeo mentre il comitato delle Regioni potrà essere utilizzato come strumento di partecipazione alla democrazia diffusa locale.

Senza un cambiamento di paradigma per evitare “la degenerazione della ‘forma di Unione’ (per adattare l’Unione stessa la categoria della ‘forma di Stato’ coniata...per gli Stati stessi<sup>92</sup>, che veda al centro del dibattito europeo la cultura della democrazia diffusa nelle autonomie regionali.

---

<sup>91</sup> R. Toniatti, *Autonomie regionali e Unione Europea: percorsi evolutivi e complementari d’incontro*, in questo volume.

<sup>92</sup> Così A. Ruggeri, *Rischi di involuzione autoritaria e integrazione sovranazionale come garanzia della democrazia*, in *Crisi dello stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Esi Napoli, 2020, p. 32.