



UN'EUROPA DELLE REGIONI?

Prof. Jens Woelk
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Trento

Il titolo di questo seminario, *Un'Europa delle Regioni?*, fa riferimento a un tema particolarmente dibattuto negli anni 1990 e che, a distanza d'anni, può ancora essere considerato una questione aperta. La mia intenzione oggi è, da un lato, collegare la dimensione continentale dell'integrazione europea alla dimensione più prossima dello spazio territoriale che potremmo anche definire "Heimat", vale a dire l'ambiente ristretto in cui ci si sente a casa propria, e, dall'altro, esplorare le relazioni tra queste due dimensioni.

Che l'Unione europea sia costituita da 27 Stati membri è cosa nota. Se, tuttavia, si pone la domanda di quante siano le regioni all'interno dell'UE, la risposta non giunge altrettanto immediata. Inizieremo il nostro *tour d'horizon* definendo anzitutto il concetto di "regione", per poi proseguire chiarendo il rapporto tra regioni e Stati, comprese le differenze tra un sistema federale e un sistema regionale di governo. Infine, esamineremo il ruolo che le regioni ricoprono oggi in Europa:

- Che cos'è una regione?
- Quali sono le relazioni tra regioni e Stati?
- Qual è il ruolo delle regioni in Europa?

Una definizione di "regione"

Ho scelto quattro esempi di territori (Baviera, Austria, Alto Adige/Südtirol e Malta) molto diversi tra loro per dimensioni, quadro demografico, configurazione geografica, ecc. per mostrare l'enorme diversità che esiste in Europa, anche in termini di governo territoriale e di governance territoriale, ossia il modo in cui è organizzato il governo di un territorio.

La Baviera, pur proclamandosi "Stato" (il cosiddetto "Freistaat Bayern", ossia Repubblica o "Stato libero" di Baviera), non è in realtà un paese indipendente, bensì un *Land*, cioè uno Stato membro della Repubblica Federale di Germania. Con i suoi 13 milioni di abitanti è uno dei pilastri economici della Germania, responsabile di un'enorme produzione economica.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



L'Austria è uno Stato membro dell'UE ed è anche uno Stato federale costituito da nove *Länder*. Ha una popolazione di 9 milioni di individui e un livello di produzione economica inferiore rispetto alla Baviera. Se esaminiamo questi due territori, quindi, non vi sarebbe motivo, nella sostanza, per non considerare la Baviera uno Stato membro dell'UE, salvo che essa non è uno Stato sovrano sotto il profilo formale.

L'Alto Adige/Südtirol è una Provincia autonoma italiana, con una popolazione di appena mezzo milione di abitanti, la maggior parte dei quali di lingua tedesca. Gode inoltre di una speciale autonomia in un paese – l'Italia – suddiviso in “regioni”.

Malta è una piccola isola del Mar Mediterraneo che, pur avendo approssimativamente lo stesso numero di abitanti dell'Alto Adige/Südtirol, è anche un paese indipendente e uno Stato membro dell'UE.

Questa è un'interessante [mappa](#) a colori delle regioni europee, che mostra le diverse suddivisioni territoriali riconosciute come “regioni” in Europa. Qual è la logica alla base di tale suddivisione? Quando un territorio può essere considerata una regione?

Per **definire il concetto di regione** si può ricorrere a vari criteri. Si parla cioè di:

- ✓ *regione geografica*, ossia un sistema territoriale che presenta determinati requisiti in termini di dimensioni, confini naturali come le Alpi o il Reno, ecc.;
- ✓ *regione storica*, quando nell'individuazione della trama regionale il criterio frequentemente usato assieme agli attributi geografici è rappresentato dal vincolo temporale che ha unito alcuni territori sotto la medesima entità spaziale, spesso calcolato in centinaia di anni. È il caso della Baviera, che in passato fu dapprima un Ducato e, successivamente, un Regno indipendente, o della Catalogna, anch'essa dinastia distinta prima di fondersi con la Castiglia, e della Toscana, della Bosnia o della Boemia, per citare alcuni esempi;
- ✓ *regione economica*, illustrata, per esempio, in questa [mappa](#) delle regioni dell'UE, che mostra una suddivisione in ambiti territoriali in base al grado di sviluppo economico, con le regioni meno sviluppate distribuite nel sud della Spagna, dell'Italia e della Grecia e nell'Europa centro-orientale;
- ✓ *regione statistica*. A tale proposito è importante ricordare che l'UE ha istituito una nomenclatura statistica comune delle unità territoriali denominata [NUTS](#) (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*), che è usata per analizzare dati a livello regionale tra Stati membri per evitare di comparare Stati come, per esempio, il Lussemburgo o Malta, da un lato, e Francia, Italia o Germania dall'altro. Il criterio statistico è stato usato anche dal regime fascista per creare le regioni in Italia;
- ✓ *regione politica/istituzionale* (v. sotto).

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



Nella maggior parte dei casi, i territori sono articolati in regioni sulla base di una combinazione di questi criteri.

Relazioni Stato-regioni

Le regioni sono entità subnazionali, esistono cioè a un livello subordinato rispetto a quello statale. Come tali, si può dire che operino su un piano intermedio rispetto a Stato e Comuni. Tutte le regioni con una funzione politica o amministrativa svolgono anche mansioni amministrative. Alcune regioni sono inoltre dotate di poteri legislativi, e perciò hanno la facoltà di emanare leggi, e di parlamenti regionali. Nel caso di regioni con queste caratteristiche, il loro numero nell'UE si riduce in maniera significativa (cfr. [qui](#)) a un totale di sole 73 regioni distribuite in otto Stati membri. Questo status particolare deve essere garantito e organizzato a livello costituzionale. Altrettanto importante è la questione dell'identità: si discute molto, soprattutto nel campo delle scienze politiche, in merito allo "status identitario", che chiama in causa questioni di carattere storico, linguistico, politico e così via, per il fatto che alcune regioni sono state (ri)concepite in base a criteri "artificiali", ma che, nonostante tale artificialità, nel tempo hanno sviluppato una propria identità.

Esistono alcuni modelli di relazioni tra Stato e regioni tra cui, per esempio, federalismo, regionalismo, decentramento/deconcentrazione, devoluzione, ecc. L'aspetto importante da tenere a mente quando si esaminano le regioni da questa prospettiva è quello dell'"autonomia politica", che per un certo verso potrebbe anche essere correlata alle questioni dell'identità e dello status costituzionale. Una certa regione ha autonomia politica? Fino a che punto può dirsi autonoma? E come è tutelato o garantito questo status?

Federalismo. Il federalismo costituisce, storicamente, un'alternativa allo Stato unitario. Quest'ultimo prevede unità e comunanza senza diversità o autonomia: ogni parte dello Stato è trattata in maniera uniforme, come se lo Stato fosse un'entità omogenea. Gli Stati Uniti e la Svizzera rappresentano due modelli storici di aggregazione di Stati indipendenti in un sistema federale per perseguire scopi comuni (in particolare, difesa, organizzazione dell'economia, politica estera), lasciando agli Stati federati la competenza per altri ambiti. L'ideale e il principio federale sono stati introdotti successivamente anche in altri paesi come la Germania, dove esisteva già una tradizione del principio federale di divisione dei poteri tra vari territori, o l'Austria (1919) e il Belgio.

Cos'è, dunque, uno Stato federale? Uno Stato federale è caratterizzato dall'idea che non esiste un solo Stato unitario, bensì vi sono due livelli di governo (*dual government*): il governo centrale (o "Federazione") e i governi statali. La definizione

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



più breve e, a mio avviso, più efficace di federalismo è “governo condiviso e autogoverno”, tale per cui alcune questioni sono determinate congiuntamente a livello federale, mentre altre sono decise in autonomia dagli Stati federati.

Il che ci porta a considerare gli elementi di un sistema federale, che sono tra l'altro importanti sia per il suo concreto funzionamento sia per lo “spirito” federale, vale a dire la filosofia sottesa al sistema federale. Tali elementi sono:

- ✓ *libero accordo*, ossia un patto di fondo (in Latino: *foedus*, da cui deriva il termine “federalismo”) in base al quale singoli Stati decidono di unire le proprie forze in un organismo sovranazionale pur continuando a operare autonomamente in alcuni ambiti specifici;
- ✓ *distribuzione ed equilibrio di poteri*, tra il governo federale e i governi nazionali. Tale aspetto può essere estremamente diverso da sistema a sistema. L'idea, tuttavia, è che vi sia un significativo ventaglio di competenze che gli Stati possono esercitare, compresa la competenza legislativa per quelle materie;
- ✓ *una Costituzione* dove tali principi siano sanciti. La maggior parte dei sistemi federali possiede una Costituzione federale valida sull'intero paese e più Costituzioni statali valide sul territorio dei membri (esiste, per esempio, una Costituzione bavarese);
- ✓ *autonomia finanziaria*: ciascuno dei due livelli di governo possiede risorse finanziarie e un proprio bilancio, solitamente godono di autonomia tributaria ecc.;
- ✓ *partecipazione*. Questo elemento è particolarmente importante: l'idea è che gli Stati federati partecipino alle decisioni del livello centrale/federale (che riguardano tutti), molto spesso attraverso una seconda Camera (per esempio, il Senato negli Stati Uniti o il *Bundesrat* tedesco).

Regionalismo. Il sistema federale è stato adattato in alcuni Stati, dove sono stati istituiti sistemi regionali, perlopiù dopo la Seconda guerra mondiale. Gli esempi migliori nell'UE sono la Spagna e l'Italia. Il principio regionale consiste nel riprendere alcuni elementi del sistema federale e nell'applicarli a uno Stato unitario caratterizzato al suo interno da un elevato grado di diversità per far fronte a tali differenze in modo migliore e più efficiente. Si pensi all'Italia del Nord e del Sud o alla popolazione di lingua francese in Valle d'Aosta, alla popolazione di lingua tedesca in Alto Adige/Südtirol e alla popolazione di lingua slovena in Friuli-Venezia Giulia. In queste aree non è necessario avere norme nazionali per rispondere ai bisogni delle minoranze, che possono invece essere meglio gestiti a livello locale. Si parla in tal caso di “differenziazione”, o di “soluzioni asimmetriche”, un concetto che stride con l'ordinamento federale, dove ogni Stato ha eguali diritti e poteri. In un sistema regionale è tipico, invece, che sia introdotta una differenziazione. In Italia, per

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



esempio, esistono regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario; queste ultime dispongono di meno risorse, meno poteri e di uno status costituzionale diverso rispetto alle regioni a statuto speciale. Un altro esempio è la Spagna, dove si osserva una differenziazione a livello economico nei Paesi Baschi.

Tipico di questo sistema è il fatto che la struttura regionale non mette in discussione l'unità e l'indivisibilità dello Stato, un principio quest'ultimo che è sancito in maniera ferma e risoluta nelle Costituzioni nazionali (si pensi all'[articolo 5](#) della Costituzione italiana, che in un unico disposto ribadisce entrambi i principi: "La Repubblica, **una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali** [...]"; un altro esempio è la Spagna con le istanze di autodeterminazione dapprima da parte dei Paesi Baschi e, più di recente, della Catalogna, alle quali il governo centrale ha reagito ribadendo l'integrità del territorio spagnolo).

Molto spesso il sistema è garantito anche sul piano normativo e costituzionale da una solida forma di controllo e supervisione a livello centrale sull'operato delle regioni, dal momento che tali strutture sono comunque istituzioni statali. Si osserva un impatto significativo anche in termini di partecipazione a livello centrale, che nella maggior parte dei sistemi regionali è estremamente limitata.

Decentramento. Esistono altri tipi di regioni. Per esempio, vi sono regioni dotate esclusivamente di potere amministrativo (come le divisioni territoriali della Francia, dove il governo centrale è tradizionalmente rappresentato nella persona del prefetto di tali province o regioni). In tal caso, i ministeri non sono le uniche autorità amministrative, ma esiste una certa forma di decentralizzazione dei ministeri nei singoli territori, che tuttavia non hanno autonomia politica.

Il sistema della devoluzione del potere, al contrario, è caratterizzato da una forte dimensione politica. Nel 1999 si è tenuto nel Regno Unito un referendum per decidere se le tre entità (Irlanda del Nord, Scozia e Galles) dovessero diventare decentrate, con un trasferimento di poteri dal governo centrale di Londra ai parlamenti devoluti, compresa la facoltà di legiferare. La devoluzione dei poteri si è rivelata particolarmente vantaggiosa per l'Irlanda del Nord, poiché ha facilitato la soluzione del conflitto nordirlandese, ed è fissata nell'Accordo del Venerdì Santo. La Scozia ha ottenuto molti poteri devoluti dal centro e il fatto che fosse governata da un partito di opposizione (Partito nazionale scozzese, SNP) rispetto al governo nazionale di Westminster (Conservatori) ha dato il via al movimento di indipendenza e al Referendum sull'indipendenza della Scozia del 2014, quando una maggioranza risicata di scozzesi votò però per rimanere a far parte del Regno Unito. Tali esempi mostrano chiaramente la dimensione politica della devoluzione e un esercizio dei poteri legislativi che è molto simile a quello di un sistema federale. A distinguere i due

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



sistemi, tuttavia, è la direzione: nella devoluzione la questione non è tanto quella di “unirsi” tipica dell’aggregazione, bensì di “rimanere uniti”. Il potere, cioè, viene devoluto e decentralizzato per evitare la disgregazione del paese. Un altro esempio interessante è quello del Belgio, dove si sono susseguite dagli anni 1980 ben sei riforme dello Stato belga, che via via hanno trasformato il Belgio in un paese federale molto frammentato, in cui le entità territoriali (tre regioni e tre comunità) hanno ottenuto sempre più poteri, con un conseguente indebolimento del governo centrale.

Una volta di più si osserva in Europa un quadro alquanto diversificato, caratterizzato da numerosi approcci diversi e numerosi diversi modi di organizzare un paese, anche quando esistono regioni (forti).

Il ruolo delle regioni in Europa

Come si è visto, non esiste in Europa un modello unico o uniforme di regioni, così come non esiste un modello di regionalizzazione o federalizzazione: non vi sono cioè imposizioni, ma i vari Stati accettano, riconoscono e collaborano con le diverse strutture regionali che sono emerse nel corso della storia o con gli Stati che non hanno regioni. Tutto ciò rende difficile pensare a un’“Europa delle Regioni”, poiché difficile è trovare un comune denominatore delle regioni. Tale complessità è simboleggiata nell’immagine dalla bandiera europea circondata dalle bandiere nazionali, dove è evidente che l’Unione è un’organizzazione costituita da Stati membri che hanno sottoscritto e ratificato i trattati dell’UE. A tale proposito, vale la pena ricordare che il Trattato dell’UE non inizia con le parole “Noi, popoli dell’Unione europea”, bensì con le parole “Sua Maestà, il Re del Belgio”, perché i Trattati sono stati sottoscritti dai Capi di Stato (e il Belgio è il primo, in ordine alfabetico, dei 27 Stati membri dell’UE).

“L’Europa delle Regioni” era uno slogan in voga negli anni 1990, quando si tendeva a considerare le regioni come un’alternativa agli Stati, perché all’epoca l’Europa cessava di essere spaccata in Oriente e Occidente e molte persone cominciavano a pensare che la situazione avrebbe comportato la fine dello Stato-nazione. I paesi europei erano in procinto di organizzarsi in un’Unione (l’Unione europea è stata fondata, di fatto, nel 1992 e, a pochi anni di distanza, sarebbe stato introdotto l’euro, si sarebbe realizzato il mercato interno, ecc.) e avevano l’intenzione di operare più assiduamente a livello di UE (nei settori della difesa, delle politiche sociali, ecc.). Al tempo stesso, in molti Stati le regioni sono state rafforzate (l’Italia ha introdotto una riforma in questo campo nel 2001, la devoluzione nel Regno Unito si è avuta nel 1999, il Belgio e altri paesi hanno adottato un sistema federale o regionalizzato, ecc.). Una domanda ha cominciato quindi a circolare: Perché è necessario avere uno Stato tra il piano regionale e la dimensione dell’integrazione europea? La prospettiva di sbarazzarsi del livello statale, tuttavia, si è rivelata alquanto irrealistica. Alcuni esperti di scienze politiche, infatti,

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



sostengono che gli Stati-nazione sono ancora vivi e vegeti e continuano a fungere da “custodi” dell’UE, poiché controllano l’Unione e il trasferimento di poteri all’Unione.

L’idea sottesa al motto “Pensa globale, agisci locale” (“Think globally, act locally”), anch’esso in voga negli anni 1990, e che implicava un rafforzamento del ruolo delle regioni, era sostenuta tra l’altro da argomentazioni funzionali: sono, infatti, le regioni responsabili dell’attuazione delle politiche, sia nazionali che unionali, poiché sono le regioni e i loro comuni a essere più vicini ai cittadini. Altrettanto sentita era l’argomentazione della partecipazione: è utile che le persone che partecipano alle decisioni siano poi le stesse che concorrono a mettere in atto tali decisioni in un secondo momento. È per questo motivo che all’inizio degli anni 1990, con il Trattato di Maastricht, la prospettiva locale è stata riconosciuta a livello istituzionale con la creazione del [Comitato delle regioni](#), che è investito di poteri consultivi nel processo decisionale europeo.

Negli anni 2000 si è quindi passati al concetto di “Europa *con* le regioni”, dove alle regioni era affidato un importante ruolo attuativo oltre che un ruolo complementare che consentiva di incidere sul processo decisionale. Al giorno d’oggi il ruolo complementare delle regioni è riconosciuto in maniera crescente e sta divenendo via via più accurato grazie a talune procedure. Per esempio, le regioni possono far sentire la propria voce direttamente, attraverso i pareri del Comitato delle regioni, o indirettamente. In quest’ultimo caso si parla di “meccanismo di controllo della sussidiarietà”: prima di trasferire nuovi poteri a livello di Unione europea, le istituzioni dell’UE devono avvertirne i Parlamenti nazionali e molto spesso le singole regioni possono esprimere il loro parere attraverso i Parlamenti nazionali.

Infine, c’è una nuova possibilità per le regioni, che oggi possono collaborare non tanto a livello verticale (locale, provinciale o regionale, e nazionale), ma individuando nuove sfere d’azione flessibili con la possibilità di collegarsi orizzontalmente ad altre regioni, aree metropolitane, distretti ecc. di altri paesi. Si parla in tal caso di **cooperazione transfrontaliera**. Dagli anni 1970 questa forma di cooperazione si è diffusa in molti territori europei in varie soluzioni (“Euroregioni”) e l’UE ha formalizzato il fenomeno creando i cosiddetti GECT (Gruppi europei di cooperazione territoriale), entità regolamentate a livello di UE e che le regioni e i comuni possono usare per formalizzare e rendere visibile la loro collaborazione al di là dei confini nazionali. Per esempio, nella nostra regione Trentino-Alto Adige/Südtirol abbiamo un GECT con lo Stato federato del Tirolo. Si tratta di un nuovo spazio di azione transfrontaliera molto interessante per le regioni. E poiché molte di queste forme di cooperazione sono anche informali, poiché non richiedono la firma di trattati formali né prevedono trasferimenti formali di poteri, ma semplici accordi o la costituzione di associazioni private, non si parla di un sistema istituzionale bensì di *governance multilivello*.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



Vi sono molte associazioni diverse in cui confluiscono le regioni per rappresentare interessi e bisogni specifici propri. Per esempio, è senz'altro più facile produrre latte nelle grandi aziende agricole delle pianure della Germania settentrionale o dell'Italia settentrionale che non nella nostra regione alpina. Ha senso, quindi, che le regioni alpine uniscano le proprie forze per rappresentare con un'unica voce i bisogni specifici dell'agricoltura di montagna anziché fare affidamento soltanto sul ministero dell'Agricoltura nazionale, che rappresenta gli interessi di tutti gli allevatori del paese.

Un'ultima osservazione riguarda l'individuazione di uno **standard** di regione europea, che è difficile poiché non esiste un unico modello di regionalizzazione a livello europeo. Non vi sono, pertanto, norme vincolanti, ma esistono norme prive di efficacia vincolante diretta ("soft law") ed esistono alcuni principi nonché un atto in cui tali principi sono stabiliti: il "Quadro di riferimento per la democrazia regionale" del Consiglio d'Europa (rivisto nel 2018). Esiste, inoltre, una sorta di istituzione "sorella" del Comitato delle regioni in seno al Consiglio d'Europa, vale a dire il Congresso dei poteri locali e regionali, che comprende molti paesi che non fanno parte dell'Unione europea, tra cui la Russia (fino al 2022), i paesi dei Balcani, la Turchia, ecc. Tale assemblea, che ha il compito di monitorare gli sviluppi negli Stati, introduce pertanto un elemento di trasparenza per quanto riguarda il regionalismo.

Vorrei concludere con un'affermazione chiara: le regioni sono parte integrante d'Europa e partecipano alla costruzione dell'integrazione europea, ma poiché l'UE è ancora costituita da Stati membri, lo Stato-nazione è tutt'altro che scomparso. E questo è il nostro problema oggi: le dimensioni e i mercati interni degli Stati sarebbero troppo piccoli per le sfide poste dalla globalizzazione nell'immediato futuro (prime fra tutte i cambiamenti climatici o le pandemie). Poiché l'unico modo per contare nel mondo per uno Stato europeo è cedere sovranità all'Unione, la soluzione è differenziare gli interventi sul proprio territorio (com'è accaduto nella gestione della pandemia). Come al solito, l'importante è trovare un equilibrio tra semplici regole e regole che si adattano in maniera efficace alla situazione di un territorio.

[Traduzione dal tedesco di Daniela Ferrari]

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com