LE PICCOLE PATRIE D'EUROPA. TRA STATI, REGIONI E MINORANZE
European Small Homelands. Among States, Regions and Minorities

Giuseppe MOTTA, Assistant Professor Ph.D.,
Sapienza University of Rome

Abstract: The paper aims to generate some reflections about the actual state of relationships between the different levels of Governance. The European Union has built a unique space of economic and political integration in which the ideas of nation and states have been partially modified and reshaped. A third level of governance, in particular, appeared and consolidated side by side with the tradtional state and sovranational powers. The regional and local authorities flourished all over Europe and also in the latest member states, beginning with the phase of enlargement. the reinforcement of a regional level of power, in particular, has been helpful for the economic development of certain areas and, even in a future perspective, could be also important for the solution of many historical controversies that concern some special inter-ethnic and multicultural regions, where local powers could better support a process of reciprocal rapprochment between the different communities.

Keywords: Regions, European Union, Localism, Minorities

L'avvio del processo di integrazione europea ha comportato notevoli cambiamenti nel campo delle relazioni internazionali e dal punto di vista storico, segnando l'inizio di una cooperazione che, seppur agognata e auspicata da molti nel corso dei secoli, può essere senza dubbio considerata senza precedenti. In una prospettiva di lunga durata si può inoltre ragionare sulle riforme istituzionali che il Vecchio Continente ha attraversato durante il XX secolo. La presenza dei grandi Imperi multinazionali e coloniali, ben forte e salda all'inizio del Novecento, è stata annullata prima dall'irruzione degli Stati nazionali e in seguito dalla fine dell'era coloniale. Gli Stati nazionali sono diventati gli attori del sistema europeo, e hanno a loro volta deciso di demandare parte delle proprie competenze a un livello sovranazionale, seppur con tempi e modalità differenti (i paesi dell'Europa orientale hanno preso questa strada solo negli anni Novanta). Si è così creato un solido sistema in cui Stati e istituzioni comunitarie, attraverso una costante dialettica, intervengono in maniera congiunta delineando due distinti livelli di governance, sopranazionale e nazionale.

Gli Stati, nella loro accezione post-Versailles, hanno intrapreso dagli anni Cinquanta un processo di costante e graduale erosione delle loro competenze, a vantaggio delle istituzioni comunitarie ma non solo. A Versailles si era cercato di regolare specifiche situazioni, quelle delle minoranze e delle regioni contese da più Stati, tramite l'adozione di determinate formule di autonomia e autogoverno, modelli che tuttavia sono stati inevitabilmente accantonati dagli Stati nazionali di Versailles, che hanno al contrario centralizzato i propri ordinamenti coerentemente con la logica di esaltazione nazionalista che regnava nel periodo interbellico. Quella che a Versailles era stata soltanto una proposta

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

destinata alla soluzione di particolari realtà e problematiche, tuttavia, è divenuta col tempo una pratica diffusa in modo transnazionale.[1]

Nel secondo dopoguerra per la ricostituzione della vinta Germania si è scelto un modello federale che non consentisse la formazione di un forte e antidemocratico centro politico. Mentre all'atto della stipulazione dei trattati costitutivi delle Comunità europee, in pratica solo la Germania poteva vantare al proprio interno un compiuto e realizzato sistema federale o regionale, la situazione andò evolvendosi nei decenni successivi. In Italia infatti la regionalizzazione era ancora in itinere, nell'attesa di essere concretamente messa in atto negli anni Settanta, con i decreti che trasferivano le competenze dal centro alla periferia. Nello stesso decennio anche in Belgio si crearono 3 Regioni e 3 comunità "culturali" mentre altri due Stati dotati di strutture regionali, Portogallo e Spagna, entrarono a far parte delle comunità il primo gennaio del 1985 dopo che, in particolare la Spagna, con la creazione di 17 comunità autonome in seguito alla Costituzione del 1978, aveva optato per una regionalizzazione totale.

Negli anni Novanta entra nell'Unione un altro Stato di robusta tradizione federale, l'Austria, mentre sempre in Belgio si completa la riforma federale nel 1993, e nel regno Unito, per effetto dei referendum tenutisi nel 1997 in Scozia e Galles, si avvia un sorprendente processo di *devolution*[2], non meno sorprendente dell'analogo fenomeno che si sta registrando in Francia, ove ai dipartimenti si sta gradualmente sostituendo una costruzione statale impostata sul modello regionale.[3]

Grazie a formule di autogoverno e decentramento molti Stati hanno creato un forte livello regionale e locale, capace di assicurare efficacemente la tutela delle comunità minoritarie e, allo stesso tempo, funzionale anche relativamente a obiettivi di sviluppo economico, come nel caso dei *Local Governement Acts* del 2001 e del 2003, azioni che si sono dimostrate fondamentali per la crescita economica dell'Irlanda[4]. Paesi scandinavi come Svezia e Finlandia, accanto a speciali disposizioni che garantiscono l'autonomia di alcuni territori come le isole Fær Oer, la Groenlandia o le isole Åland - ove la minoranza svedese può contare su uno dei più evoluti sistemi di autonomia in vigore già dal primo dopoguerra - hanno infatti avviato più ampie politiche di decentramento amministrativo. La Svezia ha completato i *Local Government*

---

[1] Sulle trattative di pace di Versailles, cfr. H. W. V. Temperley, ed., *A History of the Peace Conference of Paris* (6 vol., 1920.–24); H. Nicolson, *Peacemaking, 1919*, London 1933; Lord Riddell et al., *The Treaty of Versailles and After*, New York 1935; W. E. Stephens, *Revisions of the Treaty of Versailles*, New York 1939; F. S. Marston, *The Peace Conference of 1919*, Oxford 1944; M. MacMillan, *Paris 1919: Six Months That Changed the World* (2002); A. Mayer, *Politics and Diplomacy of Paecemaking. Containment and Counter-Revolution at Versailles. 1918-1919*, London 1968.

[2] Termine sostanzialmente traducibile con decentramento, devoluzione di competenze. Il processo iniziato dal governo Blair eletto nel 1997 ha investito il Parlamento Scozzese e l'Assemblea del Nord Irlanda di poteri legislativi, ha creato un'Assemblea Gallese, con poteri legislativi secondari, il distretto di Londra e 9 Agenzie Regionali per lo Sviluppo. Per un approfondimento del processo devolutivo inglese si veda nel volume de Le Regioni di aprile del 2000: S.Parolari, *The dark side of devolution*, Padova 2008; A.Torre, *On Devolution. Evoluzioni e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in " Le Regioni", n. 2, marzo-aprile 2000, pp. 203-340.

[3] Tutti i processi di regionalizzazione di questi paesi, con l'eccezione del Regno Unito, si trovano descritti in A.D'Atena (a cura di), Federalismo e Regionalismo in Europa, Milano 1994; M.Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2006.

[4] La comprensione del nazionalismo attraverso adeguati strumenti di decentramento, anche se non estingue completamente ogni attività di opposizione allo Stato, contribuisce comunque a rendere meno difficoltosa una sua preservazione in quanto tale. "Nell'ex Unione Sovietica e in Jugoslavia l'incapacità o la rigidità dello Stato hanno facilitato la classica e semplicistica richiesta prioritaria d'indipendenza politica dei nazionalisti estremisti". Cfr. Stuart Woolf, *Il nazionalismo in Europa*, Milano 1994, p. 42.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

Acts del 1977 e del 1991 con la creazione di quattro regioni pilota (Skane, Västra Götaland, Kalmar e Götland); la Finlandia, oltre alla tradizionale autonomia garantita alle Åland - risalente al 1921, nata sotto l'egida della Società delle Nazioni e attualmente garantita tramite un'assemblea legislativa provinciale e un comitato esecutivo - ha avviato un processo di regionalizzazione creando diciannove consigli regionali (legge n. 1135 del 1993), così come hanno fatto il Portogallo, ove esistono due diversi livelli di governo territoriale - per le isole Azzorre e Madeira, dichiarate regioni autonome, e il suolo continentale ove sono state create cinque commissioni di coordinamento regionale riorganizzate dal decreto 224 del 2001 - e la Grecia, ove tale processo è stato portato avanti con le leggi n. 2218, n. 2240 del 1994 e la legge "Capodistria" (n. 2539 del 1997) fino alla revisione costituzionale degli art. 101 e 102 nel 2001[5].

Questioni come federalismo, regionalismo e tutela delle minoranze costituiscono nella contemporaneità oggetto di studi e di analisi che collegano la diffusione e il consolidamento di tale diffuso livello sub-statale di governo alla più ampia realtà europea, mettendo in evidenza le intersezioni fra i poteri locali, l'amministrazione nazionale e quella comunitaria[6]. Lo sviluppo di forme decentrate di governo appare ancora più sorprendente considerando che negli anni Cinquanta, al momento della fondazione della Comunità economiche europee, solo la Germania possedeva un definito sistema federale, mentre il regionalismo italiano non si era perfettamente delineato. Uno dei principi basilari per il funzionamento delle tre Comunità, cioè il rispetto della sovranità degli Stati firmatari che mantengono la esclusiva potestà di regolare i propri apparati amministrativi interni, impediva inoltre che le regioni e le altre autorità sub-nazionali godessero di uno *status* europeo, situazione che Hans Peter Ipsen, un giurista tedesco, nel 1966 definiva come cecità regionale (*Landesblindheit*) delle Comunità[7].

Solo negli anni Settanta, quando l'attenzione per le questioni nazionali viene risvegliata dalla tensione vissuta per l'inasprimento di alcuni di questi conflitti (in Spagna e in Ulster) anche l'approccio delle istituzioni europee nei confronti delle autorità sub-statali di governo comincia a cambiare. Le Comunità decidono di creare il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) destinato a divenire il principale strumento delle politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Mentre negli Stati membri, dopo la riforma federale belga e i decreti di trasferimento di competenze alle regioni italiane, procede un lento processo di regionalizzazione, anche a livello sovranazionale si delinea una politica regionale "europea". Il

[5] Sin dal primo dopoguerra la Finlandia si è dotata di una Costituzione con un'impostazione fortemente liberale riconoscendo il bilinguismo e l'esistenza di due gruppi etnici, principi che sono stati poi alla base della legge sulle lingue del 1922 e che indubbiamente hanno condizionato il Consiglio della Società delle Nazioni al momento di confermare la sovranità della Finlandia su queste isole. Cfr. Tore Modeen, *La situazione del gruppo etnico svedese in Finlandia tra le due guerre*, in U. Corsini-D. Zaffi (a cura di), Le minoranze tra le due guerre, Bologna, 1994.

[6] Anche in Italia sono apparse numerose pubblicazioni dedicate allo studio della realtà regionale (cfr. G. Falcon, *Dimensione comunitaria e realtà regionale nella prospettiva dell'Unione europea*, Trento 1994; L. Monti, *L'Europa delle Regioni*, Roma 2003; N. Castello, *L'Europa delle specificità territoriali*, Napoli 2002) o, più in particolare, alla dimensione europea delle regioni italiane. Cfr. G. Falcon, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in "Le Regioni", XXIX, n. 2, 2001, pp. 327 ss.; G. Greco, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario" (RIDPC), n.2, 2000, pp. 287 ss.

[7] Tale citazione viene costantemente richiamata nelle opere in tema di Regioni ed Unione europea per descrivere sinteticamente le relazioni esistenti in origine fra le Comunità europee e le autorità sub-statali contemplate negli ordinamenti degli Stati membri. Cfr. H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65, Geburstag, 1966, pp. 248-256.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

diritto comunitario in alcuni casi smette di disinteressarsi della distribuzione di competenze interna ai singoli Stati membri e vi si intromette, provvedendo direttamente a individuare quale livello, statale o regionale, abbia il compito di svolgere una funzione o un'attività rilevante per le normative europee. Proprio grazie a una di queste "intrusioni" nell'ordinamento nazionale, si registra un primo coinvolgimento diretto delle regioni nelle azioni comunitarie. Vengono elaborate politiche speciali che instaurano un rapporto diretto fra istituzioni locali e comunitarie, apportando diversi strumenti correttivi al carattere tendenzialmente liberistico dell'economia europea. In questi programmi le regioni rivestono un ruolo separato da quello esercitato dallo Stato in quanto è la stessa norma comunitaria che riconosce loro la competenza a interagire direttamente con le istituzioni sovranazionali. Tale politica regionale viene consolidata attraverso l'Atto Unico Europeo del 1986, quando assume carattere di competenza generale delle Comunità, e viene supportata dall'inserimento dei principi di partenariato e co-partecipazione nella gestione dei Fondi strutturali.

Dagli anni Ottanta, l'atteggiamento delle Comunità verso le regioni cambia: le istituzioni addivengono a una dichiarazione comune concordando sull'opportunità di una più stretta collaborazione tra Commissione e autorità regionali. Il Parlamento Europeo con alcune risoluzioni comincia a parlare di una Europa delle Regioni, fornendo nel 1988 la Carta Comunitaria della Regionalizzazione per promuovere l'istituzionalizzazione di entità di tipo regionale da parte degli Stati e fornire i mezzi per una definizione delle stesse. L'interessamento del Parlamento Europeo nei confronti delle Regioni si spinge fino alla costituzione di appositi momenti di confronto nelle Conferenze Pe–regioni della Comunità, come la II Conferenza di Strasburgo (27-29 novembre 1991) conclusasi con una dichiarazione finale e sette risoluzioni in cui si sottolinea il profilo dello sviluppo democratico, del radicamento della costruzione europea e del decentramento nell'attuazione delle politiche comunitarie[8]. La Commissione, a sua volta, con la decisione 487/88 istituisce il Consiglio Consultivo degli enti regionali e locali, poi perfezionato dal trattato di Maastricht e sostituito dal Comitato delle Regioni, organo rappresentativo delle autorità regionali e locali che partecipa ai meccanismi decisionali comunitari con poteri consultivi. Nell'originario testo del Trattato di Maastricht le competenze del Comitato erano limitate a cinque settori: coesione economica e sociale, reti trans-europee, sanità pubblica, istruzione e cultura. In seguito all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam gli sono poi stati attribuiti cinque nuovi ambiti di consultazione obbligatoria: politica dell'occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale e trasporti[9]. Modificando l'art.146-E, il trattato di Maastricht ha inoltre previsto moduli di raccordo tra le regioni e l'altra grande istituzione comunitaria, il Consiglio dei Ministri, permettendo di superare l'impostazione

[8] Anche negli anni successivi il Parlamento europeo riprenderà tali temi proponendosi come organo promotore delle autonomie locali, capace di tracciare per esse i nuovi orizzonti dell'integrazione europea coniugando i criteri di Stato di diritto, democrazia e federalismo. Cfr. Albrecht Weber, *Federalismo e regionalismo nell'Unione europea*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario" (RIDPC), n. 4, 1993, p. 722; Andrea Scrimali, *Il Parlamento europeo e la promozione delle autonomie locali negli Stati membri dell'Unione europea*, in "RIDPC", n. 3-4, 2005, p. 932.

[9] L'attività del Comitato delle Regioni, benché non risulti di primaria importanza nello svolgimento dei meccanismi decisionali dell'Unione, si è talvolta rivelata molto utile. Nell'elaborazione dei pareri di prospettiva, per esempio, la scelta di concentrarsi su argomenti politici che possano apportare un importante contributo a Consiglio e Commissione è stata particolarmente apprezzata per la sua importanza strategica e la funzionalità alla qualificazione democratica del sistema dell'integrazione europea. Cfr. M. Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova 1996.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

iniziale che riservava la rappresentanza degli Stati membri esclusivamente a esponenti dei rispettivi governi. La formulazione del nuovo art. 203 (ex 146-E), eliminando il riferimento ai governi nazionali, apre le porte al "rappresentante di ciascuno Stato membro con livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro". Altri esponenti di livello regionale si trovano poi in corpo alla Rappresentanza Permanente presso l'Unione, comunemente indicata come Coreper, che si riunisce con frequenza quasi quotidiana e svolge un importante lavoro di preparazione per l'assunzione delle decisioni del Consiglio stesso. In molti casi le istituzioni regionali hanno inoltre guadagnato una visibilità europea e mondiale potendo sviluppare anche una vera e propria politica estera, instaurando relazioni verticali (con gli organismi sovranazionali) e orizzontali (con altre entità dello stesso grado). Tale attività viene gestita attraverso appositi uffici con sede a Bruxelles, o tramite forum e organizzazioni sorte per avviare progetti di cooperazione culturale o economica, come nel caso dei "quattro motori" Catalunya, Lombardia, Rhône Alpes, Baden Württemberg[10].

A regioni ed enti locali sono dunque attribuiti nuovi obiettivi e più consistenti funzioni, soprattutto nella fase di esecuzione e implementazione di normative elaborate con il concorso regionale ai livelli superiori. Anche il principio di sussidiarietà, nella sua dimensione sovranazionale e in quella costituzionale presente in numerose realtà nazionali, contribuisce a consolidare un diffuso livello di governo e amministrazione sub-statale intimamente inserito in una trama sovranazionale. Tale fenomeno assume aspetti diversi: da una parte viene evidenziato il nuovo ruolo affidato alle autorità regionali e locali nell'esecuzione della normativa comunitaria (la "coamministrazione"), più in generale questa tendenza alla regionalizzazione viene collegata a un approfondimento del processo di integrazione non più limitato ai soli Stati ma anche alle loro autorità sub-nazionali, amministrative e di governo, quindi più democratico e rispettoso di particolarismi, tradizioni e localismi, in sintonia con quanto stabilito dall'art. 128 del Trattato di Maastricht, che fa riferimento alla diversità culturale dell'Europa[11]. Abbandonando la tradizionale logica che vedeva la partecipazione alla vita comunitaria come un ramo della politica estera, quindi competenza esclusiva dello Stato centrale, in molti ordinamenti sono stati introdotti particolari meccanismi di partecipazione regionale ai processi

[10] Si può affermare che molti enti sub-statali stanno costruendo un nuovo modo di gestire gli affari europei adottando uno stile comunitario di governo; tramite uno studio condotto su otto regioni appartenenti a diversi Stati (Andalusia e Catalogna, Rodano Alpi e Linguadoca Rossiglione, Toscana e Campania, Attica e Epiro) si osserva tale evoluzione che si sta evidenziando in alcuni ambiti di osservazione privilegiati: il Comitato delle Regioni, le associazioni interregionali, le sedi di rappresentanza delle regioni di Bruxelles e i programmi di partenariato dei fondi strutturali. Silvia Bolgherini, *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna 2006.

[11] La coamministrazione prevede che vi sia l'attribuzione della stessa funzione a due o più soggetti differenti che agiscono in rapporto di necessarietà e normalità in maniera da completarsi vicendevolmente. Succede per esempio durante la fase discendente dei processi decisionali comunitari, quando una decisione presa a Bruxelles deve poi essere applicata dalle amministrazioni nazionali e, nei casi previsti, da quelle sub-statali competenti nella rispettiva materia. Cfr. C. Franchini, *La Commissione delle Comunità europee e le amministrazioni nazionali*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato", n. 4, 1993, pp. 675 ss. In Italia la regione Friuli Venezia Giulia ha previsto esplicitamente il suo intervento in tale fase discendente e ha emanato la legge n. 10 del 2 aprile 2004 "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea a sulla procedura di esecuzione degli obblighi comunitari". Cfr. Federico Furlan, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario", n. 1, 2005, pp. 145-147.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

di *policy-making* in relazione alle politiche europee[12]. Per indicare il crescente ruolo delle regioni nell'amministrazione comunitaria, i giuristi sono arrivati a parlare di *multi level governance* e di *third level governance*, cioè di un terzo livello di governo costituito dalle autorità regionali o sub-statali presenti negli Stati membri dell'Unione che si va consolidando parallelamente al procedere del cammino integrativo europeo[13].

Nel dialogo proposto dal Libro Bianco sulla Governance europea, al livello regionale e locale di governo è affidata la ricerca di una maggiore vicinanza ai cittadini europei da parte dell'Unione, la quale ha dovuto affrontare il venir meno delle fortissime spinte che avevano sostenuto le personalità politiche nelle battaglie per la costruzione europea e dell'entusiasmo dei popoli europei, apertamente sottolineati dai recenti referendum in Francia e Olanda[14]. Lo scarso interesse dei cittadini viene in parte causato dal fatto che l'Unione appare come un sistema di governo consociativo con la tendenza alla formazione di ampie coalizioni, mirate a evitare voti contrari. Conseguentemente, mentre alcuni interessi, in particolare quelli difesi dai governi nazionali e dal mondo degli affari, tendono a essere fin troppo rappresentati, altri hanno seri problemi a venire perfino considerati. Questo è proprio il caso delle scommesse politiche di regioni non rappresentate a sufficienza a livello di coalizioni nazionali o transnazionali: questioni riguardanti lo sviluppo femminile, la disoccupazione a lungo termine o la tutela dei gruppi emarginati e delle comunità minoritarie. Lo stretto legame democratico esistente tra società civile e regioni non costituisce comunque il solo aspetto che viene alla luce al momento di valorizzare la dimensione intra-statuale di governo all'interno dell'amministrazione comunitaria e di quelle nazionali. È doveroso ricordare che l'Unione è stata ed è tuttora una unione economica e monetaria e in questo senso acquista particolare importanza il fatto che in seno alle regioni, variamente denominate e disciplinate, le rivendicazioni di carattere economico rivestano un ruolo centrale. Esse sembrano sorpassare come elemento di specialità l'esistenza di uno spiccato sentimento di identità nazionale o regionale, venendo così a costituire il presupposto per una più forte domanda di autogoverno. Nei sistemi economici moderni si va sempre più diffondendo il concetto di area territoriale quale spazio economico e sociale d'attrazione con un proprio sistema complesso di offerta che diventa attore dello sviluppo alla ricerca di vantaggi competitivi sostenibili. Anche a livello di politiche di sviluppo interne a uno

[12] Chiaramente la reale capacità delle regioni di influenzare la definizione della politica dello Stato in campo europeo dipende da variabili diverse, in quanto condizionate da: fattori costituzionali, qualità delle relazioni inter-governamentali fra il governo centrale e le autorità sub-nazionali, livello di intraprendenza di tali autorità e legittimità "sociale", in quanto entità che costituiscono stabili società civili avranno in tal senso maggiori possibilità. Cfr. C. Jaffrey, *Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 38, n. 1, 2000, pp. 9 ss.

[13] La governance è un sistema che coinvolge una serie di attori più ampia di quella che fa semplicemente riferimento ai governi. Essa presenta più livelli: le istituzioni europee, gli Stati membri e, in maniera crescente, i livelli sub-nazionali di governo. Cfr. J. Laughlin, *Regional Autonomy and State Paradigm Shifts*, in M. Keating (a cura di), *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenam-Northampton 2004, pp. 658-659; C. Jeffery, *op. cit.*, p. 2; L.Hooghe-G. Marks, *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, in "American Political Science Review", Vol. 97 n. 2, (2003), pp. 233-43; G. Marks– L. Hooghe – K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level governance*, in "Journal of Common Market Studies*",* vol. 34, n. 3 1996, pp. 341-378.

[14] Diverse interpretazioni hanno accompagnato il No espresso dalla maggioranza dei votanti in questi due paesi. Sono stati messi in evidenza la carenza della parte dedicata ai diritti sociali, i pericoli derivanti da uno sfrenato allargamento o il carattere compromissorio della Costituzione, "*nécessairement le fruit d'un compromis entre des intérêts et des aspirations divers*", cfr. J. V. Louis, *Quo vadis Europa?*, in "Cahiers de Droit Européen", n. 1-2, 2005, p. 11. Per una breve rassegna dello stato dei processi di ratifica nei diversi paesi, cfr. G. Motta, *An Europe without Constitution*, in A. Carteny, *A New Continent*, *cit*., pp. 189 ss.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

Stato membro, dunque, cambia la considerazione dell'autorità locale, che non viene più vista esclusivamente come oggetto di trattamenti diversificati o benefici assistenziali, bensì diventa soggetto attivo, in collaborazione con l'autorità centrale, nella diversificazione delle politiche di sviluppo da mettere in atto attraverso la concertazione tra soggetti pubblici.

La governance che si va delineando all'interno dell'Unione europea riparte dunque da principi di cooperazione, co-partecipazione e partenariato, e inserisce nella sua complessa articolazione anche le autorità sub-statali di governo, a cominciare da quelle regioni esistenti sotto forme diverse ormai in tutti gli Stati membri. Parimenti, si registra un processo di armonizzazione graduale fra gli ordinamenti dei diversi Stati europei, nei quali si va affermando un modello decentrato di amministrazione che, pur presentando una molteplicità di differenti esperienze, segue *standards* comuni indicati dal sistema Nuts (Nomenclature of Territorial Units for Statitistics)[15].

Il consolidamento del livello di governo regionale può mostrare benefici influssi anche per quanto riguarda la tutela delle minoranze, che attraverso le istituzioni regionali e locali possono partecipare più attivamente ai meccanismi decisionali nazionali e, in misura minore, anche europei. Comunità poco consistenti sul territorio statale, attraverso gli strumenti della politica locale possono più facilmente godere i frutti del proprio diritto di rappresentanza interagendo con le istituzioni nazionali e sovranazionali. Regionalizzazione e tutela delle minoranze rappresentano infatti punti delicati del processo di allargamento europeo, ugualmente attento alla democratizzazione e allo sviluppo economico dei paesi candidati.

La comparsa di un nuovo scenario geopolitico in Europa ha poi aggiunto all'agenda politica di Bruxelles un importante e ambizioso impegno, quello dell'allargamento dell'Unione europea ai paesi che avevano vissuto l'esperienza del socialismo reale. Come è noto, tale processo ha imposto agli Stati candidati il rispetto di alcuni parametri, fissati dai criteri di Copenaghen e ancor meglio definiti nei diversi capitoli dell'*acquis communitaire*. Mentre il documento licenziato dal vertice di Copenaghen nel 1993 si riferiva esplicitamente alla tutela delle minoranze come *conditio sine qua non* per avviare i negoziati fra Stato e istituzioni europee, nelle successive fasi di questo *iter* le riforme operate dai governi candidati sono state monitorate con attenzione da speciali negoziatori che ne hanno studiato lo sviluppo economico e l'avanzamento politico. La politica regionale ha costituito in tale fase uno dei punti di maggiore interesse, prima di tutto perché legata al progresso economico di tali paesi e soprattutto delle regioni più arretrate, ma anche in quanto garanzia di democraticità di fronte al centralismo burocratico ereditato dal passato totalitario[16]. In questi casi la regionalizzazione,

[15] Questa standardizzazione si inserisce in un contesto più ampio e costituisce sotto certi aspetti una particolare manifestazione di una tendenza generale che investe il campo dell'amministrazione e della produzione del diritto e ha dato luogo a un interessante dibattito sul "diritto amministrativo globale" animato da Sabino Cassese, Stefano Battini, Richard B. Stewart nella "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 2-3, 2005.

[16] Nell'ambito della politica regionale dell'Unione Europea, la Commissione, richiamandosi all'art. 158 del Trattato, ha dimostrato di fare grande affidamento sul livello regionale e soprattutto sulle regioni "speciali", cioè quelle frontaliere o ultra-periferiche. Tale tendenza non si è modificata nel caso dei paesi candidati e a questi ultimi, pur aumentando le disparità, è stata estesa l'applicazione dei cinque principi base di tale azione: concentrazione, programmazione, partenariato, addizionalità e valutazione. Cfr. G. Viesti–F. Prota, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna 2004. Il processo di integrazione presenta infatti elevati costi economici - dovuti, per esempio, all'eliminazione di barriere tariffarie poste a protezione delle aree più deboli - e costi sociali, causati dalla mobilità verso le aree più sviluppate. Cfr. L. Hooghe-M. Keating, *The Politics of European Union Regional Policy*, in "Journal of European Public Policy", vol. 1, n. 3 1994, p. 368.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

coniugando economia e politica, è stata inoltre intesa come strumento di espressione di comunità minoritarie spesso ignorate dal mondo politico, quasi come mezzo di riconciliazione etnica. Seppur si possa discutere animatamente sul suo reale apporto, il processo di allargamento ha contribuito a indirizzare verso parametri di democrazia e tolleranza il destino politico di molti paesi che "tornavano in Europa" dopo anni di totalitarismo, ripartendo spesso da condizioni di fragilità e da rivalità nazionali mai sopite[17].

La ricollocazione dei paesi dell'Europa orientale nella politica internazionale ha favorito la costruzione di sistemi democratici di massa che hanno invertito la tendenza all'esclusione e alla discriminazione manifestata nella prima fase post-totalitaria in Estonia, Lettonia, Slovacchia, Romania e Bulgaria. La strategia elaborata a Bruxelles per riavviare l'economia di questi paesi, entrati nell'Unione nel 2004 e nel 2007, prevede le gestione di fondi strutturali attraverso la cooperazione fra istituzioni comunitarie, statali e regionali: queste ultime in molti casi sono state appositamente create.

Nel contesto dell'allargamento, l'obiettivo del miglioramento della coesione economica e sociale dell'Unione ha investito in maniera differente le diverse regioni d'Europa che, insieme ai rispettivi governi, sono state chiamate in gioco dalla normativa comunitaria relativa ai fondi messi a disposizione delle regioni in ritardo di sviluppo. La capacità di amministrare correttamente tali fondi è una condizione essenziale per continuare a usufruirne e implica, come detto, il coinvolgimento di strutture che indirizzino l'utilizzo delle risorse messe a disposizione verso obiettivi considerati prioritari e adeguino la gestione delle stesse alle reali esigenze del territorio e della comunità dell'area interessata. La politica regionale dell'Unione ha così spinto i diversi governi dei paesi candidati, compresa la Romania, verso la creazione di un quadro legislativo e istituzionale adatto a tali programmi e non solo. La Costituzione post-comunista della Polonia del 1997 riconosce il principio di sussidiarietà e la creazione di organismi regionali di *self-governement* (art. 15, 164)[18]. Nel 1999 vengono quindi introdotte sedici regioni, *Wojewódtzwa*, alle quali sono assegnate anche funzioni legislative da esercitare sotto il controllo del *voevod*, il rappresentante del governo. Fra il 1996 e il 1999 le contee ungheresi, *megyék*, vengono raggruppate in sette unità amministrative competenti in materia di sviluppo regionale e gestione dei fondi comunitari. In Slovacchia funzionano dal 2002 otto *samospravne kraje* corrispondenti alle regioni create nel 1996 e così nella Repubblica Ceca dove la precedente divisione regionale è stata prima abrogata nel 1990 e poi ripristinata con l'atto costituzionale n. 347/1997 che ha istituito quattordici regioni[19]. La Bulgaria, con la riforma del

[17] La *perestrojika* ha prodotto un indebolimento della mentalità imperialista e, di conseguenza, ha contribuito a cristallizzare il nazionalismo dei popoli di questi paesi, fattore scatenante (anche se non causa primaria) del declino del sistema sovietico. Cfr. V. Zaslavsky, *Le cause strutturali del crollo del sistema sovietico*, in S. Fedele-P. Fornaro (a cura di), *Dalla crisi dell'impero sovietico alla dissoluzione del socialismo reale*, Soveria Mannelli 2000, pp. 68-69.

[18] Già la "Piccola Costituzione" adottata nel 1992 (la legge costituzionale del 17 ottobre 1992 sulle relazioni reciproche tra potere esecutivo e potere legislativo e sull'autogoverno locale) aveva stabilito che l'autogoverno locale è alla base dell'organizzazione della vita pubblica locale (art. 70) e che realizza, entro i termini fissati dalla legge, parte sostanziale dei compiti pubblici (art. 71).

[19] L'incoraggiamento delle istituzioni europee ha portato alla nascita di istituzioni che variano sensibilmente da Stato a Stato presentando dimensioni e *status* legale differenti. Mentre in Polonia hanno una popolazione media di più di due milioni di persone, nella Repubblica Ceca, in Ungheria e Slovacchia esse variano fra i 500.000 e i 750.000 abitanti. Solo la Polonia ha creato entità che rientrano perfettamente nel modello Nuts-2, mentre più discussa è la qualificazione delle regioni ceche; in Ungheria e Slovacchia il riferimento è invece quello del Nuts-3. Cfr. M. Brusis, *Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe*, in M. Keating, *op. cit*., pp. 536-538.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

1999, ha istituito 28 *oblast*, unità amministrative territoriali competenti a condurre una politica regionale, a implementare le azioni del governo statale a livello locale e ad assicurare l'armonia degli interessi nazionali e locali (art. 142 Cost.). La Romania, con la Carta Verde del 1997 e con la legge 151 del 1998, ha invece preferito strutturare le proprie regioni limitandosi agli aspetti più squisitamente europei, legati quindi ai problemi dello sviluppo. Sulla base di criteri economici sono state create otto agenzie di sviluppo regionale con funzioni esecutive e otto consigli di sviluppo regionale con funzioni deliberative, coordinati a livello centrale dal Ministero per lo sviluppo, *Ministerul Dezvoltarii şi Prognozei,* e dal Consiglio Nazionale di sviluppo regionale. Le agenzie, definite come Organizzazioni non governative di utilità pubblica, sono costruite su basi statistiche espresse nel sistema di catalogazione europeo Nuts e costituiscono il principale strumento di implementazione dei fondi strutturali e di promozione dello sviluppo regionale, pur non essendo ritenute parte integrante dell'amministrazione romena che è ancora impostata secondo una logica "provinciale" sulla base dei *judeţ*, distretti che sono più simili a delle province[20]. La questione interessa soprattutto la comunità ungherese, che da tempo richiede l'istituzione di una propria provincia o regione autonoma, e più in generale l'intera Transilvania il cui particolarismo storico, difeso da una corrente politica e culturale che fa capo alle riviste *Altera* e *Provincia* e alle opere di Sabin Gherman e di Gusztav Molnár, tende a essere percepito come un velato secessionismo o comunque come un pericoloso contributo alla etnicizzazione dei poteri locali - una sentenza della Corte di Appello di Bucarest nel 2003 ha dichiarato fuorilegge la Lega della Transilvania e del Banato, organizzazione fondata da Gherman per chiedere la regionalizzazione della Romania e la concessione di potestà legislativa secondaria alle nuove entità regionali -[21]. Attualmente, le otto macroregioni create fra il 1998 e il 2001 non corrispondono alle regioni storiche del paese come Oltenia, Banato e Transilvania e non sono dunque espressione di quel legame culturale che esiste fra determinati territori e le popolazioni che vi risiedono. Possono però essere ritenute un primo passo in avanti verso l'abbandono di quel centralistico paternalismo che connotava il passato regime e la graduale armonizzazione delle strutture amministrative romene agli *standards* europei, non solo in termini di efficacia ma anche sotto il profilo della democraticità. Quello della Transilvania non è un caso isolato, anzi; sono molte le regioni dell'Europa orientale e balcanica che possono vantare analoghe credenziali storiche e linguistiche, e che dunque aspirano a distinguersi dallo Stato che su tali territori esercita la sua sovranità, attraverso formule federali o di autonomia regionale. In Istria, "comunità plurietnica, pluriculturale e plurilingue", si è sviluppato dopo il 1991 un forte movimento regionalista che solo dopo la caduta del regime di Tudjman ha potuto tuttavia trovare un clima più adatto per definire l'autonomia della regione. Con la legge costituzionale sui diritti delle minoranze del 13 dicembre 2002, quelle sull'istruzione e sull'uso delle lingue e dell'alfabeto delle minoranze, la n. 33 del 2001 sull'autogoverno regionale e locale, sono state quindi poste le basi giuridiche per un regionalismo aperto e "integrante" che ha aiutato la Croazia a regolare la questione dei territori popolati dai serbi e quindi a condurre il

[20] È sorto in questi anni un vivace dibattito accademico sul regionalismo; che ha portato alla creazione di diversi momenti di incontro, a studi e pubblicazioni dedicate alle politiche già avviate negli altri Stati europei. Cfr. V. Puskas-A. Ivan-D. Dolghi (a cura di), *Regiunile şi regiunalizare în context european*, Cluj 2003

[21] Fra le opere che trattano la situazione attuale di tale problematica del transilvanismo nell'attuale panorama politico romeno, cfr. T. Callagher, *Furtul unei Naţiuni*, Bucarest 2004, G. Molnár–G. Andreescu, *Problema Transilvania*, Cluj 1999; D. Pommier Vincelli, *Il federalismo in Romania: il dibattito sulla Transilvania*, in AA.VV, "Anuarul Institului Italo-Român de Studii Istorice, II, Cluj 2006, pp. 139 ss.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

suo processo di avvicinamento e ingresso nell'Unione europea. Una situazione analoga a quella istriana la si può rintracciare nella Voivodina serba, ex provincia autonoma che la Costituzione serba del 1990 relega a "forma di autonomia territoriale". Anche qui durante gli anni del governo Miloševič si è assistito alla nascita di un movimento autonomista che, dopo l'emanazione di un memorandum nel dicembre 1995, solo in seguito alle elezioni presidenziali del 2000 è riuscito a cogliere i frutti della sua attività. Con una speciale norma, la legge "Omnibus", viene poi ristabilita la potestà legislativa dell'Assemblea della provincia alla quale sono delegate competenze e funzioni originariamente spettanti al governo di Belgrado mentre i diritti delle minoranze nazionali sono tutelati dalla Legge sulla protezione dei diritti e delle libertà delle minoranze nazionali del 27 febbraio 2002.

Anche in Europa orientale si assiste a un graduale passaggio da una protezione minoritaria speciale, approntata per singole fattispecie e basata su diversi criteri identitari, a una ridefinizione qualitativa dei diritti e della tutela delle minoranze tramite una concezione civica del regionalismo che prevede riforme regionali estese all'intero territorio statale e pratiche destinate a tutti i cittadini di tale area[22].

I processi di decentramento delle competenze sono diventati parte costituente della ridefinizione della governance nello spazio europeo e, pur sotto una pluralità di forme riassunte nel sistema Nuts, sembrano coincidere con una diffusa regionalizzazione e con il consolidamento della *multi-level governance*. Naturalmente il conferimento di maggiori responsabilità e funzioni ad autorità regionali e locali avvicina la sfera decisionale pubblica alla società civile e ciò avviene tramite la scomposizione di una logica nazionale che tende a monopolizzare in un'ottica nazionalista i concetti di Stato e popolazione. Il riconoscimento delle particolarità che caratterizzano alcuni regionalismi, che siano economiche, sociali, etniche o linguistiche rappresenta poi una garanzia anche nel campo della tutela delle minoranze. Non potendo parlare di una politica europea espressamente dedicata alla questione minoritaria, gli strumenti di tutela apprestati per tali comunità dalle istituzioni sovranazionali sono chiaramente costituiti da disposizioni che solo in maniera non diretta implicano la difesa dei diritti degli appartenenti a una minoranza nazionale. Il rafforzamento del livello regionale e locale di governo si accompagna dunque alle politiche riguardanti la non-discriminazione, ai meccanismi di sussidi regionali e alle misure con cui viene incoraggiata la diversità linguistica.

Il diritto comunitario, nel corso della sua evoluzione complessa e ormai cinquantennale, è passato dall'assenza della questione minoritaria all'esplicita considerazione della stessa, pur sotto una luce particolare, quindi solo indirettamente toccata da norme giuridiche del diritto primario. L'apertura dei confini e la relativizzazione del loro significato, l'istituzione di una cittadinanza comune aggiuntiva a quella degli Stati, la valorizzazione della dimensione regionale e la promozione della diversità culturale, nazionale e regionale, hanno inevitabilmente contribuito a cambiare l'iniziale orientamento. Il Trattato di Amsterdam prevede che il Consiglio possa adottare opportuni provvedimenti per combattere discriminazioni fondate su razza, origine etnica e religione, obiettivo poi arricchito dalla lunga serie di divieti previsti

[22] Mentre la forza dei principi di autonomia territoriale è nell'Europa orientale molto limitata, maggiore è invece la presa esercitata dal regionalismo e da ampie riforme dello Stato che possono essere effettuate anche in senso regionale. Cfr. G. Poggeschi, *Le minoranze nazionali*, in E. Pfostl, *op. cit*., p. 247.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal successivo art. 22, che sancisce l'obbligo di rispettare la diversità culturale, religiosa e linguistica[23].

La tutela delle minoranze è dunque divenuta una costante preoccupazione per il legislatore sovranazionale che a Copenaghen le ha assegnato la funzione di parametro politico per l'adesione dei futuri membri e, successivamente, la ha inserita fra i valori dell'Unione. Nel trattato che sancisce una Costituzione per l'Europa firmato a Roma nell'ottobre 2004 all'articolo I-2 si fa riferimento al "rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza nazionale" riconfermando la legittima appartenenza della tutela delle minoranze al più ampio concetto di diritti umani e la preferenza per una dimensione individuale e non collettiva di tali diritti[24]. Tale scelta ha prevalso anche nel caso dell'art. II-81, il vecchio art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che vietando qualsiasi forma di discriminazione fondata "sull'appartenenza a una minoranza nazionale" non recepisce le proposte di alcuni membri della Convenzione centrate invece sui diritti del gruppo. Le politiche dell'Unione, che mirano a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'origine etnica o la religione (art. III-118), tengono dunque conto della tutela minoritaria, secondo parametri che sono imposti tanto ai nuovi paesi candidati quanto ai vecchi Stati membri, nei confronti dei quali le istituzioni europee possono eventualmente aprire una procedura di infrazione. In Europa la tutela delle minoranze sta dunque acquisendo una importante dimensione sovranazionale e, nonostante la supervisione della politica sulle minoranze degli Stati membri non sia una competenza regolare delle istituzioni europee, queste ultime hanno spesso dedicato notevoli sforzi proprio in tale settore, anche nei confronti della particolare situazione dei rom che, come si è visto, non godono della protezione e del supporto di alcuno Stato. Tale attenzione è ben visibile nelle relazioni annuali stilate su ogni paese candidato e sarà centrale nella valutazione dell'avanzamento delle domande di adesioni di Turchia, Croazia ed ex repubblica jugoslava di Macedonia (Fyrom), territori che appaiono indirizzati verso un comune futuro europeo basato sul rispetto, la tolleranza e sul tanto discusso multiculturalismo, visto paradossalmente talvolta come ricchezza da gestire, talaltra come causa di decadenza del continente europeo.

La questione minoritaria tende inoltre a confondersi con i problemi legati al federalismo e alla diffusione di tale modello nei diversi Stati europei, nonché con il futuro stesso delle attuali entità statali, che hanno da tempo intrapreso un lungo cammino di trasformazione, per alcuni una vera lotta di sopravvivenza di fronte alla minaccia costituita

[23] L'elaborazione di tale importante documento è stata accompagnata da un ampio consenso da parte dell'opinione pubblica, soprattutto da parte dei più convinti europeisti, ma anche da manifestazioni di protesta che hanno coinvolto la città di Nizza durante i giorni del vertice. Sui diversi aspetti relativi al contenuto della Carta, cfr. R. Toniatti, *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Padova 2002; L. Ferrari Bravo-F. di Majo–A. Rizzo, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: commentata con la giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea e della Corte Europea dei diritti dell'uomo e con documenti rilevanti*, Milano 2001; M. Siclari (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Torino 2003.

[24] Il testo definitivo della Costituzione europea è frutto dell'intenso lavoro svolto dalla Convenzione, organismo nato appositamente per elaborare tale documento e comporre i diversi punti di vista espressi dai governi degli Stati membri e di quelli candidati. Cfr. A Tizzano (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa: testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Milano 2004; J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna 2004; F. Mastronardi, *La Convenzione sul futuro dell'Europa: prove di Costituzione europea. L'ascolto delle voci, l'approfondimento dei temi, la scrittura dei testi*, Napoli 2003; C. B. Blankart–D. C. Mueller, *A Constitution for the European Union*, Londra 2004.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

dagli slanci europeisti e dalle spinte regionaliste. Si è registrato un graduale processo di consolidamento delle strutture sovranazionali e di quelle sub-statali le quali hanno spesso dimostrato di poter superare il filtro dello Stato nello sviluppo di reciproche relazioni – come nei molti casi in cui singole regioni hanno condotto una propria politica estera veicolando interessi nazionali e locali -.

Nella democrazia moderna, che nasce non come opposizione allo Stato ma come richiesta di partecipazione alle attività di gestione della cosa pubblica, le "piccole patrie", oltre a rivendicare il diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza statale, sempre più spesso si indirizzano verso formule di autonomia che consentano un'ampia partecipazione alla gestione dello Stato:

> "*The obligation of the governement is not simply to listen, but to consult proactively with the relevant groups. Within such a democratic system the national minority group can be incorporated fully within the political life of the state*"[25].

Si registra un costante aumento di occasioni per promuovere la cultura regionale o minoritaria, grazie all'espansione delle pubblicazioni di massa e dei mezzi di comunicazione, come carta stampata e televisione. I nuovi movimenti nazionalisti, di frequente sorti come forma di mobilitazione politica di protesta e malcontento verso lo Stato, cercano di imporsi grazie alla riscoperta di tradizioni e manifestazioni dimenticate e alla rivalutazione delle lingue minoritarie, recuperate all'uso amministrativo e scolastico[26]. Tutti questi elementi divengono progressivamente oggetto di norme e regole nazionali, attente a tutelare la sovranità statale e allo stesso tempo a soddisfare le richieste di autonomia amministrativa e autogoverno provenienti da partiti e formazioni etnici e nazionalisti, comunque espressione di realtà minoritarie.

Con il contributo congiunto del processo di armonizzazione imposto dalle Comunità europee e dello sviluppo di forme di governo federali o regionali, il vecchio Stato unitario subisce così una sorta di "opacizzazione" della propria sovranità, che migra verso sedi estranee alla formula Stato-Nazione[27]. Si verifica un duplice processo di federalizzazione, verso l'esterno con l'incremento di esperienze di collaborazione e integrazione con gli altri Stati, e verso l'interno ricavando nuovi spazi per forme di governo locali. Negli Stati federali, federati o "regionalizzati", il nazionalismo è meno forte in conseguenza dell'esistenza di

[25] Considerando che molti problemi sono creati dalla lontananza o dall'estraneità dei gruppi minoritari dal *decision making process*, è tramite la partecipazione alla sfera pubblica e l'autogoverno che tali questioni possono trovare una soluzione. "*Autonomy is the only means by which the protection and promotion of the group's identity can de ensured*". Cfr. S. Wheatley, *Minority Rights, Power Sharing and the Modern Democratic State*, in P. Cumper-S. Wheatley, *op. cit.*, pp. 210-212.

[26] Per un interessante contributo che chiarisce e descrive la ricchezza linguistica dell'Europa, comprendendo anche il Caucaso, all'interno di una linea che va da Mar Caspio a Mar Nero, cfr. Fiorenzo Toso, *Lingue d'Europa*, Milano 2006; G. Lepschy, *Le lingue degli europei*, in AA. VV., "Storia d'Europa*"*, Torino 1993. In quest'ultimo testo si fa riferimento alla relazione statistica fatta nel 1985 da Décsy.

[27] Cedendo importanti competenze al livello sopranazionale e a quello intra-statuale la forza dello Stato inteso come centro di potere non può che diminuire. Cfr. A. Pirni, *Dinamiche dello Stato-Nazione tra sovranità e legittimità*, in "Storia. Politica. Società", anno IV, n. 6, dicembre 1994. "*Nation-states are not disappearing, but their nature, role and functions are changing. They have divested themselves of many tasks…Some of these tasks have been taken over by EU, while others have been decentralized to lower levels of government"*. Cfr. J. Laughlin, *op. cit.*, p. 658.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

diversi centri di riferimento politico che rompono il blocco monolitico degli Stati accentrati. Viene riconosciuto il nesso storico che unisce una minoranza a un territorio e i diritti di rappresentatività delle minoranze sono così indirettamente oggetto della tutela nazionale, che inserisce le autorità sub-statali all'interno dei meccanismi decisionali e dà loro specifiche competenze. In molti Stati si crea una struttura federale o regionale che concede alla proprie articolazioni ampio spazio in un determinato settore nel quale si ritiene che l'autorità regionale o locale possa meglio ottenere gli obiettivi preposti – fra i quali si pone la tutela di lingua, cultura e tradizioni locali -. Queste autorità sub-statali (e spesso ugualmente sub-nazionali) hanno gradualmente acquisito una valenza "europea", in quanto si trovano anche a dover agire direttamente con le Comunità economiche. Dopo la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, le Comunità lanciano una serie di programmi diretti a riequilibrare la coesione economica e sociale dei diversi Stati, riconoscendo la specificità economica delle aree meno sviluppate ed entrando in diretto contatto con le autorità regionali e locali. Le politiche europee cercano dunque di mitigare il problema della distribuzione delle risorse e la mancanza di equilibrio fra gli spazi economici regionali, divenuti fonte delle nuove rivendicazioni nazionaliste nate fra gli anni Sessanta e Settanta.

L'incremento quantitativo delle competenze delle Comunità comporta inoltre la necessità, da parte delle istituzioni europee, di un utilizzo sempre maggiore degli apparati istituzionali e amministrativi nazionali, quindi anche regionali e locali. Tali autorità trovano così la possibilità di affacciarsi, seppur timidamente, all'interno dei processi decisionali a livello europeo secondo le previsioni dei trattati, così come trasposte nelle diverse legislazioni nazionali. Se a livello europeo, l'anno 1992 segna l'avvio dell'attività del Comitato delle Regioni come organo consultivo dell'Ue e l'introduzione di nuove norme come il principio di sussidiarietà, che racchiude una grande potenzialità di benefici per regioni e corporazioni locali, nel vasto panorama internazionale il 1989 si rivela ancor più importante[28].

Il crollo dell'Impero sovietico e del socialismo reale ha aperto una nuova ondata di nazionalismi e una recrudescenza di odi etnici che allarmano notevolmente la comunità internazionale e in alcuni casi si trasformano in veri conflitti. Nella fase di transizione verso la costruzione di sistemi democratici, in molti paesi dell'Europa dell'est il nazionalismo riemerge come genesi del precedente regime, alimentato da rivalità mai dome e da una certa forma di ostilità nei confronti delle organizzazioni internazionali, considerate colpevoli di intromettersi nelle faccende interne di uno Stato sovrano.

Questi nuovi focolai di scontro nazionale preoccupano le istituzioni internazionali che, superando l'individualismo del periodo precedente, dedicano nuovamente attenzione alle minoranze e allo stesso tempo sollecitano ad agire gli Stati europei che si trovano il conflitto alle porte di casa. Negli anni Novanta la risposta ai problemi delle minoranze esce dalla strada delineata durante l'epoca dei blocchi contrapposti, vengono elaborate nuove norme più attente ai diritti collettivi della minoranza in quanto tale, soggetto che smette di costituire provincia di politiche domestiche e torna a essere argomento legittimo del sistema di relazioni internazionali - preambolo del documento *Central European Initiative: CEI Instrument for the protection of minority rights* del 1994 -. Si moltiplicano atti e documenti internazionali a

[28] Non tutte le rivendicazioni regionali però sono espressione di questo principio, né tantomeno in esso riassumibili, cfr. J. Barnés, *El principio de subsidiariedad y su impacto sobre las regiones europeas*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario", n. 5, 1994, pp. 855 ss.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

garanzia dei diritti minoritari – Documenti di Copenaghen, Mosca ed Helsinki, Risoluzione n. 47/135 adottata dall'Assemblea Generale dell'Onu nel 1992… - che vengono definiti in dettaglio e diventano un valido indice di democraticità nei nuovi e vecchi Stati dell'Est europeo. In Europa l'attenzione verso tale problematica è manifestata dall'attività dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce) - con missioni, monitoraggi e con la creazione di un Alto Commissario per le minoranze nazionali - e del Consiglio d'Europa che nel 1992 adotta la Carta europea per le lingue regionali e minoritarie e nel 1995 la Convenzione quadro che si definisce parte integrante della più generale protezione internazionale dei diritti dell'uomo e della cooperazione internazionale[29].

Il risveglio identitario vissuto nei paesi dell'Europa occidentale pochi decenni addietro e poi ripresentatosi nei paesi della "nuova Europa", rappresenta uno dei punti sensibili nel cammino di maturazione democratica di tali Stati. Il processo di allargamento si rivela perciò attento a considerazioni di carattere etnico-culturale, al rispetto dei diritti umani – fra questi la tutela delle minoranze – e impegna i candidati ad adattare le proprie politiche minoritarie agli *standards* europei, aprendosi anche verso nuovi modelli di autonomia[30]. Unione europea e organizzazioni internazionali sostengono dunque l'armonizzazione dei diritti fondamentali, individuali e collettivi, e la formazione di una rete di strumenti a tutela dei gruppi minoritari: un sistema "globale" impostato su un rapporto tripolare fra il livello statale, quello locale e la sfera internazionale. La solidità dell'equilibrio risultante fra questi tre livelli costituisce una notevole risorsa per la prevenzione dei conflitti e la effettiva partecipazione alla formazione delle decisioni, per il pluralismo culturale e la salvaguardia di quelle innumerevoli e diverse identità regionali o minoritarie che nonostante tragiche testimonianze di esodi, pulizia etnica, reciproche discriminazioni e terrorismo, continuano a caratterizzare il tessuto storico e geografico dell'Europa.

> *"Quando tutte le nazioni si renderanno conto che sono in esilio, l'esilio cesserà di esser; quando le maggioranze scopriranno che anch'esse sono minoranze, la minoranza sarà la regola e non l'eccezione…in un mondo in cui siamo fondalmentalmente degli estranei, il comandamento "Amerai lo straniero" non è semplicemente un desiderio altruistico, ma il cuore stesso della nostra esistenza"*[31].

Bibliografia essenziale

L. Betten – N. Grief, *European Law and Human Rights*, Londra-New York 1998; C. B. Blankart–D. C. Mueller, *A Constitution for the European Union*, Londra 2004; S.Bolgherini, *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa*

[29] Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995, art. 1, Sez. I.

[30] Dopo Maastricht l'interesse dell'Unione europea per i diritti umani si è dimostrato sempre maggiore e, dopo aver portato nel 1996 alla sospensione del *Customs Union Agreement* con la Turchia, accusata di abusi sulla minoranza curda, ha quindi dato vita alla già citata Dichiarazione dei diritti fondamentali e a una vasta gamma di provvedimenti "anti-discriminazione". Cfr. A. Biscoe, *The European Union and Minority Nations*, in P. Cumper-F. Wheatley, *op. cit*., pp. 96-97. Più in generale, cfr. M. Bell, *Antidiscrimination Law and the European Union*, Oxford 2002, L. Betten – N. Grief, *European Law and Human Rights*, Londra-New York 1998.

[31] Cfr. I. B. Singer, *Yiddish, the Language of Exile*, in D. Villiers (a cura di), *Next Year in Jerusalem, Jews in the Twentieth Century*, New York–Londra 1976, pp. 62-63.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)

mediterranea, Bologna 2006; M.Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2006; A.D'Atena (a cura di), Federalismo e Regionalismo in Europa, Milano 1994; C. Franchini, *La Commissione delle Comunità europee e le amministrazioni nazionali*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato", n. 4, 1993; C. Jaffrey, *Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 38, n. 1, 2000; M. Keating (a cura di), *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenam-Northampton 2004; G. Marks– L. Hooghe – K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level governance*, in "Journal of Common Market Studies*",* vol. 34, n. 3 1996; M. Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova 1996; G.Motta, *Le minoranze nel XX secolo. Dallo stato nazionale all'integrazione europea,* Milano 2006; V. Puskas-A. Ivan-D. Dolghi (a cura di), *Regiunile şi regiunalizare în context european*, Cluj 2003; A Tizzano (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa: testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Milano 2004; G. Viesti–F. Prota, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna 2004.

BDD-A23468 © 2013 Editura Universităţii „Petru Maior"
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:55:23 UTC)