

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO EUROPEO

Ciclo 35

Settore Concorsuale: 12/C1 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

L'INTERVENTO PUBBLICO EUROPEO PER IL TERRITORIO TRA
GLOBALIZZAZIONE E CRISI DELLO STATO. STRUMENTI TEORICI PER LA
RIDUZIONE DELLE DISUGUAGLIANZE.

Presentata da: Leonardo Pasqui

Coordinatore Dottorato

Pietro Manzini

Supervisore

Claudia Golino

Esame finale anno 2023

Indice

Introduzione al tema di ricerca e considerazioni metodologiche

SEZIONE I

Capitolo I. Le nuove gerarchie territoriali. L'impatto dei processi di globalizzazione e di integrazione europea sull'unità degli Stati.

1. La relazione tra diritto e territorio nella sua dimensione statica
2. L'impatto del processo di globalizzazione sui territori e la relativa reazione dell'intervento pubblico.
3. Una nuova configurazione (locale) della gerarchia territoriale.
4. La transcalarità dei fenomeni economico-sociali come presupposto della nuova relazione tra diritto e territorio verso una prospettiva dinamica.
5. La creazione dello spazio giuridico europeo e l'impatto sul territorio degli Stati membri.
6. Il processo d'integrazione europea e la progressiva affermazione del mercato unico. Verso il superamento della centralità dello Stato.
7. Un nuovo concetto di territorio nello spazio giuridico europeo.

Capitolo II. L'unità dello Stato (e la sua crisi) nello spazio giuridico europeo.

1. L'unità dello Stato davanti alla frammentazione territoriale europea. Un ordinamento senza territorio?
2. Il *rescaling* dello Stato. Il dispiegarsi dell'intervento pubblico nei diversi livelli della *governance* europea (Unione Europea, Stato, Regioni e città).
3. La *multilevel governance* europea nella tensione locale-globale.
4. L'unità dello Stato al confronto con le differenze e divari territoriali.
5. Salvare lo Stato dalla sua crisi. L'Unione Europea come nuova dimensione per l'intervento pubblico nei territori?

SEZIONE II

Capitolo III. Dal 1957 al 2030: una ricostruzione prospettica del territorio europeo e delle sue disuguaglianze. Le indicazioni programmatiche delle Agende territoriali e la politica di coesione.

1. Introduzione al problema territoriale all'interno dell'Unione Europea.
2. L'Agenda Territoriale Europea 1983-2030: una guida storica alle criticità e alle prospettive dell'intervento pubblico europeo nei territori.
 - 2.1. *Torremolinos Charter*: le prime considerazioni sulla condizione del territorio europeo.
 - 2.2. *European Spatial Development Perspective*: l'Unione Europea tra solidarietà e sviluppo del mercato unico.

- 2.3. *Territorial Agenda of the European Union*: vecchi problemi, vecchie soluzioni.
- 2.4. *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*: l'influenza del Trattato di Lisbona e del Rapporto Barca.
- 2.5. *Territorial Agenda 2030. A future for all places*: tra continuità e discontinuità, i segni di una svolta?
- 3. Analisi delle disuguaglianze territoriali all'interno dell'Unione Europea: i quattro sentieri di sviluppo nella teoria economica.
- 4. Quarant'anni di politica di coesione europea: quale impatto nella redistribuzione territoriale?
 - 4.1. 1957-2020. La coesione europea e la (mancata) solidarietà degli Stati?
 - 4.2. Sulla complessità della definizione di politica di coesione: un prisma attraverso cui guardare all'integrazione europea.
- 5. *Next Generation EU* e il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Una nuova presa di coscienza del problema territoriale.

Capitolo IV. Un modello di intervento pubblico europeo per i territori. Per una nuova lettura degli strumenti giuridici per Regioni e città.

- 1. Le Regioni come perno della riconfigurazione territoriale europea
 - 1.1. L'integrazione europea oltre i confini nazionali: strumenti per liberare il potenziale inespresso delle regioni transfrontaliere.
 - 1.2. La Cooperazione transnazionale e la sfida delle macroregioni.
 - 1.3. La Cooperazione interregionale, le regioni ultraperiferiche e la capacità europea di affrontare i diversi contesti territoriali.
- 2. La dimensione urbana nella riconfigurazione territoriale europea: oltre le *smart cities*.
 - 2.1. L'intervento pubblico europeo nelle città. Verso un diritto europeo urbano?
- 3. Crisi occupazionali e contesto territoriale: il caso del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG).

Capitolo V. Aiuti di Stato e obiettivi territoriali. Per un nuovo "dialogo" tra concorrenza e coesione.

- 1. La nuova dimensione territoriale della disciplina della concorrenza europea e degli aiuti di Stato.
- 2. L'evoluzione della normativa in materia di aiuti di Stato e il confronto con la dimensione territoriale.
- 3. Aiuti di Stato e strumenti della politica di coesione. Per un coordinamento efficace in un'ottica territoriale.
- 4. Una nuova configurazione dei territori tra coesione e aiuti di Stato: il caso delle ZES, come esempio per il futuro.

SEZIONE III

Capitolo VI. Verso l'unità plurale dell'Unione Europea: tra un nuovo principio di sussidiarietà e prospettive materiali per i territori.

1. Tre temi di conclusione e qualche proposta.
2. *La sussidiarietà non è un ascensore.* Il superamento di una visione verticale della *multilevel governance*.
3. Unità dello Stato e pluralismo istituzionale nel contesto europeo.
4. L'unità materiale dell'ordinamento europeo. Il territorio oltre il binomio concorrenza-coesione?

ABSTRACT DELLA TESI

Il presente elaborato indaga l'evoluzione del rapporto tra ordinamento giuridico e territorio, alla luce dei processi di globalizzazione e integrazione europea.

Nel secondo dopoguerra, infatti, si è assistito ad un'evoluzione dello Stato moderno in quello che è stato definito come lo Stato keynesiano, nel quale convivevano una forte presenza pubblica nell'economia interna e un basso livello di internazionalizzazione del commercio mondiale.

La crisi di tale modello è la crisi dello Stato territoriale, che viene attraversato da nuovi flussi economici che premiano città e regioni, facendo perdere di importanza alla dimensione nazionale. Ciò è avvalorato dal processo di integrazione europea che dagli anni '80 in poi trova nuovo vigore e comincia a limitare l'intervento pubblico nell'economia agendo sia sul piano degli aiuti di Stato, che sui bilanci nazionali.

Tali dinamiche producono la crisi dell'unità dello Stato sotto un aspetto giuridico-territoriale, per via del crescente ruolo tanto delle istituzioni europee, da una parte, e di città e Regioni, dall'altra, le quali diventano nuove dimensioni normative che sfidano la sovranità statale. Allo stesso tempo, si indebolisce anche l'unità sociale, con divari territoriali crescenti, sia a livello inter- che intra- regionali.

In questo contesto, si approfondirà come l'intervento pubblico europeo sia sul piano della coesione, che su quello relativo agli aiuti di Stato non solo tenda ad una riduzione dei divari, ma anche ad una riconfigurazione del territorio europeo. Infatti, grazie ai suoi strumenti, città e regioni hanno la possibilità di superare i propri confini amministrativi al fine di creare nuove forme di cooperazione territoriale.

In questo scenario, si proporrà una riflessione sulla possibilità di un rinnovato principio di sussidiarietà, che tenga conto della struttura reticolare dell'attuale contesto territoriale europeo, così come degli attuali rapporti tra la dimensione del mercato e quella sociale, al fine di meglio descrivere un *ordinamento europeo in senso materiale*.

Introduzione al tema di ricerca e considerazioni metodologiche

Il territorio è una parola, un concetto, una pratica e la relazione tra questi aspetti può essere colta solo in una prospettiva storica¹. In questo pensiero di Stuart Elden è possibile rinvenire al contempo l'importanza e la difficoltà di avvicinarsi a un tema come quello del territorio. Nello specifico, il giurista che intende accostarsi a tale tematica scoprirà presto la complessità nel definire l'oggetto della sua ricerca, in quanto fattore originario ed ancestrale del diritto, ma anche in continua evoluzione.

Il territorio, nell'accezione contemporanea, è diventato un aspetto fondamentale e fondativo per lo Stato moderno, nel momento in cui il primo fornisce al secondo una connotazione reale, fisica, e allo stesso tempo eterna². In particolare, il territorio è divenuto lo spazio comune nazionale su cui si estende l'ordinamento giuridico dello Stato, che va a superare il pluralismo normativo e territoriale, il quale aveva invece caratterizzato il periodo medioevale.

In altre parole, e come ben sintetizzato da Burdeau, il territorio diviene il simbolo dell'idea della nazione, in quanto rappresenta l'unità di uno spazio e di un'idea, ovvero l'essenza stessa di uno Stato³.

Tale visione, tuttavia, ha per troppo tempo nascosto il profilo più materiale del rapporto che effettivamente intercorre tra lo Stato e il proprio territorio. Infatti, l'uso, la funzione e il progetto che il soggetto pubblico pone in essere rispetto alla propria dimensione spaziale rischiano di essere celati, nel momento in cui il territorio diventa esclusivamente presupposto e collante dell'unità nazionale⁴; ciò avviene soprattutto in un tempo come quello attuale in cui proprio la dimensione territoriale è sottoposta a innumerevoli pressioni e spinte verso un cambiamento che la staticità dello Stato-nazione non ha i mezzi per poter cogliere appieno. Questo, in fondo, «è il peccato

¹ S. ELDEN, *The Birth of Territory*, Chicago-London, 2013, p. 7.

² In tal senso, si veda P. ALLIES, *L'invention du territoire*, Grenoble, 1980, p. 9.

³ G. BURDEAU, *Droit constitutionnelle*, Paris, 1967, p. 27.

⁴ In modo simile si esprime P. ALLIES, *L'invention du territoire*, cit., p. 15, che scrive come «*la conception du territoire limite de la souveraineté est donc insuffisante et d'ailleurs dépassée par les faits. Elle n'aide pas à préciser les conditions d'utilisation du territoire par l'État dans ses fonctions contemporaines*».

originale delle mappe, per così dire: offrire del mondo una visione potenziata, ma al prezzo dell'immobilizzazione di ciò che, per sua natura, è in continuo mutamento»⁵.

Obiettivo principale di questa tesi è proprio quello di mettere in luce come le mutate condizioni spaziali degli Stati membri dell'Unione europea abbiano condotto ad una crisi dell'unità degli stessi, che sfida continuamente le categorie classiche del diritto pubblico, promuovendo, inoltre, una forte innovazione degli strumenti europei nel campo dell'intervento pubblico nell'economia e nella società.

Il lavoro, dunque, si articola in tre sezioni.

La prima di queste affronta il tema della crisi dello Stato moderno e, in particolar modo, della fine del modello che si era affermato nel Secondo Dopoguerra, ovvero lo Stato keynesiano. In questo senso, dopo una ricognizione sulle principali concezioni giuridiche del territorio, si analizza inizialmente il periodo che dalla fine degli anni '40 arriva all'inizio degli anni '80, in cui un basso livello di globalizzazione si associava ad un forte interventismo nazionale nell'economia, anche con un obiettivo redistributivo tra le aree dei singoli Paesi.

Pertanto, la condizione territoriale degli Stati era spesso caratterizzata dall'omogeneità o, comunque, da processi di convergenza che miravano alla riduzione delle diseguaglianze.

Tuttavia, la crisi delle politiche keynesiane apre una nuova fase, la quale si caratterizza per due processi paralleli, ma con molti punti di contatto: da una parte, la globalizzazione e, dall'altra, il processo d'integrazione europea. La prima, sul piano territoriale, produce l'effetto di trasformare le vecchie frontiere in porosi confini facilmente superabili, creando catene globali del valore e della produzione che determinano la rottura dell'omogeneità territoriale e la valorizzazione di città e regioni⁶.

Su dinamiche simili, il progetto europeo trova nuovo slancio e vigore e, proprio negli anni '80, completa la costruzione del mercato unico, cominciando a imporre una più severa applicazione in materia di aiuti di Stato ai governi nazionali. Dagli anni '90,

⁵ M. A. NEVE, *Il disegno dell'Europa. Costruzioni cartografiche dell'identità europea*, Milano, 2016, p. 22.

⁶ Si precisa sin d'ora che quando si parla di regioni si fa riferimento ad aree territoriali vaste, mentre con Regioni si identificano gli Enti locali, riconosciuto a livello giuridico-amministrativo.

giunge a compimento la trasformazione delle costituzioni economiche⁷ dei Paesi membri che, dal Trattato di Maastricht in poi, dovranno sottostare a limiti sempre più stringenti in merito ai propri bilanci nazionali. In questo modo, si ha il completo superamento dello Stato keynesiano e l'affermazione di un nuovo modello.

In questa nuova fase assistiamo ad un territorio sempre più flessibile, ma anche più frammentato, in cui città e regioni diventano le dimensioni maggiormente rilevanti nel contesto europeo, influenzando, così, tanto le politiche nazionali quanto quelle sovranazionali. In questo senso, è opportuno considerare come molti dei problemi del nostro tempo non vivano in una sola dimensione, bensì abitino contemporaneamente più livelli territoriali e, per questo motivo, sono definite “transcalari”.

In tale scenario, tuttavia, si assiste anche ad un aumento dei divari territoriali, con una progressiva concentrazione economica in alcune aree, specialmente quelle metropolitane, e una difficoltà sempre più evidente per le altre regioni di colmare il *gap* creatisi.

Tale contesto produce, dunque, la crisi dell'unità dello Stato, discussa in profondità nel capitolo secondo, e analizzata sotto tre diverse lenti: giuridica, territoriale e sociale. In questo senso, si cercherà di far emergere come su tutti e tre i fronti, i Paesi europei stiano subendo forme di destrutturazione, che porta ad una continua riconfigurazione degli assetti spaziali, giuridici e sociali, contribuendo a creare una *geografia del discontento*⁸, in cui territori appartenenti alla stessa nazione, se non alla stessa regione, sembrano intraprendere sentieri di sviluppo completamente distanti.

Per affrontare tale situazione, il contesto nazionale, tuttavia, non può prescindere dalla dimensione europea di cui gli stessi Paesi membri sono attori cruciali; pertanto, cercare di risolvere la crisi dello Stato moderno all'interno di vecchi paradigmi sembra

⁷ Nel presente lavoro si fa riferimento alla costituzione economica in una delle accezioni proposte da S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, p. 4, e, specialmente, nella terza tipologia, secondo la quale «*lo studio del diritto non deve fermarsi alla Costituzione e alla legislazione, ma deve considerare anche, ad esempio, le circolari, evidenziando il divario tra la Costituzione in senso formale, la legislazione e la prassi applicativa. Questo terzo significato di «costituzione economica» non abbraccia soltanto le norme costituzionali (primo significato), le leggi e l'opinione pubblica (secondo significato), ma anche un cerchio più ampio, il “il diritto vivente”*».

Pertanto con l'espressione costituzione economica, in questo lavoro, si farà riferimento alle relazioni intercorrenti tra le istituzioni pubbliche (Unione Europea, Stato ed Enti locali) e il mercato.

⁸ F. MOLICA, R. PACIELLO, *Europa, coesione e politiche pubbliche. La reputazione come determinante interpretativa della nuova geografia del discontento*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2018, pp. 499-526.

un tentativo vano. Al contrario, guardare all'ordinamento europeo e, in particolare, agli strumenti impiegati per l'intervento pubblico nei territori diventa di cruciale importanza per delineare futuri sviluppi. Su questi temi si concentra la seconda sezione del lavoro.

Nel terzo e quarto capitolo, ci si concentrerà sulla politica di coesione e su come si sia evoluto il rapporto tra Unione Europea e territori, guardando sia agli atti programmatici, sia alla costruzione dei Fondi Europei che, dagli anni '80, fino al Quadro Pluriennale 2021-2027, hanno segnato l'intervento sovranazionale. Un'attenzione particolare verrà posta proprio al settennato appena cominciato mettendo in luce i diversi programmi, l'originalità del piano *Next Generation EU* e il ruolo di città e regioni. Proprio attraverso queste ultime sarà possibile mostrare chiaramente come il ruolo giocato dall'Unione Europea rispetto al territorio sia teso ad una decisa riconfigurazione, oltre che al tentativo di ricomporre i divari.

In altre parole, tanto le Regioni che le città diventano perni su cui costruire forme di cooperazione che vanno al di là dei loro tradizionali confini territoriali. Anzi, è possibile sostenere come proprio le barriere amministrative tra Regioni o tra Stati rappresentino un ostacolo per l'intervento pubblico europeo. In questo senso, si discuteranno gli esempi del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), le strategie macroregionali e tutti gli altri programmi rientranti nella Cooperazione Territoriale Europea (CTE).

A seguire, nel capitolo quinto, si approfondirà, invece, il ruolo giocato dalla normativa sugli aiuti di Stato. In particolare, si metterà in luce come sia evoluta l'importanza del territorio nella legislazione europea, soprattutto se consideriamo l'introduzione del Regolamento Generale di Esenzione (GBER), il quale ha aperto la possibilità di intervento per i governi nazionali su un numero crescente di materie, senza la previa notifica alla Commissione, come invece previsto dalla normativa. In questo modo, aiuti di Stato e politica di coesione hanno trovato sempre più punti di contatto e convergenze, seppure non manchino ancora problemi di coordinamento tra le due materie, rendendo l'intervento europeo, nel suo complesso, meno efficace ed efficiente.

Infine, l'ultima sezione, ed in particolare il capitolo sesto - conclusivo del lavoro - ha l'obiettivo non solo di riprendere il filo dei principali temi trattati, ma ha anche

l'aspirazione di provare a gettare una luce su possibili scenari futuri. In primo luogo, si cercherà di approfondire come muti il principio di sussidiarietà nel confronto con una nozione di territorio che si è evoluta ed è diventata flessibile e che sembra aprirsi a nuove e possibili soluzioni istituzionali.

In secondo luogo, si cercherà di capire come conciliare una rinnovata unità dello Stato col pluralismo istituzionale, la centralità europea con le diversità nazionali e locali e quanto e in che misura sia possibile parlare di *unità plurale europea*.

Questo ci porterà all'ultimo passaggio del lavoro, ovvero come conciliare l'uguaglianza formale, garantita dall'unità dell'ordinamento europeo, coi divari socio-economici presenti nel Vecchio Continente. In questo senso, l'obiettivo sarà quello di sottolineare l'importanza di costruire un'Europa sociale, in quanto, se il nostro destino è «*la crisi del welfare state, solo nell'Europa unita può essere ricercato quell'ordine nuovo che lo stato nazionale non può più da solo costruire*»⁹.

La complessità del tema e dell'indagine portata avanti nel corso della trattazione ha necessariamente richiesto il confronto tra la prospettiva, e il contenuto, giuridico con altre e diverse discipline e, quindi, punti di vista.

Pertanto, dal punto di vista metodologico il presente lavoro adotta un approccio di carattere interdisciplinare. Seppure tale definizione sia stata spesso connotata da una certa indeterminatezza semantica, dovuta anche all'emergere di ricerche similari come quelle classificabili come multi-, cross- o trans-disciplinari¹⁰, si ritiene che sia possibile, se non necessario, adottarla senza remore anche nell'indagine giuridica, avendo contezza di delimitare strumenti, finalità e limiti della ricerca messa in campo.

La dottrina ha diviso tra una ricerca interdisciplinare di base e una avanzata¹¹; la differenza tra le due risiede principalmente nel ruolo giocato dai giuristi rispetto all'indagine: infatti, nel primo caso essi sono solo *consumatori* dei risultati derivanti dalle altre discipline; al contrario, nella ricerca cosiddetta avanzata, la scelta fatta è quella di affrontare un tema complesso e sfaccettato, da una pluralità di punti di vista. Proprio in questa direzione si muove il presente lavoro, che, indagando un tema come la decostruzione del territorio, non può non considerare anche prospettive diverse da

⁹ A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2020, p. 731.

¹⁰ Sul punto si veda M. M. SIEMS, *The taxonomy of interdisciplinary legal research: finding the way out of the desert*, in *Journal of Commonwealth Law and Legal Education*, n. 7(1), 2009, pp. 5-6.

¹¹ *Ibidem*.

quella giuridica. In particolare, le prospettive politico-sociologiche hanno permesso di dare maggiore profondità all'analisi del passaggio cruciale tra lo Stato del Secondo Dopoguerra a quello ispirato da logiche maggiormente liberiste e aperto al commercio globale. Allo stesso modo, i dati relativi alle condizioni economiche dei territori europei hanno permesso di poter discutere in modo più critico sia le condizioni strutturali dei divari regionali, sia la costruzione e la capacità redistributiva dei Fondi europei dagli anni '80 ad oggi.

Dunque, in questo modo l'analisi della frammentazione della sovranità territoriale connessa ai processi di globalizzazione e integrazione europea ha potuto arricchirsi di un approfondimento sulle cause e gli effetti che tali dinamiche hanno comportato sulla legislazione sovranazionale.

In questa prospettiva, una bussola importante può essere rappresentata anche dal test per un buon uso della ricerca interdisciplinare creato da Richard Posner¹². Secondo la sua visione, l'obiettivo dovrebbe essere quello di determinare l'impatto pratico che un'indagine di questo tipo può effettivamente comportare nel campo giuridico; pertanto, vengono discussi una serie di criteri che mettono in luce l'effettiva opportunità di perseguire una ricerca di tipo interdisciplinare.

Nello specifico, il giurista che si avvicina a tale metodologia dovrebbe tenere ben presente tre elementi: in primo luogo, l'influenza che una certa ricerca può avere al di là del proprio campo; secondariamente, il giurista deve chiedersi se ha possibilità di essere sufficientemente specifico in un ambito diverso da quello proprio; infine, occorre considerare se la metodologia interdisciplinare soddisfi una reale e concreta curiosità intellettuale?¹³

A tutte queste domande possiamo rispondere affermativamente. In primo luogo, infatti, la decostruzione del territorio europeo e il conseguente intervento in città e regioni da parte dei diversi attori pubblici è un tema che non da oggi attrae diversi studiosi oltre ai giuristi, in particolare geografi, economisti o sociologi, come si cercherà di dare conto nel corso del presente studio.

In secondo luogo, il livello di approfondimento in altre discipline si è poggiato su alcuni autori di riferimento che hanno rappresentato dei fari per illuminare settori

¹² R. A. POSNER, *Legal scholarship today*, in *Harvard Law Review*, n. 115(5), 2002, pp. 1314-1326.

¹³ *Ivi*, pp. 1324 ss.

disciplinari diversi da quello del diritto pubblico: si veda in particolare agli studi di Neil Brenner per il campo sociologico e a Fabrizio Barca per quelli economici.

Infine, in questo lavoro la ricerca interdisciplinare rappresenta qualcosa anche di più rispetto alla curiosità intellettuale, ma in alcuni frangenti ha assunto i connotati della necessità. La possibilità, infatti, di poter rinforzare attraverso dati e visioni interdisciplinari le proprie visioni per lo sviluppo di futuri scenari è stata determinante soprattutto nella parte *construens* e propositiva della tesi. In questo modo, la possibilità di creare un'analisi integrata tra più discipline ha permesso di dare, almeno come tensione, maggiore profondità al lavoro cercando di restituire la complessità che merita un tema come quello del territorio.

SEZIONE I

Capitolo I. Le nuove gerarchie territoriali. L'impatto dei processi di globalizzazione e di integrazione europea sull'unità degli Stati.

1. La relazione tra diritto e territorio nella sua dimensione statica.

La definizione di territorio è un problema storico per la scienza giuridica, quasi fondativo, in quanto riguarda i confini. In antichità, infatti, fissare un limite non significava solamente individuare la sfera di applicazione di un certo ordinamento giuridico, ma anche l'appartenenza o meno ad una comunità e, spesso, una separazione tra il noto e l'ignoto, l'umano e il non-umano¹⁴. Tale concezione, sebbene risalente, risulta essere ancora riscontrabile e giunta sino a noi, incapsulata all'interno dell'etimologia di un termine molto caro al diritto: la "regola". Quest'ultima, infatti, trova origine nello strumento utilizzato proprio per fissare i confini, per cui «*la "retta" rappresenta la norma; regula, è "lo strumento per tracciare la retta" che fissa la regola*»¹⁵. Il diritto, così, è prima di tutto il confine tra il permesso e il sanzionato, il lecito e l'illecito; proprio tale funzione assume una veste e un significato profondo nel momento in cui abbandona il significato astratto e si fa materia, traccia, frontiera.

Ciononostante, se è vero che il diritto (si) pone con la stabilità propria della norma, il territorio rimane comunque un prodotto della realtà sociale e quindi, per sua natura, sfuggente, dinamico e complesso. I confini dell'ordinamento giuridico regolano un territorio e lo orientano, ma non per questo riescono completamente a fissare tutte le attività, specialmente quelle economiche, all'interno delle frontiere tracciate. È chiaro che «*quanto più le griglie amministrative applicate al territorio sono coerenti alla morfologia con la quale il territorio si è organizzato, tanto più questa organizzazione potrà funzionare in modo snello ed efficiente; ed è vero il contrario, a maggior ragione se gli attori (anche ieri, ma soprattutto oggi) organizzano se stessi e la loro economia con relazioni geograficamente molto vaste, e*

¹⁴ Cfr. G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto. Volume I: Antichità e Medioevo*, Bologna, 1966, dove si ricorda come «*i selvaggi ciclopi non hanno leggi*», p. 21.

¹⁵ E. BENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni indo-europee. II. Potere, diritto, religione*, Parigi, 1969, p. 294.

quindi con molte e facili opzioni dove investire o reinvestire i surplus delle loro attività»¹⁶.

Dunque, già da queste prime considerazioni risulta del tutto evidente come la relazione tra norma e territorio affondi le sue radici in qualcosa di antico e, per certi versi, di originario. In questo senso, si comprende come la dimensione spaziale si configuri come primo segno giuridico sul mondo naturale, determinando, spesso, l'assetto che le società hanno assunto nel corso dei secoli.

In effetti, il rapporto tra questi due termini – norma e territorio – non è rimasto immutato, ma è variato a seconda dei periodi storici e dei rapporti di forza che si sono succeduti nel tempo¹⁷, trovando poi un'apparente stabilizzazione nella creazione dello Stato-nazione¹⁸. Quest'ultimo, infatti, ha creato una relazione (apparentemente) indissolubile tra il territorio e la sovranità, reagendo alla molteplicità di origine medioevale caratterizzata dal pluralismo degli ordinamenti che insistono sul medesimo territorio, sviluppandosi «a tal punto da renderlo uno Stato di dominio territoriale monistico (*monistischer Flächenherrschaftsstaat*). Esso non riconosce all'interno del territorio da lui dominato nessun diritto e nessuna funzione statale che non siano stati da esso stesso conferiti o derivati»¹⁹.

Pertanto, ciò che ne deriva è la simbiosi tra sovranità e territorialità, tra potere e dimensione spaziale, determinando l'inizio di una nuova fase nella relazione fra questi due elementi, espressa chiaramente della celebre Pace di Westfalia²⁰.

L'assetto costruitosi intorno allo Stato moderno²¹ vedeva nel suo territorio un attributo tipico delle nazioni europee e, proprio per questo motivo, molti studiosi si

¹⁶ S. ZILLI, F. DINI, *Il riordino territoriale dello Stato*, 2014, pp. 15-16.

¹⁷ Cfr. *ex multis* I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010 e A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, Milano, 2010.

¹⁸ Sulla formazione dello Stato moderno si veda *ex multis* A.A.V.V., *Lo Stato moderno*, Bologna, 1973.

¹⁹ T. MAYER, *I fondamenti dello Stato moderno tedesco nell'alto Medioevo* in A.A.V.V., *Lo Stato moderno*, cit., p. 29.

²⁰ Sul punto si veda C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum*, Milano, 1991. Per una lettura più recente di tali aspetti si rimanda a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 29.

²¹ Come acutamente osservato da M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, 2005, p. 206: «lo stato è innanzitutto un principio di intelligibilità del reale, una certa maniera di pensare quelli che erano, nella loro natura e nei loro rapporti, una serie di elementi e di istituzioni già esistenti. Che cos'è un re? E un sovrano? E un magistrato? Che cos'è un corpo costituito? E una legge? E un territorio? Che cosa sono gli abitanti di questo territorio? Che cos'è la ricchezza del principe? E la ricchezza del sovrano? Tutti questi fattori hanno cominciato a essere pensati come elementi dello stato, il quale ha rappresentato una determinata maniera di concepire, analizzare e definire la natura e i rapporti di questi elementi già esistenti».

sono occupati della relazione che effettivamente intercorreva tra lo Stato e il suo territorio²². Ad ogni buon conto, se parte della dottrina si è concentrata su una concezione di stampo privatistico²³, definendo il territorio come oggetto di proprietà dell'autorità pubblica, la maggioranza di essa si è invece orientata nel definirlo come uno dei presupposti dello Stato, insieme al popolo e alla sovranità²⁴. A questo proposito, l'invenzione di un territorio²⁵ nazionale, operata nel periodo post-Westfalia dai sovrani europei, si è tradotta nel tentativo di uniformare il pluralismo giuridico-culturale del periodo medioevale. A tal fine, si è proceduto ad una comune regolazione doganale, alla soppressione di *enclaves* territoriali, fino ad un rafforzamento delle amministrazioni centrali, le quali hanno creato strutture gerarchiche, civili o militari, che hanno «*prodotto e riprodotto, stabilizzandolo, il territorio dello Stato moderno*»²⁶. In questo modo, l'intervento sul territorio è una delle manifestazioni più simboliche e, allo stesso tempo, più luminose della sovranità dello Stato moderno: l'accentramento normativo-territoriale nelle capitali europee è la rappresentazione della nuova mappa del potere imposta dal sistema post-westfaliano. In altre parole, «*lungo tutta la storia dello Stato moderno la forza «traente» è rappresentata dal fenomeno della concentrazione*»²⁷.

Pertanto, risulta essere di primaria importanza analizzare i rapporti che sussistono tra Stato e territorio, nonché la loro evoluzione. Uno degli aspetti più importanti di tale relazione risiede nel comprendere quale ruolo ricopra effettivamente la dimensione spaziale all'interno dell'azione normativa; in particolare, il tema che si pone è il seguente: è lo Stato che, in virtù della sovranità derivata dall'ordinamento giuridico, plasma il territorio o, viceversa, è proprio quest'ultimo che risulta essere il fondamento della sovranità statale?

²² Si vedano, *ex multis*, D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924; C. CERETI, *Costituzione e territorio*, in A.A.V.V., *Scritti giuridici in memoria di V. Orlando*, I, Padova, 1957; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975; E. TOSATO, *Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, 1992, p. 334 ss.; G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, Milano, 1921.

²³ In Italia si ricorda su tutti D. DONATI, *Stato e territorio*, cit. Per una ricostruzione più approfondita e comparata si rimanda a P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, cit.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit, p. 87.

²⁶ *Ivi*, p. 87-88.

²⁷ E. ROTELLI, P. SCHIERA, *Introduzione*, in A.A.V.V., *Lo Stato moderno*, cit. p. 9.

Nelle pieghe di questa domanda, è nata la più importante contrapposizione in materia tra due grandi giuristi di lingua tedesca: Carl Schmitt e Hans Kelsen²⁸; essi, infatti, avevano posizioni agli antipodi sulla relazione che intercorreva tra il territorio e l'ordinamento giuridico.

Il primo riteneva che il *nomos della terra*²⁹ fosse quell'unione di ordinamento e localizzazione (*Ordnung e Ortung*), e che la presa di possesso della terra era essa stessa fonte della legittimità dell'ordinamento. In questo senso, il legame tellurico³⁰ che intercorreva tra l'ordinamento e il territorio era l'aspetto che più di tutti dava senso al fenomeno giuridico e, quindi, allo Stato. Ancora più specificatamente, per Schmitt la localizzazione e l'istituzione di un ordinamento erano fenomeni coincidenti a livello temporale e che, insieme, formavano appunto il *nomos*³¹.

Sulla forza del *nomos*, Schmitt costruì il concetto di *jus publicum europeum*, cioè quel particolare assetto del mondo che dalla fine del medioevo fino al XX secolo vede nello Stato-nazione la forma del suo esistere. La crisi di tale sistema giunge, secondo l'autore tedesco, dallo sviluppo economico di Inghilterra e Stati Uniti, che determina la fine del dominio di *terra* del Vecchio Continente e annuncia l'inizio delle civiltà del *mare*, con l'accelerazione del moderno capitalismo³² e l'inizio della crisi westfaliana. In questo senso, «senza *Nomos* positivamente radicato, ogni diritto pubblico vive un'esistenza spettrale»³³.

Kelsen, invece, si pone su altro versante teorico, in quanto riconduce il territorio a mero ambito di dominio spaziale dello Stato, senza che da questo derivi alcuna forma di legittimazione per l'ordinamento³⁴. Anzi, come giustamente sottolineato recentemente³⁵, l'autore viennese giunge persino a considerare come statuale il sistema giuridico dei popoli nomadi.

²⁸ Sul punto cfr. N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Roma-Bari, 2006; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017; F. SEVERA, *Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 351-355.

²⁹ C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, Milano, 1950.

³⁰ N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., p. 54.

³¹ L. MARI, *Ordinamento, localizzazione, uniformità: quale nomos, dopo Schmitt, per l'Europa?*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 1-2, 2011, pp. 72.

³² C. SCHMITT, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Milano, 2002.

³³ M. CACCIARI, *Geo-filosofia dell'Europa*, Milano, 1994, p. 108.

³⁴ Sul pensiero di Kelsen si rimanda a H. KELSEN (1934), *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000; ID., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1959.

³⁵ G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 6.

In altre parole, per Kelsen, il diritto risulta essere essenzialmente una tecnica artificiale³⁶, che può adattarsi ad ogni luogo e per il quale il territorio non è altro che lo spazio in cui un certo ordinamento ha validità. In questa operazione concettuale, il grande giurista austriaco separa la norma giuridica dal territorio in cui si applica, adottando, quindi, una prospettiva di un diritto funzionale ad un determinato scopo. In questo senso, «*lo sradicamento indebolisce e insieme rafforza il diritto: lo indebolisce in intensità spirituale; lo rafforza in capacità normatrice. [...] Non è la primordiale volontà della presa di possesso, instauratrice di un concreto ordine, ma la volontà che si proietta e rappresenta nel mondo esterno. In sé considerata, non ha confini che le assegnino la necessità di un dato spazio*»³⁷.

Per queste ragioni, e sulla base di quanto evidenziato poc'anzi, Irti ha notato come tale approccio potrebbe essere fecondo per la costruzione di un diritto capace di seguire i moderni flussi economici globali, a differenza del *nomos* schmittiano che rimane ancorato ad una territorialità statica incapace di regolare il mercato mondiale. Lo Stato, così, sembra avere perso le possibilità e le facoltà per intervenire efficacemente sul territorio, in quanto l'avvento della globalizzazione, secondo i pareri di molti³⁸, ha colpito quel legame concettuale, territorio-sovranià, ledendo allo stesso tempo l'unità dello Stato e la sua capacità d'intervento nei territori.

Nello specifico, il gesto *fondativo* della definizione dei confini, da cui siamo partiti, sembra ora essere non più nelle disponibilità dell'autorità pubblica, ma legata alla dimensione economica che plasma, configura e delinea nuove mappe. Infatti, la divisione politico-amministrativa del mondo operata dagli Stati risulta essere una prospettiva incompleta con cui guardare alla contemporaneità; è sempre più necessario, invece, osservare anche la divisione dei territori in base ai flussi economici, alle catene del valore a cui appartengono, alle connessioni stabilite con altri regioni di altri Paesi. In questo modo, l'immagine restituita sarà quella di un mondo che è allo stesso tempo frammentato e riconnesso spazialmente, più grazie al mercato che alle istituzioni politiche.

³⁶ N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, cit., pp. 37 ss.

³⁷ *Ivi*, p. 54-55.

³⁸ Cfr. *ex multis*, M. R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006; A. ALGOSTINO, *Verso un diritto dell'effettività a-territoriale?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2019, pp. 1-8.

Pertanto, ad un mutare evidente delle condizioni economiche mondiali è sicuramente cambiato il ruolo che lo Stato gioca nei confronti del suo territorio e, allo stesso tempo, è in corso una forte messa in discussione dei confini nazionali, che vengono destrutturati e aperti «*scardinando quell'ordine eurocentrico basato sul controllo territoriale da parte degli stati, [...] rimescolando profondamente le carte della sovranità, sia nazionale sia internazionale, rendendola un terreno aperto a sempre nuove sfide e non più una riserva esclusiva degli stati*»³⁹.

In tale scenario, si pone dunque anche l'Unione Europea (UE), la quale simboleggia perfettamente la tensione storica dello Stato moderno costruito sulla territorialità, con l'opposta necessità di un ordinamento giuridico aperto alla globalizzazione, il quale deve farsi fluido e adattabile. Se il *nomos* si costituisce tramite il prendere, il dividere e l'elaborare⁴⁰, sembra condivisibile il punto di vista di coloro che ritengono che l'UE non possa corrispondere «*al paradigma schmittiano[...] E per ora neppure vuole elaborarlo: Ordnung senza Ortung non può che essere oggi l'Unione, giacché essa non si è "appropriata" di nessun territorio e perciò non può né "produrre" né "dividere"*»⁴¹.

Tuttavia, come si cercherà di mostrare nel presente lavoro, la costruzione sovranazionale si deve comunque specchiare in questi caratteri del *nomos*: in particolare, il tema della produzione e divisione delle risorse, soprattutto a livello territoriale, rimane al centro del processo d'integrazione europea.

Dall'altra parte, l'UE si pone chiaramente come un elemento di novità istituzionale nel panorama storico del diritto pubblico, anche perché promotrice di una nuova concettualizzazione del rapporto tra ordinamento giuridico e ambito spaziale. In questo senso, l'integrazione sovranazionale è una delle più grandi dimostrazioni della capacità di adattabilità e artificialità del diritto rispetto ad un contesto spaziale considerato in modo neutrale.

Per comprendere, dunque, l'evoluzione che il territorio sta assumendo all'interno del Vecchio Continente, è interessante ricordare anche i contributi della dottrina tedesca al dibattito legato al rapporto tra Stato e territorio, che hanno provato

³⁹ M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2010, p. 104.

⁴⁰ C. SCHMITT, *Appropriazione, divisione, produzione*, in ID. *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, pp. 295-312.

⁴¹ L. MARI, *Ordinamento, localizzazione, uniformità*, cit., p. 77.

a tracciare una terza via. Nello specifico, autori come Smend ed Heller⁴² hanno tentato di smarcarsi dal binomio teorico del dibattito di Kelsen e Schmitt⁴³, cercando di uscire, da una parte, dalla logica del *nomos*, dall'altra dal dogmatismo positivista.

Smend, in particolare, propone una visione materiale e dinamica del territorio, in cui questo si configura come elemento di continuo dialogo e confronto tra le istituzioni statali e il popolo, avendo un cruciale ruolo di integrazione spirituale e culturale della società⁴⁴.

Heller, invece, pone l'accento sugli aspetti più pragmatici del territorio, il quale favorisce «*la creazione di legami tra gli uomini che compongono la Raumgenossenschaft (comunità spaziale) e la condivisione di esperienze politico-sociali nell'ambito di un pluralismo conflittuale. Ciò stimola un'omogeneità egualitaria delle condizioni di vita, tale da superare anche profonde disparità sociali e nazionali*»⁴⁵.

Dunque, tanto Smend che Heller si pongono in un'ottica più materiale del territorio, volta ad indagare i reali rapporti tra l'ordinamento giuridico e la sua dimensione spaziale. Pertanto, si può affermare come una visione eccessivamente artificiale del fenomeno giuridico rischi di perdere di vista la natura sostanziale e dinamica del territorio. Infatti, lo slittamento linguistico e concettuale che propugna lo spazio quale espressione idonea ad identificare le nuove coordinate geografiche del diritto contemporaneo, determina il rischio di quello che si potrebbe definire un pensiero giuridico *pigro*, soprattutto per quello che riguarda l'intervento pubblico nell'economia.

Nello specifico, concepire lo spazio come nuova categoria portante dell'ordinamento giuridico, sia a livello nazionale che a livello europeo, non coglie i diversi effetti che la dimensione economica ha sui territori, producendo innovazioni nel campo della *governance*, così come profonde disparità in termini di opportunità e

⁴² Si richiamano, in particolare, R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988 e H. HELLER, *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1988.

⁴³ A commento si veda anche A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, pp. 8 ss. e L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, pp. 66 ss.

⁴⁴ Sul punto cfr. G. ZAGREBELSKY, *Introduzione*, in R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., p. 3, che specifica come «*la costruzione dell'intero a partire dalle sue divisioni è il problema da risolvere, non il dato dell'esistenza da cui partire*».

⁴⁵ A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio*, cit., p. 8.

possibilità di sviluppo. Inoltre, porre l'attenzione esclusivamente sulla dimensione globale del diritto, conduce ad un rapido declassamento del ruolo dello Stato, il quale perde la sua dimensione significativa nell'economia mondiale, sostituito da organizzazioni internazionali, ONG e multinazionali. Tuttavia, è lecito chiedersi se sia davvero questa la situazione e questi i rapporti di forza: siamo effettivamente giunti al capolinea della storia dello Stato moderno, inteso soprattutto come istituzione territoriale?

È chiaro come sia molto difficile rispondere a domande così profonde con una semplice affermazione positiva o negativa. Tuttavia, se la globalizzazione è un *cluster* di fenomeni⁴⁶ sempre in cambiamento⁴⁷, è necessario comprendere se lo Stato moderno risulti essere solamente agito da questi processi mondiali, o se, come qui si vuole sostenere, esso non stia mutando profondamente la sua natura d'azione e il suo spazio di gioco. Pertanto, occorrerà mostrare come i fenomeni globali ed europei non determinino necessariamente un venir meno delle condizioni che rendono possibili l'esistenza e l'azione dell'intervento pubblico, ma, piuttosto, un suo *re-scaling* in nuove unità significative.

2. L'impatto del processo di globalizzazione sui territori e la relativa reazione dell'intervento pubblico.

Il tema della globalizzazione è sicuramente stato ampiamente indagato dai diversi studiosi delle scienze sociali⁴⁸, i quali hanno sempre prestato particolare attenzione a come la maggior interconnessione mondiale determinasse un mutamento della *governance* che, sempre più, usciva dal controllo statale per migrare verso dimensioni sovranazionali e internazionali.

Ciò nondimeno, e ai fini del nostro studio, sembra rilevante approfondire nuovamente tale tematica in quanto si ritiene che, oltre all'impatto sui diversi livelli

⁴⁶ Cfr. G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2019.

⁴⁷ A. VANOLO, *Geografia economica del sistema-mondo. Territori e reti nello scenario globale*, Torino, 2010.

⁴⁸ Sul punto si cfr. *ex multis* Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005 e ID. *On glocalization: or globalization for some, localization for some others*, in *Thesis Eleven*, n. 54, 1998, pp. 37-49; R. ROBERTSON, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London, 1992; S. CASSESE, *A World Government*, Sevilla, 2018 e ID. *Territori e potere: un nuovo ruolo per gli stati?*, Bologna, 2016; J. E. STIGLITZ, *La Globalizzazione e i suoi oppositori. Antiglobalizzazione nell'era di Trump*, Torino, 2018.

istituzionali, la globalizzazione abbia determinato, e determini tutt'ora, un importante mutamento nelle relazioni tra diritto e territorio. Infatti, negli ultimi cinquant'anni, la globalizzazione ha avuto un impatto radicale sull'economia e sulla società in cui viviamo: un cambiamento con cui gli ordinamenti giuridici si sono dovuti confrontare, pur nella difficoltà di proporre una visione organica circa la sua gestione.

In questa sede, si fa riferimento alla definizione data da Stiglitz di “globalizzazione” come *«una maggiore integrazione tra i paesi e popoli del mondo, determinata dall'enorme riduzione dei costi dei trasporti e delle comunicazioni e dall'abbattimento delle barriere artificiali alla circolazione internazionale di beni, servizi, capitali, conoscenza e (in misura minore) delle persone. La globalizzazione è stata accompagnata dalla creazione di nuove istituzioni che si sono affiancate a quelle esistenti per operare a livello transnazionale»*⁴⁹.

Tale integrazione, però, non è da intendersi esclusivamente come una crescente interdipendenza delle economie dei diversi Stati, bensì anche – e più rilevante – come la possibilità di creazione di catene di produzione mondiali⁵⁰. Infatti, l'attuale fase di globalizzazione che stiamo vivendo non ha nell'internazionalizzazione delle merci, delle risorse e dei mercati l'aspetto innovativo, bensì nell'organizzazione mondiale della produzione, la quale ha creato una rete di relazioni, sorretta da nodi che accentrano potere e risorse. Le reti, infatti, *«esercitano un potere fluido, orizzontale, aperto, capace di espansioni illimitate, spesso in grado di ignorare i confini statuali. I flussi, invece, sono le interazioni di beni e servizi, sia materiali che immateriali, di persone e informazioni, che interessano le reti. Le reti non funzionano sulla base della prossimità fisica, ma sulla forza dei flussi che collegano i nodi tra loro, sulla condivisione di valori e obiettivi. I nodi sono i nuovi centri decisionali globali, che stabiliscono nuove gerarchie sulla base dell'inclusione o dell'esclusione dalla rete»*⁵¹.

Comincia ad emergere, quindi, più chiaramente l'immagine che la globalizzazione assume ai giorni nostri. Un fitto insieme di relazioni che sulla base dell'appartenenza o meno alle catene globali del valore determina nuove gerarchie territoriali. Esse, infatti, riconfigurano le regioni economiche creando concentrazioni,

⁴⁹ J. E. STIGLITZ, *La Globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., p. 135.

⁵⁰ Cfr. F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005.

⁵¹ C. CERRETI, M. MARCONI, P. SELLARI, *Spazi e poteri. Geografia politica, geografia economica, geopolitica*, Roma-Bari, 2019, p. 175.

le quali non solo si fanno motori di sviluppo per queste aree, ma creano anche in certe occasioni nuove spazialità produttive⁵².

In questo senso, risulta chiaro come sia lo Stato il soggetto che più di tutti sembra perdere di centralità a favore di città⁵³ e Regioni⁵⁴, le quali, invece, beneficiano dell'apertura dei mercati, con conseguente abbattimenti di confini e frontiere⁵⁵. Infatti, la creazione di catene globali del valore, all'interno delle quali si sono inserite diverse aree geografiche, può determinare un vantaggio molto forte per alcune aree piuttosto che altre⁵⁶.

Al fine di meglio analizzare la situazione in cui ci troviamo, è necessario fare un passo indietro, indagando più a fondo quando effettivamente sia avvenuto il cambio di paradigma e con quali modalità. In altre parole, è necessario cercare di analizzare in una prospettiva storica il passaggio che, tra gli anni '70 e '80 in particolare, ha portato il soggetto pubblico a perdere il controllo esclusivo del suo territorio.

È stato già sottolineato che lo Stato moderno, così come definito dalla Pace di Westfalia in poi, aveva nel rapporto tra sovranità e territorio un rapporto simbiotico e fondativo. A tale impostazione, tuttavia, è necessario aggiungere un ulteriore aspetto proprio dello Stato costituzionale del Secondo Dopoguerra, il quale si caratterizzava

⁵² Sul punto si consideri G. BECCATTINI, *La coscienza dei luoghi. Il Territorio come soggetto corale*, Roma, 2015, pp. 42-43, che nota infatti come «entrambi i soggetti (cluster e distretti industriali) suggeriscono una lettura dinamica di un mondo popolato non da Stati-nazione ma da cluster, proto-cluster e resti di cluster e/o da distretti industriali, proto-distretti industriali e resti di distretti industriali. Questo non significa ignorare altre entità socio-economiche (ad esempio gli Stati-nazione, la singola impresa o le unità familiari), ma che il motore dello sviluppo e della progressiva articolazione del mondo consiste in un gruppo di persone all'interno di stabili e auto-riproducenti comunità».

⁵³ È bene specificare sin d'ora che per città si intende qualcosa che va al di là dei confini istituzionali di un dato Comune, abbracciando un significato più ampio, legato maggiormente alla realtà urbana come suggerito anche da F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, p. VII, o da G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2019, pp. 463-483.

⁵⁴ A. J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2001 e ID., *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, Bologna, 2011; A. AMIN, *An institutionalist perspective on regional economic development*, in *International journal of urban and regional research*, n. 23(2), pp. 365-378, 1999.

⁵⁵ Si veda per esempio P. KHANNA, *La rinascita delle città-Stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Roma, 2017, in cui a p. 69 si ricorda come «la maggior parte delle migliori automobili del mondo proviene dalla Germania: in particolare, però, da tre diverse province costantemente alla ricerca di performance migliori rispetto alle altre. [...] La Cina, l'impero più popoloso della storia, sta cercando di riorganizzarsi attorno a un agglomerato di una ventina di hub urbani tecnocratici. E l'America dovrebbe fare lo stesso».

⁵⁶ Sul punto cfr. R. CAPELLO, U. FRATESI, L. RESMINI, *Globalization and regional growth in Europe: Past trends and future scenarios*, Berlino, 2011.

per destinare una quota sempre più consistente a politiche sociali e di redistribuzione, delineando il passaggio da Stato liberale a Stato Sociale.

Il risultato, quindi, è stato quello che molti hanno definito⁵⁷ come i *trent'anni gloriosi*, cioè quel periodo storico che parte dalla fine della Seconda Guerra Mondiale e giunge fino alla metà degli anni '70⁵⁸, in cui l'assetto mondiale si fondava sugli Stati-nazione, i quali esercitavano un forte controllo sull'economia, sia attraverso l'utilizzo di dazi e frontiere, sia attraverso un'importante presenza pubblica nel mercato, nonché la piena affermazione del cosiddetto *Welfare State*.

In tale periodo, infatti, l'equilibrio instaurato tra Stato e mercato sembra garantire una certa prosperità economica e sociale a tutte le nazioni dell'Occidente. Nello specifico, ad una forte e robusta crescita dell'industria manifatturiera⁵⁹ si accompagna anche un allargamento delle tutele e delle garanzie sociali per i cittadini e per i territori; proprio quest'ultimi, infatti, godevano della capacità degli Stati di redistribuire la ricchezza all'interno dei diversi sistemi economici nazionali.

Tale situazione è stata ben sintetizzata⁶⁰ con la definizione di *Keynesian Welfare National State*, che esprime come l'adozione di politiche keynesiane⁶¹ a livello centrale venissero poi implementate sul livello locale, il quale, però, aveva semplicemente il ruolo di cinghia di trasmissione tra il governo centrale e i territori.

Come detto, questo impianto aveva anche l'obiettivo di cercare di redistribuire a livello nazionale le differenze che intercorrevano tra le diverse regioni tanto che, ad esempio, lo storico divario presente in Italia tra il Nord e il Sud sembrava, anche se lentamente, ridursi⁶². È chiaro che queste politiche si inserivano in un nuovo ruolo

⁵⁷ Il primo a coniare tale espressione fu l'economista francese J. FOURASTIÉ, *Les trente glorieuses: ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Parigi, 1979. Per una ricostruzione recente dei presupposti e delle sfide del Trentennio glorioso si rimanda a M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e Mercato*, n. 81(3), 2007, pp. 341-375.

⁵⁸ Si veda *ex multis*, B. JESSOP, *The Future of the Capitalist State*, Oxford, 2002, N. BRENNER, *Stato, Spazio, urbanizzazione*, Milano, 2016.

⁵⁹ Cfr. A. J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale*, cit., p. 23.

⁶⁰ B. JESSOP, *The Future of the Capitalist State*, cit., p. 2.

⁶¹ La teoria economica keynesiana prevede un forte ruolo dello Stato nell'economia, ricorrendo anche al debito pubblico e solitamente mira alla piena occupazione e alla redistribuzione delle risorse. Sul punto si veda anche C. MANIN, *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVI, Milano, 1987.

⁶² Come noto, il divario tra Nord e Sud dell'Italia può essere fatto risalire fin dall'unità d'Italia e, nonostante i numerosi e differenti interventi pubblici, non è stato mai del tutto colmato e persiste in modo profondo anche oggi. Per approfondimento si veda, *ex multis* A. LEPORE, *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 26(3), 2012, pp. 389-410; G. IUZZOLINO, G. PELLEGRINI, G. VIESTI, *Regional Convergence*, in G.

ricoperto dallo Stato all'interno del proprio territorio nazionale; infatti, se agli inizi del XX secolo i compiti principali dell'apparato pubblico erano quelli di garantire la certezza del diritto e dell'ordine, dal Secondo Dopoguerra in poi l'attore pubblico si preoccupa di garantire numerosi nuovi servizi e nuove forme di tutela sociale.

Pertanto, l'importanza ricoperta dalla tassazione nazionale aumenta considerevolmente tanto che è stato messo in luce come, tra il 1914 e il 1980, il peso giocato dalle entrate fiscali totali passa da meno del 10% a più del 40% del reddito nazionale. In questo modo, i governi nazionali riescono a porre in campo una serie di misure economico-sociali garantendo, così, una forte presenza pubblica e un controllo, quando non una riduzione, delle diseguaglianze territoriali⁶³.

Il risultato di tale assetto, dunque, era una piena unità politica ed economica degli Stati occidentali, i quali avevano un forte controllo del territorio, grazie alla presenza di frontiere doganali e ad una internazionalizzazione dei mercati piuttosto contenuta. Inoltre, le politiche espansive promosse dai governi nazionali garantivano anche una certa omogeneità interna agli Stati e una progressiva riduzione delle diseguaglianze grazie ad importanti investimenti pubblici e ad una significativa progressività del sistema tributario.

Possiamo, quindi, affermare come nei trent'anni che hanno seguito la fine della Seconda Guerra Mondiale, gli Stati-nazione sono rimasti il perno istituzionale dell'ordine mondiale, anche se mutando i loro obiettivi. Infatti, da *warfare entities* si è passati a *welfare entities*⁶⁴, innestando sul tradizionale ruolo di difesa dei confini territoriali una prospettiva di tutela sociale dei cittadini e dei territori, garantita anche dalle Carte Costituzionali.

Tuttavia, dagli anni '70 in poi, si avviò un processo di deindustrializzazione per il quale «*mentre la produzione di massa fordista stava cominciando ad abbandonare il ruolo centrale svolto nelle principali nazioni capitaliste, nel vuoto che era stato*

TONIOLO (a cura di), *The Oxford Handbook of the Italian Economy since Unification*, Oxford, 2013; E. FELICE, *The Socio-Institutional Divide: Explaining Italy's Long-Term Regional Differences*, in *Journal of Interdisciplinary History*, n. 49(1), 2018.

⁶³ Sul punto cfr. T. PIKETTY, *Una breve storia dell'uguaglianza*, Milano, 2021.

⁶⁴ S. BARTOLINI, *Old and new peripheries in the processes of European territorial integration*, in C. K. ANSELL, G. DI PALMA (a cura di), *Restructuring territoriality. Europe and the United States compared*, Cambridge-New York, 2004, p. 23.

creato da tale declino si inserirono nuovi settori in grande sviluppo, spesso caratterizzati da forme di organizzazione produttiva drasticamente nuove»⁶⁵.

Il sistema economico dei paesi occidentali così come costruito fino a quel momento entra dunque in crisi, determinando un fenomeno definito di stagflazione in cui il sistema economico non cresce e, allo stesso tempo, si produce inflazione. Pertanto, si decide per un superamento delle politiche keynesiane a favore, invece, di logiche di ispirazione liberista, che produrranno un impatto in modo sempre più importante le economie nazionali prima, e gli assetti territoriali poi.

Lo Stato, infatti, diminuisce la sua presenza tanto nel sistema economico nazionale, quanto nella protezione dello stesso attraverso le frontiere doganali, le quali, invece, si aprono al commercio internazionale, che darà inizio definitivamente ad una nuova stagione per le relazioni tra il soggetto pubblico e il mercato. In altre parole, la dimensione nazionale si apre alle dinamiche economiche mondiali determinando, da una parte, una perdita di controllo sui fenomeni economici interni e, dall'altra, rinunciando ad intervenire in modo profondo sulle diseguaglianze interne attraverso le proprie politiche di bilancio⁶⁶.

Si frantuma, dunque, quella *costellazione storica*⁶⁷ che per tre decenni ha garantito un punto di equilibrio tra Stato sociale e concorrenza economica, mentre si apre la stagione della globalizzazione. Infatti, a partire dagli anni '70 assistiamo ad *«una diminuzione dei bilanci sociali e un inasprimento delle condizioni di accesso ai sistemi di protezione. Altrettanto importante della crisi dei bilanci pubblici è la fine della politica economica keynesiana. Sotto la pressione dei mercati globalizzati i governi nazionali perdono la capacità d'influenzare politicamente il ciclo economico»*⁶⁸. Ciò avviene proprio perché l'importanza assunta dagli scambi economici globali aumenta in modo significativo, diventando un fattore ineludibile per gli Stati e i loro territori.

⁶⁵ A. J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale*, cit., p. 32.

⁶⁶ Sul punto si veda S. MANGIAMELI, *Stato, integrazione europea e globalizzazione: le nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto e Società*, n. 1, 2020, pp. 14 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., pp. 390 ss.

⁶⁷ J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999, p. 21.

⁶⁸ *Ivi*, p. 54. Sullo stesso punto cfr. R. W. COX, *Global restructuring: making sense of the changing international economy* in R. STUBBS, G. UNDERHILL, *Political economy and the changing global order*, Basingstoke, 1994, pp. 45-59.

Un dato che mette in luce tale transizione è rappresentato dal rapporto tra commercio internazionale e PIL mondiale, il quale era quantificabile attorno al 20% negli anni '70, ma progressivamente giunge ad essere superiore al 50% nel 2016⁶⁹.

Risulta evidente come nel periodo che va dalla fine della Seconda Guerra Mondiale alla fine degli anni '70, il grado di globalizzazione del sistema economico rimane incredibilmente costante, testimoniando come le nazioni fossero i perni centrali di un assetto istituzionale e di mercato. Dall'inizio degli anni '80, invece, i confini si aprono e il commercio internazionale comincia a diventare una parte significativa dell'economia mondiale.

Proprio tale variazione ci mostra come la globalizzazione abbia cambiato profondamente l'economia dei singoli Stati-nazione. Nello specifico, la creazione delle catene globali del valore ha affermato quel principio di inclusione/esclusione delle reti citato in precedenza, determinando un territorio nazionale molto più frastagliato e disomogeneo dal punto di vista economico, rompendo l'unità economica e sociale dello Stato. Infatti, alcune regioni e città sono state coinvolte in flussi globali che hanno determinato una rapida accelerazione economica, un forte sviluppo produttivo di alcune aree⁷⁰ e una difficoltà sempre maggiore in termini di competitività, invece, di altre.

Possiamo, dunque, affermare come le dinamiche legate alla globalizzazione hanno minato la sovranità degli Stati sia dall'alto, attraverso la creazione di infrastrutture transnazionali e la spinta verso una liberalizzazione dei mercati, che hanno costretto i governi nazionali ad adattare le proprie legislazioni a questi nuovi paradigmi ma, allo stesso tempo l'ha minata anche dal basso *«allorché il decentramento, il capitalismo e la connettività hanno favorito l'autonomia e l'influenza delle città chiave che, come le aziende, perseguono i propri interessi attraverso frontiere sempre più permeabili»*⁷¹.

⁶⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, 2017, p. 6.

⁷⁰ S. ORTINO, *Il nuovo nomos della terra. Profili storici e sistematici dei nessi tra innovazioni tecnologiche, ordinamento spaziale, forma politica*, Bologna, 1999; P. BIANCHI, *Governo dell'economia, territorio e dimensione internazionale*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO E L. VANDELLI (a cura di) *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica* (a cura di), Bologna, 2016, p. 491.

⁷¹ P. KHANNA, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, 2016, p. 56.

Si alterano, dunque, i rapporti tra Stato e autorità locali, centro e periferie, che diventano molto più complessi e sfaccettati, all'interno delle dinamiche globali, le quali hanno rivisitato le gerarchie territoriali affermatasi fino a quel momento.

3. Una nuova configurazione (locale) della gerarchia territoriale.

Le dinamiche globali hanno determinato, come già evidenziato⁷², le modalità con cui le nuove unità significative del sistema globale siano diventate le città e le regioni, determinando un mutamento delle politiche territoriali da parte dei Paesi. Secondo tale teoria questo rappresenterebbe la fine degli Stati-nazione, considerati come attori principali dell'economia mondiale, configurando, allo stesso tempo, una nuova gerarchia territoriale in cui, appunto, diventa protagonista la realtà locale. In altre parole, il risultato complessivo non è riscontrabile in un nuovo ordine mondiale⁷³, bensì il senso è quello di una frammentazione del territorio e, quindi, della sovranità, così come era stata concepita fino a questo momento.

Tuttavia, tali processi non determinano necessariamente una perdita di centralità dello Stato, a favore della dimensione locale, bensì la perdita di rilevanza è prima di tutto economica. Infatti, è stato evidenziato che *«da questo modello di deregolamentazione non nasce alcun trasferimento di appartenenze, alcuna nuova sovranità; il territorio non si riorganizza e il federalismo non trionfa sull'antico stato-nazione. Si formano, al contrario, nuove tendenze dove il molteplice sembra trionfare sull'unità»*⁷⁴.

Dunque, il fenomeno della globalizzazione ha sicuramente determinato un'erosione di sovranità degli Stati-nazione in quanto, sempre di più, si è tentato di regolare i fenomeni mondiali attraverso istituzioni che avessero la stessa capacità spaziale⁷⁵, un diritto globale per un'economia globale. Tuttavia, in questo processo si

⁷² Cfr. K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1997, dove l'Autore approfondisce il declino dello Stato-nazione come unità significativa dell'economia mondiale, a favore, in primo luogo, di regioni intese, in questo caso, come aree funzionali.

⁷³ Cfr. H. KISSINGER, *L'ordine mondiale*, Milano, 2015.

⁷⁴ B. BADIE, *La fine dei territori: saggio sul disordine internazionale e sull'attività sociale del rispetto*. Trieste, 1996, p. 232.

⁷⁵ Cfr. *ex multis* S. CASSESE, *A World Government*, cit. e ID., *La nuova Costituzione economica*, cit., pp. 390 ss.

perde il rapporto di corrispondenza tra sovranità e territorio e in questa dinamica anche il diritto diventa più *soft*.

L'emersione del ruolo e del contesto locale è anch'esso un elemento nato all'interno del processo di globalizzazione, grazie alla capacità di alcune aree di inserirsi in reti globali. Ciò nonostante, è importante sottolineare come la crescente importanza della dimensione economica locale non si configuri come riflesso speculare della *governance* globale; in altre parole, la perdita di sovranità degli Stati, in questo caso, non passa semplicemente da una perdita di competenza su alcune materie, seppur in molti Paesi si è assistito anche ad un rilevante decentramento amministrativo, ma ciò che più rileva è la fuoriuscita del territorio dal controllo statale⁷⁶. In questo senso, si è parlato di sovranità economica, come contrapposta a quella giuridica⁷⁷, intendendo come il fenomeno regolatorio diventi sempre più frammentato e frutto di scelte derivanti da logiche commerciali, senza però delineare chiaramente una nuova *costituzione*⁷⁸.

Nello specifico, a livello territoriale, è noto come il potere determinato da alcune città, così come da alcune regioni, non dipenda dal grado di sussidiarietà presente in un dato Paese, ma dalla forza con cui certi flussi economici si concentrano in un dato luogo. A conferma di ciò, è possibile notare come molte aree geografiche, appartenenti a Stati diversi, abbiano scelto di creare sinergie comuni al fine di determinare un vantaggio competitivo nell'economia globale.

Si pensi infatti allo strumento della Cooperazione Territoriale Europea (CTE), di cui si dirà in seguito nel dettaglio⁷⁹, la quale si configura come motore per la creazione di nuove sinergie inter-regionali o transregionali in seno al Vecchio continente, ma lo stesso discorso può essere fatto per altre zone del mondo, in cui aree economicamente rilevanti si pongono come *players* internazionali anche se composte da parti di territorio di Stati diversi: a titolo di esempio, si consideri la regione Cascadia tra Stati Uniti e Canada o il delta del fiume delle Perle nel sud-est della Cina⁸⁰.

⁷⁶ Sul punto si veda P. PERULLI, *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *Stato e mercato*, n. 30(3), 2010, p. 381.

⁷⁷ Cfr. A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

⁷⁸ *Ivi*, p. 88 ss.

⁷⁹ Veda *infra* capitolo 4.

⁸⁰ A. J. SCOTT, *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, cit., pp. 41-42; S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, 2007.

Risulta chiaro che la ricerca del vantaggio competitivo di alcune regioni e città⁸¹, sia a livello intra-nazionale che transnazionale, comporti una riduzione di capacità da parte degli Stati, che si traduce anche in una minore capacità di compiere un'efficace redistribuzione economica tra i territori.

Infatti, «*in contrasto con il progetto fordista-keynesiano che, attraverso l'azione dello Stato, riduce le disuguaglianze spaziali all'interno del territorio nazionale, le strategie spaziali associate alle istituzioni statali glocalizzate hanno intensificato attivamente la polarizzazione socio-spaziale intranazionale, promuovendo la riconcentrazione degli asset economici, delle capacità industriali e degli investimenti infrastrutturali all'interno degli agglomerati più potenti*»⁸².

Pertanto, gli Stati perdono progressivamente importanza nella gestione dell'economia nazionale, polarizzata nelle aree geografiche che maggiormente riescono a cogliere le possibilità offerte dal mercato mondiale, rendendo più difficile quell'opera di redistribuzione compiuta dagli Stati-nazione nel secondo dopoguerra. Difatti, come si vedrà più nel dettaglio, l'economia globalizzata ha portato un aumento delle distanze territoriali, le quali si sono fatte sempre più marcate, anche all'interno dell'Unione Europea, tanto che i crescenti divari regionali sono un'ulteriore testimonianza dell'impatto della globalizzazione sui territori e sulle capacità degli Stati di intervenire effettivamente nel sistema economico nazionale.

Se le dinamiche mondializzanti hanno, come abbiamo visto, determinato un'alterazione del concetto di territorialità, allo stesso tempo gli Stati-nazione hanno parzialmente perso anche la capacità di redistribuzione interna, almeno nella misura in cui si era attuata dalla fine della Seconda Guerra Mondiale in poi.

Alla luce di quanto detto, l'immagine della globalizzazione risultante sembrerebbe essere quella di un insieme di fenomeni che determina una perdita di rilevanza da parte dello Stato, sia per via della dissoluzione del legame sovranità-territorio, sia per l'erosione di certe sue funzioni tipiche rispetto alle diverse aree dello Stato, *in primis*, come detto, la capacità di redistribuire.

Tuttavia, senza voler negare tutti gli aspetti appena indicati, fermarsi a questa ricostruzione della globalizzazione rischia di non ricomprendere alcune funzioni che

⁸¹ C. CROUCH, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Milano, 2019.

⁸² N. BRENNER, *Stato, Spazio, urbanizzazione*, cit., pp. 95-96. Sul punto si confronti anche B. JESSOP, *The future of the capitalist state*, cit., pp. 115-116.

lo Stato, tutt'ora esercita e di cui anzi, è primo attore. Infatti, molti dei fenomeni che vengono attribuiti a dinamiche globali, sono spesso frutto di scelte dei singoli Stati o, in alternativa, sono incardinati stabilmente all'interno di logiche nazionali. Anche se risulta chiaro che *«buona parte della globalizzazione consiste di un'enorme varietà di microprocessi che cominciano a denazionalizzare quanto era stato costruito come nazionale [...]; a volte questi processi di denazionalizzazione permettono, abilitano, sollecitano la costruzione di nuovi tipi di scalarità globali di dinamiche e di istituzioni; altre volte continuano ad abitare il dominio di ciò che è ancora largamente nazionale»*⁸³.

In questo senso, la dimensione territoriale mantiene ancora una forte rilevanza costituzionale, in quanto le scelte poste dal legislatore non producono effetti solo sul *diritto globale*, ma considerano spesso anche le diverse dimensioni in cui lo Stato si struttura, risultando in questo senso ancora un *unicum* sul panorama istituzionale mondiale⁸⁴.

Dunque, risulta cruciale comprendere fino in fondo come i processi di globalizzazione determinino l'agire dello Stato contemporaneamente su più livelli, configurando nuovi scenari di intervento per il soggetto pubblico. In questa prospettiva, ragionare in termini di scale, piuttosto che dentro ai confini istituzionali, vuol dire far *«riferimento a concrete pratiche di strutturazione socio-spaziale e, in questo senso, non si riferisce a un quadro gerarchico preordinato di ordinamento del mondo, ma all'esito spaziale emergente e contingente di pratiche e forme di strutturazione dell'azione umana»*⁸⁵. Attraverso tale approccio, è più facile confrontarsi con le dinamiche discusse fin qui, uscendo più facilmente dai confini concettuali e reali delle istituzioni pubbliche, cercando, invece, di far emergere con più chiarezza la compresenza di più arene di confronto giuridico-economico.

⁸³ S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritto. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008, p. 4.

⁸⁴ Sul punto, L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, cit., pp. 11 ss.

⁸⁵ E. GUALINI, "Governance" dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 36(1), 2006, pp. 41-42. Inoltre, circa il concetto di scala come costruito sociale e quindi dinamico si rimanda a D. DELANEY, H. LEITNER, *The Political Construction of Scale*, in *Political Geography*, n. 16, 1997, pp. 93-97.

4. La transcalarità dei fenomeni economico-sociali come presupposto della nuova relazione tra diritto e territorio verso una prospettiva dinamica.

Se la globalizzazione ha determinato un apparente sfibrarsi del concetto di Stato, ciò potrebbe anche non implicare necessariamente una sua minore presenza, bensì una sua riorganizzazione⁸⁶. Nello specifico, il diritto pubblico è sfidato sempre di più dalle attuali dinamiche globali che tendono a vivere in differenti scale, con diversi impatti sui territori. Questi fenomeni non appartengono più ad una dimensione territoriale data, ma attraversano più aree geografiche del mondo producendo plurimi effetti.

Pertanto, alcuni autori hanno sostenuto che la globalizzazione determina una nuova metafora spaziale dominante, identificata tradizionalmente con l'idea di uno "spazio liscio"⁸⁷ in cui i confini territoriali, così come determinate gerarchie istituzionali, diventano simboli di un vecchio assetto organizzativo del mondo. Ciononostante, risulta evidente come l'immagine di uno "spazio liscio" non corrisponda al dato reale e che la grande rete globale non abbia coperto i profondi divari territoriali che ancora esistono, quando non siano addirittura ampliati. Ciò avviene perché «*lo spazio odierno è ben lungi dal potersi considerare liscio, in esso si incastrano innumerevoli spazi e dimensioni, si presentano significative fratture, che occorre disciplinare*»⁸⁸. La contrapposizione tra spazio liscio e fratture territoriali non interessa solo rivendicazioni culturali e identitarie, ma è rilevante anche per gli assetti economici dei sistemi locali.

Come si diceva in precedenza, la globalizzazione non ha effettivamente determinato la creazione di uno "spazio liscio", ma sono emerse unità territoriali vincenti e unità territoriali perdenti. Infatti, nel paragrafo precedente abbiamo osservato come gli Stati perdano la centralità nel governo dell'economia a favore della

⁸⁶ A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale* (saggio destinato agli studi in memoria di Nicola Greco), in www.forumcostituzionale.it, 2012; G. DE VERGOTTINI, *Garanzia della identità degli ordinamenti statali e limiti della globalizzazione*, in C. AMATO, G. PONZANELLI, *Global law v. Local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, 2006, pp. 6-18; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, cit., pp. 23-24.

⁸⁷ Così come definito da C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, 2001. Sulla medesima linea teorica si colloca anche T. PULLANO, *La citoyenneté européenne: un espace quasi étatique*, Parigi, 2014.

⁸⁸ S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, n. 34(1), 2003, p. 124.

dimensione locale e di come questo si traduca in un superamento della visione per cui è solo l'entità nazionale che può fare da contenitore ai fenomeni economici, sociali o, infine, anche come produttrice di norme giuridiche.

Tuttavia, si vuole qui sottolineare come risulti parziale la visione per la quale questo tipo di fenomeni conducano inevitabilmente ad un'erosione di potere e di competenze dello Stato verso gli enti regionali e locali. Infatti, le problematiche qui finora trattate non possono essere chiuse all'interno di perimetri concettuali e geografici preordinati⁸⁹, bensì risulta di fondamentale importanza approfondire i processi in atto di ristrutturazione e ri-territorializzazione (*rescaling*) che lo Stato sta attraversando.

Nello specifico, sembra che la dottrina giuridica, legata alle categorie westfaliane, continui a soffermarsi sulla crisi dello Stato come crisi della territorialità⁹⁰; eppure, questo risulta essere solo una faccia di un fenomeno ben più complesso e sfuggente. I fenomeni giuridico-economici discussi in precedenza non risultano essere monodimensionali, ma sono caratterizzati da *transcalarità*, cioè attraversano più livelli istituzionali e, di conseguenza, più possibili risposte⁹¹.

Tale assetto, dunque, mette in crisi la definizione di scale preordinate alla comprensione di dati fenomeni, e quindi la rigida ripartizione di competenze tra i diversi livelli istituzionali. Questo perché «*cultura, economia e società non possono più essere artificialmente definite da confini rigidi, dato che producono effetti e contaminazioni su più scale simultaneamente (transcalarità). Tutto ciò delegittima le unità amministrative tradizionali, perché non sono più in grado di gestire dei processi irriducibili a un reticolo rigido*»⁹².

In particolare, è opportuno sottolineare come i fenomeni globali possano avere differenti impatti a seconda dei livelli istituzionali che si prendono in considerazione; perciò, se osserviamo il mutare della posizione dello Stato, sembrerà che esso perda di importanza e rilevanza e, al contrario, abbiamo visto come la crescente importanza delle città e delle regioni determini una nuova gerarchia territoriale⁹³.

⁸⁹ Cfr. S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, cit., p. 40.

⁹⁰ Cfr. T. PULLANO, *La citoyenneté européenne: un espace quasi étatique*, cit., p. 75 ss.

⁹¹ N. BRENNER, B. JESSOP, M. JONES, G. MACLEOD (a cura di), *State/space: a reader*, Malden, 2003.

⁹² C. CERRETI, M. MARCONI, P. SELLARI, *Spazi e poteri*, cit. p. 49.

⁹³ Cfr. R. KEIL, R. MAHON, *The new political economy of scale*, Vancouver, 2009.

Tuttavia, al contrario di quanto potrebbe risultare ad una prima lettura, un'analisi più approfondita fa emergere il ruolo degli stessi Stati nel determinare tali fenomeni⁹⁴. In altre parole, sono proprio i governi nazionali ad aver spesso incoraggiato interventi di concentrazione geografica ed economica, al fine di aumentare la competitività di una certa parte del Paese, nella speranza che ciò potesse portare un beneficio all'intero sistema nazionale. Per queste ragioni, è necessario condurre un ragionamento al di fuori della gerarchia tradizionale e guardare alle relazioni tra Stato ed economia in modo più flessibile e innovativo.

Da ciò deriva una lettura non neutrale del territorio, ma materiale⁹⁵, cioè una visione per cui attraverso la dimensione spaziale dell'intervento pubblico si può esplicitare e declinare la dimensione territoriale. All'interno di questa dinamica, quindi, lo Stato risulta essere contemporaneamente *attore* di nuove spazialità, in quanto promotore di politiche di concentrazione geografica, e, al contempo, *prodotto* di questi fenomeni globali, in quanto la scala nazionale viene costretta a confrontarsi con più livelli istituzionali, ammettendo la molteplicità di arene in cui si strutturano relazioni sociali, economiche e giuridiche⁹⁶.

La transcalarità dei fenomeni globali ci permette anche di indagare tali dinamiche in una visione più complessa, senza il rischio di soffermarsi esclusivamente su una delle dimensioni giuridiche pre-ordinate. Infatti, la ripartizione per livelli di competenze rischia di chiudere dentro ambiti troppo specifici fenomeni che invece vivono e plasmano più territori contemporaneamente.

In questo senso, anche il giurista deve provare a fare uno sforzo concettuale per cercare di indagare in profondità il mutamento di concetti come quello di statualità e sovranità; in particolare, ciò ha ancora più importanza se si desidera indagare

⁹⁴ Cfr. T. LANG, I. TÖRÖK, *Metropolitan region policies in the European Union: following national, European or neoliberal agendas?*, in *International Planning Studies*, n. 22(1), 2017, pp. 1-13; V. HAVLÍK, *Europeanization as the Reterritorialization of the State: Towards Conceptual Clarification*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 58(5), 2020, pp. 1288-1306; J. HARRISON, *Networks of connectivity, territorial fragmentation, uneven development: The new politics of city-regionalism*, in *Political geography*, n. 29(1), 2010, pp. 17-27. Sul punto è da considerarsi anche quanto sottolineato da I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, in A. M. POGGI, T. CERRUTI, *Territorio e territori nell'Unione Europea*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020, p. 35, circa il ruolo dell'Unione Europea nel delineare politiche di sviluppo di città e regioni attraverso la creazione del documento denominato *European Spatial Development Perspective (ESDP)*.

⁹⁵ A. GUSMAI, *Il territorio come spazio politico interculturale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2019.

⁹⁶ Cfr. T. PULLANO, *La citoyenneté européenne: un espace quasi étatique*, cit., pp. 237 ss.

l'intervento pubblico nell'economia, il quale, per sua natura, deve relazionarsi col territorio.

Inoltre, è da sottolineare come *«il vocabolario scalare esistente appare non sufficientemente articolato per cogliere il complesso gioco di interconnessione interdipendenza, in continuo cambiamento storico, fra le scale. Termini quali locale, urbano, regionale, ecc. nel momento in cui sono utilizzati per demarcare presunte «isole» territoriali di relazioni sociali finiscono per offuscare la profonda reciproca compenetrazione di tutte le scale e il groviglio di reti interscalare da cui esse sono costituite»*⁹⁷.

Tale problematica è presente anche all'interno del dibattito giuridico nel momento in cui si ritiene che la determinazione di un certo assetto statale più o meno federale, più o meno decentrato o, semplicemente, con una diversa allocazione delle competenze, possa essere sufficiente per regolare diversamente i fenomeni economici. Al contrario, la globalizzazione delle catene di produzione, così come molti dei fenomeni dalla portata internazionale, risultano interessare più scale territoriali e, quindi, più regimi giuridici contemporaneamente.

Dunque, la globalizzazione ha determinato un'innovazione dei rapporti tra Stato e territorio, rompendo quel legame che era stato costitutivo per concepire la sovranità delle nazioni moderne, portando all'apertura delle economie nazionali nei confronti del commercio internazionale, configurando una nuova gerarchia territoriale, che ha premiato (alcune) città e regioni⁹⁸. La perdita di centralità dello Stato nazione ha determinato difficoltà nella redistribuzione economica tra i suoi territori, promuovendo un aumento delle disuguaglianze entro i suoi confini.

Per queste ragioni, abbiamo visto come ragionare in termini di scale, invece che di unità amministrative, possa risultare fecondo dal momento che i flussi globali, per quanto concentrati in certe aree, interessano l'intera *governance* dei Paesi.

La tesi qui proposta è che invece di una scomparsa degli Stati-nazione siamo davanti ad una loro riconfigurazione; essi, infatti, determinano ancora gran parte dei fenomeni descritti e gli stessi processi di internazionalizzazione che sembrano erodere

⁹⁷ N. BRENNER, *Stato, Spazio, urbanizzazione*, cit., pp. 59-60.

⁹⁸ Sul punto si veda nuovamente K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione*, cit., p. 30, che scrive come *«in termini di flussi reali dell'attività economica, gli Stati-nazione hanno già perso il proprio ruolo di unità significative in grado di partecipare agli sviluppi dell'economia globale nell'odierno mondo senza frontiere»*.

la sua sovranità sono spesso messi in campo dagli attori nazionali⁹⁹. In altre parole, gli Stati devono forzatamente gestire «*processi di carattere globale di cui diventano contenitori o addirittura inevitabili collaboratori, cosicché le vecchie gerarchie di scala che descrivevano un mondo di misure che andavano dal locale al globale cambiano: il locale, intenso sia come nazionale, che come infranazionale, non è più separato dal globale, ma trasformato da esso*»¹⁰⁰. In questo senso, città e regioni diventano un luogo attraversato da logiche mondiali ma, allo stesso tempo, subiscono le politiche nazionali improntate allo sviluppo locale.

Se lo Stato gioca un ruolo nelle realtà subnazionali, non si può non sottolineare anche il ruolo giocato dal nazionale nell'ordinamento sovranazionale europeo. Infatti, va sottolineato come il caso degli Stati membri risulti essere ancor più peculiare, poiché essi non solo subiscono gli effetti *disruptive* della globalizzazione, ma concorrono anche essi stessi alla creazione di una nuova spazialità: *in primis* proprio quello dell'Unione Europea. L'ordinamento sovranazionale riconfigura i territori e il ruolo dello Stato tanto tramite la creazione di un mercato comune senza frontiere, quanto con l'introduzione di normative volte al mantenimento della concorrenzialità in seno al nuovo spazio, ponendosi così come ulteriore fattore di cambiamento rispetto al modello di Stato del dopoguerra.

Pertanto, partendo da qui si indagherà come l'integrazione sovranazionale determini un ulteriore ambito di innovazione per gli Stati nazione sia perché delinea la creazione di una nuova spazialità, cioè – come detto – lo *spazio* al posto del territorio, sia perché, allo stesso tempo, attrae competenze dagli Stati membri mutandone le capacità di intervento pubblico nell'economia, con evidenti ripercussioni sul piano della costituzione economica.

5. La creazione dello spazio giuridico europeo e l'impatto sul territorio degli Stati membri.

⁹⁹ Cfr. L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2019, p. 325, in cui si sottolinea come «*più che le vittime della globalizzazione, sono gli Stati nella loro piena dimensione territoriale che detengono un'insostituibile capacità tecnica e amministrativa non surrogabile, in questo momento, da nessun altro assetto istituzionale*».

¹⁰⁰ M. R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, cit., p. 17.

Se la globalizzazione ha ridotto la centralità dello Stato-nazione, facendo emergere in modo prepotente la dimensione locale, il processo d'integrazione europea non ha solo creato un nuovo spazio economico che ha riconfigurato i territori degli Stati membri, ma ha introdotto anche una serie di misure normative volte alla riduzione dell'intervento pubblico nell'economia, al fine di garantire la concorrenzialità del mercato interno¹⁰¹.

Il tentativo sarà qui quello di far emergere come l'evoluzione storica che ha caratterizzato l'Unione Europea, sin dalle sue origini, abbia avuto un notevole impatto sulla dimensione territoriale degli Stati: infatti, la costruzione del mercato unico ha permesso la formazione di catene del valore transnazionali, le quali, però, lungi dall'essere stabili nel corso del tempo, hanno assunto diverse forme e intensità, a seconda del periodo storico, nonché in seguito alle nuove adesioni che, dagli anni '80 in poi, hanno mutato il panorama territoriale ed economico europeo.

Tale dinamica è resa chiaramente dal fatto che mentre fra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '90 non si era assistito a nessuna modifica del Trattato di Roma, al contrario negli ultimi trent'anni si sono siglati cinque diversi Trattati: Maastricht nel 1992, Amsterdam nel 1997, Nizza nel 2000, Roma nel 2004 e Lisbona nel 2007. In realtà, questo continuo «*esercizio del potere di revisione attestava fra le altre cose la difficoltà di rispondere alle sfide di una Unione sempre più allargata mantenendo il requisito della doppia unanimità dell'approvazione e della ratifica delle revisioni dei trattati*»¹⁰².

Tali tentativi di riforma avevano l'obiettivo, da una parte, di migliorare l'integrazione del mercato unico, mentre dall'altra di progredire su piano politico-istituzionale. Questo ha evidentemente determinato l'affermarsi del cosiddetto *spazio* europeo, al quale veniva richiesto non solo di permettere la più ampia circolazione di persone, merci e capitali, ma, sempre di più la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

Dunque, lo *spazio* sembra essere diventato il nuovo paradigma per la dimensione geografica dello Stato, a scapito delle territorialità nazionali, le quali, non solo sono

¹⁰¹ C. RABITTI BEDOGNI, *Strumenti di governance e integrazione europea in materia di tutela della concorrenza*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA, *Governance multilivello regolazioni e reti*, Milano, 2009, pp. 17 ss.

¹⁰² C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016, p. 642.

state scosse dai nuovi assetti economici, i quali hanno formato nuove unità economiche, ma anche dall'affermarsi di un nuovo rapporto tra sfera pubblica e mercato, meno legato alle teorie keynesiane e più a quelle neo-liberali. Nello specifico, i vincoli posti all'attore nazionale, seppur parzialmente previsti già nei Trattati di Roma, si sono fatti dagli anni '80 molto più stringenti, fino ad una vera richiesta di contrazione dell'intervento pubblico nell'economia, così come una necessaria e progressiva riduzione dei debiti pubblici nazionali¹⁰³.

La creazione del mercato interno oltre a creare un'alternativa alla territorialità statale, attraverso la formazione di una *spazialità* dotata di proprie regole e principi, ha ovviamente avuto anche un forte impatto a livello economico sui singoli territori.

Le regioni, infatti, non possono essere più considerate soltanto come attori istituzionali degli Stati, ma sono diventati territori con una rilevanza europea e internazionale, a volte anche slegata dalla propria dimensione nazionale¹⁰⁴.

Si considerino, infatti, due aspetti principali che meglio spiegano tale fenomeno: il primo è di natura puramente economica - infatti dal 1958 al 1988 gli scambi commerciali tra Paesi membri sono aumentati di otto volte rispetto al periodo precedente¹⁰⁵; il secondo, invece, per quanto strettamente connesso al primo, è di natura più prettamente politica: in effetti si può notare come l'evoluzione dell'integrazione politica abbia sconvolto a più riprese gli assetti territoriali regionali e nazionali.

In una prima fase il modello di relazioni tra regioni era leggibile in una prospettiva nord-sud, cioè centro Europa (fino al nord Italia) da una parte e sud del Continente, dall'altra. L'integrazione tra i Paesi del Benelux, dell'est della Francia, della Germania così come la parte settentrionale dell'Italia, ha formato ben presto un'unica area economica, fortemente interconnessa e difficilmente analizzabile esclusivamente all'interno delle dinamiche nazionali¹⁰⁶.

Negli anni '70 l'ingresso del Regno Unito nella Comunità Europea segna un importante cambio di passo. Londra diventa la capitale finanziaria e punto di riferimento economico per l'intera area, ottenendo il massimo vantaggio competitivo

¹⁰³ Sul punto si veda S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., pp. 320 ss.

¹⁰⁴ G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia e Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021, p. 89.

¹⁰⁵ G. DI GASPARO, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017, p. 117.

¹⁰⁶ Cfr. G. VIESTI, *Centri e periferie*, cit., p. 93.

grazia alla libera circolazione di servizi e capitali. Al contrario, la presenza dell'Irlanda, caratterizzata da un'economia più debole, fa registrare i primi riferimenti ad un possibile intervento europeo a carattere territoriale¹⁰⁷.

La nuova composizione favorisce la creazione di nuove dinamiche relazionali e nuove reti economiche. Si può ricordare, in particolare, la cosiddetta *Blue Banana*, cioè quell'area che evidenzia e contraddistingue la parte centrale dell'Europa, collegando il nord Italia a Londra, passando per l'Austria, la Germania, il Nord della Francia così come il Benelux¹⁰⁸.

Pertanto, il processo di integrazione europea sembrò registrare uno sviluppo importante delle regioni che erano entrate in catene europee del valore, ma, al contempo, la convergenza economica che si era vista nei primi anni vacillò, minata anche dall'ingresso di nuovi paesi nella Comunità Europea, come Grecia (1981), Spagna e Portogallo (entrambi nel 1986), economicamente meno sviluppati. Per queste ragioni, l'Atto Unico Europeo, che contiene in sé l'approvazione delle quattro libertà di circolazione, fu accompagnato dalla definizione di una politica di coesione per lo sviluppo regionale, che sarà centrale nel decennio successivo¹⁰⁹. In questa fase l'assetto sembra comunque ancora stabile, presentando zone più sviluppate che trainano quelle meno sviluppate, le quali beneficiano di fondi e importanti investimenti esteri.

Tale dinamica subisce una forte alterazione con l'allargamento ad est, figlio della dissoluzione del blocco sovietico e della caduta del muro di Berlino, che porta anche alla riunificazione tedesca. La transizione dei Paesi dell'est è determinata da un orientamento, presente in senso all'Unione che, proprio tramite questi allargamenti, intende avvicinare queste ad un modello liberal-democratico, nonostante esse siano attraversate da profonde tensioni interne e strutturalmente distanti dalle economie dell'Europa occidentale¹¹⁰. Tuttavia, è lo stesso assetto geo-politico a spingere

¹⁰⁷ Sul punto cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *A Regional Policy for the Community*, COM (69) 950, Bruxelles, 1969 e ID, *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*, COM (73) 550, Bruxelles, 1973.

¹⁰⁸ R. BRUNET, *Les villes européennes. Rapport pour la Datar*, Montpellier, 1989 e più recentemente R. CRESCENZI, S. IAMMARINO, *Global investments and regional development trajectories: the missing links*, in *Regional Studies*, n. 51(1), 2017, pp. 97-115.

¹⁰⁹ Cfr. C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018, pp. 21 ss.

¹¹⁰ Cfr. A. LANG, *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2010, pp. 477-491.

l'Unione a fare un passo verso l'est¹¹¹ integrando progressivamente i paesi Baltici (Lituania, Estonia e Lettonia), molti Paesi dell'Est (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Bulgaria e Romania), nonché alcuni stati balcanici (Slovenia e Croazia).

Il processo di integrazione europea per questi Paesi si è mostrato particolarmente importante per il loro sviluppo interno. Infatti, come mostrato anche dai dati della Commissione Europea¹¹², le regioni orientali hanno goduto di un'accelerazione delle loro performance economiche, grazie soprattutto alla vicinanza – geografica e culturale – con la Germania. Infatti, *«l'integrazione ha posto ad immediato contatto paesi con livelli di sviluppo assai diversi, mettendo a disposizione delle imprese tedesche ed in genere dell'Europa centrale localizzazioni produttive inedite ed ottimali»*¹¹³. Non solo, come già sottolineato nel primo paragrafo, *«le economie nazionali e regionali si sono andate specializzando per fasi produttive più che per settori. Le aree urbane e regionali con una più elevata dotazione di capitale umano, sedi delle attività terziarie e dei quartieri generali delle imprese industriali hanno conservato le attività produttive a monte e a valle nei cicli produttivi»*¹¹⁴.

Si è andato così ricreando un *nucleo manifatturiero europeo*¹¹⁵, caratterizzato da significative catene del valore che attraversano agilmente i confini nazionali, costituendo un'unica area economica. Questo processo virtuoso non ha però coinvolto altre regioni dell'area orientale o le regioni meridionali che, anzi, hanno spesso registrato una difficoltà e una perdita di rilevanza strategica rispetto ai decenni precedenti¹¹⁶.

Dunque, ci troviamo di fronte ad una situazione in cui anche il processo di integrazione europea ha determinato un nuovo assetto territoriale; in particolare, il

¹¹¹ Si segnala di particolare importanza il Consiglio Europeo di Helsinki del 13 ottobre 1999, che subordina le condizioni economiche a quelle, di stretta necessità, politiche. Per approfondimenti si rimanda a R. SCARTEZZINI E J. O. MILANESE (a cura di), *L'allargamento dell'UE nello scenario geopolitico europeo*, Milano, 2005 e A. VANNUCCI, *La riunificazione tedesca e l'allargamento ad est dell'Unione Europea. Due strade obbligate per la pacificazione del continente*, in *federalismi.it*, n. 21, 2009.

¹¹² Sul punto cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo, 2017.

¹¹³ G. VIESTI, *Centri e periferie*, cit., p. 103.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 105.

¹¹⁵ R. STEHRER, R. STÖLLINGER, *The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing?*, in *Fiw Research Report*, n. 14, 2015.

¹¹⁶ Si veda sul punto C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., pp. 16 ss.

mercato unico ha accentuato fenomeni di concentrazione geografica e agevolato connessioni tra regioni uniformi tanto che *«un'importante implicazione di questi raggruppamenti è che l'appartenenza delle regioni europee a paesi diversi non basta a spiegarne le diverse sorti economiche. [...] La regione di Bolzano ha un reddito pro capite più alto di quella di Vienna, sebbene l'Austria abbia a sua volta un reddito pro capite più alto dell'Italia; la regione di Bucarest ha un reddito pro capite più alto di quella di Milano, sebbene l'Italia abbia un reddito pro capite più alto della Romania»*¹¹⁷.

Lo sviluppo appena descritto ci mostra come la costruzione del mercato interno e, più in generale dell'Unione Europea stessa, non solo ha sfidato la staticità della territorialità statale, ma si è anche caratterizzato come un processo di amplificazione delle dinamiche della globalizzazione. In questo senso, l'apertura dei confini ha permesso la creazione di vere e proprie aree economiche europee, caratterizzate da strutturate catene del valore capaci di essere volano di sviluppo anche per quei Paesi che partivano da condizioni di svantaggio. Allo stesso modo, gli equilibri all'interno dell'UE sono più volte mutati proprio a seconda delle condizioni economiche che si sono venute a creare, anche a seguito dei diversi ingressi di nuovi Paesi.

Infatti, se il baricentro è sempre stata la Germania, l'asse attorno ad essa si è mossa da un'inclinazione esclusivamente nord-sud, ad una comprendente anche l'Europa Orientale.

In tale contesto, dunque, le differenze territoriali si fanno sempre più evidenti, ma, allo stesso tempo, le possibilità per l'intervento pubblico di redistribuire a livello nazionale si sono ridotte progressivamente, come verrà analizzato nel prossimo paragrafo.

6. Il processo d'integrazione europea e la progressiva affermazione del mercato unico. Verso il superamento della centralità dello Stato.

Alla luce del processo d'integrazione europea nella sua dimensione spaziale ed economica, analizzato poc'anzi, sembra ora necessario ripercorrere parallelamente lo

¹¹⁷ G. OTTAVIANO, *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Roma-Bari, 2019, p. 57.

sviluppo del mercato interno e di come questo abbia prodotto un'erosione della sovranità degli Stati circa la capacità di intervenire all'interno dell'economia.

Il processo d'integrazione europea, infatti, si declina in una dimensione spaziale e in una economica. Questi due aspetti sono complementari e procedono di pari passo, se nel paragrafo precedente abbiamo messo in luce la riconfigurazione territoriale e istituzionale determinata dall'integrazione sovranazionale, ora si intende mostrare come a questa dinamica si sia accompagnata una legislazione sempre più restrittiva rispetto all'intervento pubblico nell'economia, determinando, in questo modo, il superamento del modello di Stato che si era affermato nel trent'anni successivi alla Seconda guerra mondiale. In altre parole, è opportuno approfondire come sia venuto progressivamente meno la possibilità per i governi nazionali di intervenire nell'economia, in quanto obiettivi della Comunità Europea, prima, e dell'Unione Europea, poi, sono diventati quelli di creare un mercato unico forte e competitivo e un'unione economica e monetaria; in entrambi i casi, questo ha comportato necessariamente una restrizione della libertà d'intervento del singolo Paese, a vantaggio di un coordinamento più profondo a livello sovranazionale.

Sin dai Trattati di Roma, un obiettivo primario fu la creazione di una spazialità che permettesse la piena realizzazione della libertà di circolazione delle merci. Questa si concretizzò nell'unione doganale che, come noto, costituiva l'asse portante di quegli accordi ed aveva al centro la creazione del mercato unico¹¹⁸ e le relazioni economiche tra i diversi Stati membri. In particolare, l'obiettivo era quello di avvicinare sempre di più le economie, al fine poi di giungere ad una più profonda integrazione politica.

Nonostante le previsioni espresse nei Trattati, la prima fase di vita dell'Europa unita non ebbe un particolare impatto sugli obiettivi del governo dell'economia, posti dagli Stati nel secondo dopoguerra¹¹⁹. Gli assetti interni sia in merito all'uso di aiuti di Stato, sia riguardo i monopoli furono raramente presi in considerazione dalla Commissione Europea. In questo senso, possiamo dire che lo stato welfarista-

¹¹⁸ Cfr. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., pp. 41 ss.

¹¹⁹ Cfr. A. J. MENÉNDEZ, M. DANI, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE Online*, n. 42(1), 2020, in cui si sottolinea come l'impianto di *welfare* creato dagli Stati membri era riuscito a coordinarsi con le politiche europee. Tuttavia, ciò viene meno con l'avvento della svolta liberista degli anni '80 -'90.

keynesiano identificato da Jessop¹²⁰ non sia stato particolarmente interessato dalla prima fase dell'integrazione sovranazionale.

Tuttavia, la crisi economica degli anni '70, che colpì tutto l'Occidente e dovuta in particolare al prezzo del petrolio, aveva frenato lo sviluppo europeo, il quale necessitava, quindi, di un aggiornamento¹²¹. L'obiettivo che la Commissione Europea¹²², soprattutto nella figura del suo Presidente Jacques Delors, aveva fissato era quello di abbattere tutte le frontiere interne tra gli Stati membri, garantendo una sempre maggiore facilità di circolazione nel mercato interno. Infatti, quest'ultimo veniva ostacolato dalle cosiddette barriere non tariffarie¹²³, imposte dagli Stati membri al fine di tutelare le proprie economie e le proprie industrie. Sul punto, era già intervenuta la Corte di Giustizia con la sentenza *Dassonville*¹²⁴ e, in seguito, col caso *Cassis de Dijon*¹²⁵: in queste due pronunce si imponeva agli Stati membri di rimuovere tutte le misure nazionali che potessero risultare d'ostacolo alla circolazione all'interno del mercato unico¹²⁶. Grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la spazialità del mercato europeo andava a prevalere sulla territorialità della regolazione interna tanto che «*le norme a protezione della libera circolazione delle merci sono state considerate applicabili ad ogni regolazione nazionale idonea a porre ostacoli ingiustificati al libero mercato concorrenziale, ancorché prive di effetti discriminatori o protezionistici e quindi sono state estese anche a discipline nazionali dirette a finalità sociali, come quelle in tema di tutela dell'ambiente o quelle rivolte a introdurre meccanismi di solidarietà sociale*»¹²⁷.

¹²⁰ Vedi *supra* cap. 1, par. 2.

¹²¹ G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2013, p. 215, in cui si sottolinea come «*dopo l'eliminazione delle barriere tariffarie, raggiunta alla fine degli anni Sessanta con largo anticipo sui programmi, il mercato si era inceppato e rischiava il soffocamento. Nel corso degli anni Settanta, in concomitanza con le dirompenti crisi economiche scatenate dalla crescita dei prezzi petroliferi, il Mercato comune si era frammentato, I processi di liberalizzazione si erano arrestati e in una certa misura erano regrediti, mentre nuove pratiche protezionistiche erano riemerse sotto varie forme*».

¹²² Sul punto si rimanda a COMMISSIONE EUROPEA, *Il completamente del mercato interno. Libro bianco della Commissione Europea per il Consiglio Europeo di Milano*, Bruxelles, 1985.

¹²³ Cfr. G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea*, cit.

¹²⁴ C-8/74, *Procureur du Roi c. Benoît e Gustave Dassonville*, in Raccolta, 1974, p. 837, ECLI:EU:C:1974:82.

¹²⁵ C-120/78, *Rewe-Zentral ('Cassis de Dijon')*, in Raccolta, 1979, p. 649, ECLI:EU:C:1979:42.

¹²⁶ Cfr. W. SAUTER, H. SCHEPEL, *State and Market in European Union Law: The Public and Private Spheres of the Internal Market Before the EU Courts*, Cambridge, 2009.

¹²⁷ G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., pp. 41-42.

Inoltre, l'art. 37 dei Trattati di Roma, obbligava gli Stati a operare un «*progressivo riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo che venga esclusa, alla fine del periodo transitorio, qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri*»¹²⁸. In merito a ciò, la Corte fece notare che obiettivo della norma fosse proprio quello di mantenere la concorrenzialità del mercato, che poteva essere profondamente minata proprio dai monopoli pubblici¹²⁹.

La Corte di Giustizia, quindi, cercò di limitare l'interventismo statale nell'economia, sia cercando di evitare le barriere commerciali tra Paesi membri, sia limitando la presenza pubblica all'interno delle economie nazionali. Al fine di perseguire l'obiettivo di garantire una migliore efficienza del mercato interno si rese però necessario un aggiornamento dei Trattati.

Dunque, anche la Commissione Europea fece un passo verso una maggiore apertura dello *spazio* europeo, rafforzando il mercato interno. Ciò venne fatto con l'approvazione dell'Accordo di Schengen e dell'Atto Unico Europeo¹³⁰. Con queste misure, si dà nuovo vigore al processo di integrazione sovranazionale, promuovendo una maggiore armonizzazione del mercato interno e, allo stesso tempo, tramite l'accordo di Schengen, si garantisce una maggiore libertà di circolazione per i cittadini europei, i quali possono muoversi in uno spazio senza frontiere interne. In questo modo, si completa il mercato interno attraverso l'affermazione di tutte e quattro le libertà di circolazione: persone, merci, servizi e capitali.

Da questo momento in avanti, il ruolo giocato dalla Commissione Europea nell'affermazione di un nuovo modello di relazioni tra lo Stato e il mercato diventa molto più incisivo. *In primis*, è stato fatto notare come l'art. 90 dei Trattati di Roma (oggi art. 106 TFUE), riguardante le imprese pubbliche e il loro rapporto col mercato interno, sia stato raramente azionato in una prima fase¹³¹, mentre dalla fine degli anni

¹²⁸ Art. 37, c. 1 dei Trattati di Roma.

¹²⁹ Sul punto si veda E. MOSTACCI, O. POLLICINO, *Il diritto pubblico dell'economia nella prospettiva dell'integrazione europea*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto Pubblico dell'Economia*, cit., pp. 103-139, e la sentenza C-91/78, *Hansen GmbH&Co C. Hauptzollamt Flensburg*, 13/03/1979, ECLI:EU:C:1979:65.

¹³⁰ Sul punto cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *L'euro in prospettiva storica*, in *Il Mulino*, n. 1, 2002, pp. 48-58; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., pp. 216 ss.

¹³¹ D. J. GERBER, *The Transformation of European Community Competition Law?*, in *Harvard International Law Journal*, n. 35, 1994, pp. 97-148.

'80 il controllo diventa sempre più stringente. Nel 1988, viene approvata anche una direttiva volta a vietare tutti i monopoli pubblici lesivi della concorrenza del mercato interno¹³². Il cambio di rotta è confermato anche dalla sentenza *Telecommunications Terminals*, in cui la Corte di Giustizia sottolinea come i monopoli pubblici siano ammessi solo nella misura in cui non coincidano con attività essenzialmente commerciali¹³³. A tutt'oggi l'art. 106 TFUE non prescrive un divieto generale nei confronti delle imprese pubbliche; al contrario, si prevede esclusivamente che per esse valgano le medesime regole che sono in vigore per gli operatori privati e che rispetto a questi non godano di situazioni di vantaggio, «con ciò declinando il principio dell'indifferenza comunitaria rispetto al regime delle imprese preesistente nei Paesi membri, incapsulata nell'originario principio di neutralità, secondo logiche da svuotare di significato la presenza attiva dello Stato nella produzione di beni e servizi»¹³⁴. Ciò vale ovviamente nella misura in cui non siano in gioco interessi nazionali, per i quali, allora, la Corte potrebbe ammettere differenti soluzioni¹³⁵.

Allo stesso modo, si fa più stringente anche il controllo in materia di aiuti di Stato¹³⁶, di cui abbiamo già sottolineato il ruolo strategico nei rapporti tra Stato e mercato nel Secondo dopoguerra. Infatti, l'art. 107 TFEU (prima art. 87 TCE), vieta agli Stati membri di adottare misure che «favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»¹³⁷.

Sul punto, risulta particolarmente interessante mostrare l'evoluzione storica del controllo in materia di aiuti di Stato: infatti, se fino agli anni '80 il controllo sovranazionale si è mostrato tendenzialmente limitato¹³⁸, in quanto questo costituiva uno strumento tipico per il perseguimento degli interessi generali da parte degli Stati membri, l'avvento della nuova Costituzione economica ha determinato un'importante

¹³² COMMISSIONE EUROPEA, Direttiva 301/88, 1988 OJ. (L 131) 73.

¹³³ C-202/88, *France v. Commission* (Telecommunications Terminals), 1991 E.C.R. 1223, ECLI:EU:C:1991:120.

¹³⁴ E. MOSTACCI, O. POLLICINO, *Il diritto pubblico dell'economia nella prospettiva dell'integrazione europea*, cit., p. 121.

¹³⁵ E. MOSTACCI, O. POLLICINO, *Il diritto pubblico dell'economia nella prospettiva dell'integrazione europea*, cit., p. 119 dove si richiamano anche le sentenze C-343/95, *Diego Cali*, ECLI:EU:C:1997:160 e C-266/96, *Corsica Ferries c. France*, ECLI:EU:C:1998:306.

¹³⁶ *Ex multis* D. J. GERBER, *The Transformation of European Community Competition Law?*, cit.; G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., p. 121.

¹³⁷ Art. 107 TFUE c. 1.

¹³⁸ G. L. TOSATO, *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia – Europa*, Bologna, 2010, pp. 252 ss.

stretta sulla possibilità degli Stati di adottare tali misure con diversi interventi della Commissione Europea¹³⁹ e della giurisprudenza sovranazionale, volti alla tutela della concorrenza all'interno del mercato unico.

Dunque, è possibile affermare come la svolta degli anni '80 sia decisiva e profonda. Essa va a minare le fondamenta del rapporto tra la sfera pubblica e privata e in questo contesto si pone anche l'adozione dell'Atto Unico Europeo. La scelta è dunque per il mercato, una scelta che sposta il centro di potere dalle istituzioni politiche nazionali verso lo spazio economico comunitario. Si conclude, così definitivamente, il periodo di intervento pubblico nell'economia che aveva caratterizzato i cosiddetti trent'anni gloriosi nel Secondo Dopoguerra¹⁴⁰. Tuttavia, il mutamento dei bilanci dello Stato non è che all'inizio del suo percorso.

All'interno di questa cornice si colloca, infatti, il Trattato di Maastricht, nel 1992. Esso, istituendo l'Unione Europea, prendeva in considerazione diversi aspetti della finanza pubblica. Innanzitutto, si avviava il percorso per l'adozione di una moneta comune agli Stati membri attraverso tre distinte fasi¹⁴¹. Nel triennio 1990-1993, l'obiettivo prefissato era il completamento del mercato unico e «*la rimozione delle residue restrizioni ai movimenti di capitale*»¹⁴², che ancora potevano ostacolare il pieno funzionamento del mercato interno. La seconda fase aveva, invece, l'obiettivo di promuovere condizioni di convergenza delle economie dei diversi Stati membri, al fine di gestire ed organizzare l'ingresso nella moneta unica. La terza ed ultima fase, invece, era incentrata sulla determinazione dei rapporti di cambio tra le monete nazionali e la nuova valuta: l'euro.

È stato giustamente sottolineato come col Trattato di Maastricht si crei una suddivisione tra competenza monetaria che rientra nella dimensione europea, e politiche economiche, le quali invece rimangono in capo ai singoli Stati, operando dunque una divisione che sottolinea una volta di più il cambio di paradigma che

¹³⁹ Cfr. C. D. EHLERMANN, *Contribution of EC Competition Policy to the Single Market*, in *Common Market Law Review*, n. 29(2), 1992, pp. 257-282; D. J. GERBER, *The Transformation of European Community Competition Law?*, cit., pp. 102-103.

¹⁴⁰ Cfr. J. GILLINGHAM, *European Integration 1950–2003 – Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, 2003, p. 29; R. COLLIAT, *A critical genealogy of European macroeconomic governance*, in *European Law Journal*, n. 18(1), 2012, pp. 6-23.

¹⁴¹ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., p. 88 ss.

¹⁴² *Ibidem*.

l'Unione Europea ha operato con riguardo alla Costituzione economica dei Paesi membri¹⁴³.

Il Trattato richiedeva anche il rispetto, ai fini della convergenza economica tra i diversi Paesi, di una serie di parametri macroeconomici relativi al disavanzo dei bilanci pubblici e al debito pubblico globale. In questo modo, le restrizioni che prima erano incentrate sull'effettivo intervento degli Stati nelle economie nazionali, si associano ora anche a dei controlli sulla costruzione dei bilanci pubblici, i quali devono rispettare rigorosi parametri: in particolare, si ricorda in questa sede il rapporto disavanzo/PIL non superiore al 3% e il debito lordo con un livello inferiore al 60% del PIL. Ciononostante, in merito al primo requisito è necessario riportare come questo non fosse da considerarsi come una soglia attorno alla quale stabilizzarsi, bensì si considerava maggiormente come un limite da non oltrepassare, che avrebbe dovuto portare progressivamente verso il pareggio di bilancio¹⁴⁴. Se in una prima fase, sembrò che tali parametri dovessero essere solo temporanei e propedeutici all'entrata in vigore della moneta unica, ben presto si comprese come le istituzioni sovranazionali, anche su spinta di Paesi come la Germania, avessero l'intenzione di mantenere tali controlli anche in seguito. A conferma di ciò, il Consiglio Europeo del 16-17 giugno 1997 di Amsterdam approvò una Risoluzione che, sulla base dell'art. 4 del TUE, sottoscriveva il Patto di Stabilità e Crescita (PSC): esso rendeva permanenti i parametri di Maastricht e ancora più stringenti *«tramite un'interpretazione restrittiva dei criteri ivi stabiliti e con l'introduzione di sanzioni più severe, per giunta applicabili automaticamente, con un conseguente rafforzamento dei profili contenutistici dei vincoli posti al governo della finanza pubblica»*¹⁴⁵.

Oltre alla risoluzione, il Patto è stato istituito anche da due regolamenti¹⁴⁶, che avevano lo scopo di definire nel dettaglio le misure sostanziali e procedurali attraverso cui perseguire la sorveglianza sui debiti degli Stati membri.

¹⁴³ Sul punto, *ex multis* S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 20, 2014, pp. 79 ss.; R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016, pp. 669-693.

¹⁴⁴ Sul punto C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, 2013. A conferma, si segnalano anche la direttiva 89/130 cui rinvia il Regolamento 3605/1993 e la decisione del Consiglio 95/236.

¹⁴⁵ C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., p. 23.

¹⁴⁶ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e

Col Patto, dunque, le restrizioni alla possibilità di intervento pubblico nell'economia diventavano ancora più strette, facendo emergere con sempre più forza il passaggio d'epoca avvenuto nei rapporti tra Stato e mercato. Ciononostante, data la favorevole congiuntura economica, nel primo periodo successivo all'approvazione, i governi nazionali non soffrirono particolarmente del nuovo assetto giuridico-finanziario. Tuttavia, a partire dal nuovo millennio, un rallentamento economico determinò la necessità dell'intervento pubblico con misure anti-cicliche, con un conseguente ricorso all'indebitamento degli Stati membri, portando, a partire dal 2002, molti Paesi a sfiorare il tetto del 3%. Divenne, così, più forte la domanda di riforma del sistema di controllo sui conti pubblici nazionali, al fine di creare un sistema maggiormente flessibile nel cogliere i diversi momenti dei cicli economici.

D'altro canto, non solo gli Stati si ponevano su posizioni distanti rispetto ad una possibile riforma, ma la stessa Unione Europea rappresentava ora un soggetto terzo e indipendente, nonché simbolo del mercato interno, contrapposto – ancora una volta – agli Stati-nazione. Tale situazione si rese manifesta nel 2003, quando la Commissione era pronta a disporre delle sanzioni nei confronti dei governi di Francia e Germania per disavanzo eccessivo e il Consiglio Europeo bloccò tale procedura, adottando esclusivamente considerazioni non vincolanti¹⁴⁷.

Questo episodio rese evidente come la nuova Costituzione economica, promossa dall'Unione Europea, non fosse un passaggio naturale e privo di tensioni, ma, anzi, toccasse le fondamenta di un'impalcatura che, nel bene e nel male, aveva a lungo regolato i rapporti tra Stato e mercato. Non solo, si può anche vedere all'interno di quella conflittualità il confronto tra le territorialità statali, protette dai singoli governi nazionali, contro la spazialità europea, caratterizzata dalla concorrenzialità e difesa da un'istituzione terza, rispetto agli Stati Membri, ovvero la Commissione Europea.

La frattura creatasi tra Commissione e Consiglio rese ancora più pressante la necessità di una riforma della *governance* economica, che giunse nel 2005¹⁴⁸. In

Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

¹⁴⁷ Cfr. C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., p. 27.

¹⁴⁸ Sul punto si veda R. PEREZ, *Il nuovo Patto di Stabilità e crescita*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 7, 2005, pp. 777 ss.; M. BARBERO, *Il nuovo patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei falli: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6, 2007, pp. 1315 ss.

particolare, con la modifica dei regolamenti che istituivano il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), pur mantenendo invariate le regole sostanziali, si cercava di perseguire una maggiore attenzione ai profili particolari dei singoli Paesi¹⁴⁹.

Tuttavia, risulta interessante quanto notato in dottrina¹⁵⁰, cioè che il problema insito nel PSC risiede nel fatto che i redattori del Patto si erano focalizzati, in modo particolare, sull'aspetto quantitativo del controllo sulle finanze pubbliche, determinando un'attenzione via via maggiore da parte degli Stati a possibili vie di fuga dagli obblighi comunitari, con conseguente perdita di capacità qualitativa dei bilanci pubblici. Tali problematiche non furono effettivamente toccate e modificate dalla riforma, così come rimase irrisolta la problematica legata alla capacità di azione sui bilanci degli Stati in periodi di espansione dell'economia.

La stessa crisi che interessò l'UE dal 2008 in poi segnò un passaggio determinante nell'affermazione del nuovo assetto assunto dagli Stati europei nella relazione con la finanza pubblica e col mercato¹⁵¹, in quanto, per la prima volta, tutti i Paesi erano legati al medesimo destino e si trovavano davanti ad un bivio su come gestire la crisi più importante, a livello finanziario, che si fosse verificata dal 1929 in poi. Nello specifico, si ripropose il dilemma sul livello più adatto a gestire la crisi finanziaria: Stato o Unione Europea?

In un primo momento, la soluzione ricercata fu quella intergovernativa attraverso l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), il quale consisteva in un'organizzazione di diritto pubblico internazionale, con l'obiettivo di fornire assistenza agli Stati membri in difficoltà all'interno dell'Eurozona. Il marcato accento intergovernativo dello strumento mostrò un innegabile segno di debolezza per l'Unione Europea¹⁵², la quale dovette cedere il passo alla volontà di controllo da parte degli Stati più forti¹⁵³. Inoltre, è interessante notare come all'interno di questo

¹⁴⁹ G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, n. 25(3), 2005, pp. 668-670.

¹⁵⁰ Cfr. C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., p. 32.

¹⁵¹ Sulla gestione della crisi si veda M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, n. 48(6), 2011, pp. 1777-1805, A. DE GREGORIO MERINO, *Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance*, in *Common Market Law Review*, n. 49(5), 2012, pp. 1613-1645.

¹⁵² G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 34(1), 2014, pp. 29-50; L. PIERDOMINICI, *The jurisprudence of the crisis: the uncertain place of european law between pluralism and unity*, in *Italian Journal of Public law*, n. 10(2), 2018, pp. 322-350.

¹⁵³ G. COLOMBINI, *Unione europea e Stati nazionali di fronte alla crisi economica. Riflessioni a margine*, in *federalismi.it*, n. 26, 2016.

cortocircuito generale, il controllo sulle finanze pubbliche della Grecia, osservata specialmente durante la crisi, fu addirittura esteso ad un organismo internazionale *tout court* come il Fondo Monetario Internazionale (FMI). Sul punto, è da registrare il *mea culpa* dell'allora Presidente Juncker che, anni dopo, affermò «*di aver dato troppa importanza all'influenza del Fondo monetario internazionale. Al momento dell'inizio della crisi molti di noi pensavano che l'Europa avrebbe potuto resistere all'influenza del Fmi. [...] Se la California è in difficoltà, gli Stati Uniti non si rivolgono al Fondo monetario internazionale e noi avremmo dovuto fare altrettanto*»¹⁵⁴.

Il ritorno del ruolo dello Stato, a sfavore delle istituzioni sovranazionali e quindi del mercato interno, fu testimoniato anche dall'alleggerimento in materia di aiuti di Stato, i quali si riqualificarono come strumenti cardine delle politiche economiche dei governi nazionali, soprattutto in materia bancaria¹⁵⁵. Allo stesso tempo, però, i limiti imposti da Maastricht e dal Patto di Stabilità e Crescita non furono sospesi, ma subirono un'ulteriore riforma, mediante diversi strumenti: il Patto *Euro Plus*, il *Six Pack*, il *Two pack*, nonché l'avvio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche¹⁵⁶. Partendo proprio da quest'ultimo, il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 aveva approvato la proposta della Commissione, prevedendo un maggiore controllo *ex ante* delle politiche economiche dei singoli Paesi, nonché un migliore coordinamento¹⁵⁷. L'obiettivo era dunque quello di creare un calendario certo attraverso cui implementare una sorveglianza più puntuale sui bilanci nazionali; infatti, «*la presentazione congiunta di questi adempimenti e, soprattutto, la loro definizione in una fase antecedente alla loro implementazione a livello nazionale, dovrebbe conferire la possibilità per la governance economica europea di disporre di quadri nazionali assai più integrati, in cui gli obiettivi di finanza pubblica sono direttamente connessi con i provvedimenti destinati ad attuare le riforme di carattere strutturale*»¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Così J. Juncker alla Cerimonia per i 20 anni dell'entrata in vigore dell'euro.

¹⁵⁵ Cfr. G. COLOMBINI, M. PASSALACQUA, *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di stato*, Napoli, 2012.

¹⁵⁶ Sul punto si veda S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, pp. 9 ss.

¹⁵⁷ Sul punto la norma di riferimento risulta essere l'art. 121 TFUE.

¹⁵⁸ G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2001, p. 3.

Oltre agli impegni presi però dagli Stati, nello stesso anno, si decise di perseguire anche una riforma del Patto di Stabilità e Crescita, con l'approvazione del cosiddetto *Six Pack*¹⁵⁹. Esso riforma in modo più stringente il PSC adottando, oltre al già richiamato semestre europeo, una serie di misure atte, da una parte, ad un maggiore controllo sui conti pubblici da parte degli Stati membri e, dall'altra, improntate verso nuovi strumenti di correzione degli squilibri macroeconomici¹⁶⁰. Con questa riforma si rende ancora più manifesta la volontà di superare le logiche che avevano regolamentato i bilanci nazionali, andando verso una nuova direzione, di stampo più liberista. In effetti, in uno degli atti del Six Pack si precisava come *«l'esigenza di «una governance economica rafforzata» nell'eurozona viene significativamente fondata su «gli errori commessi nel corso dei primi dieci anni dell'unione economica e monetaria» (Considerando (8) del Regolamento UE n. 1175 del 2011). [...] Per «errori» si intende piuttosto in generale l'impostazione sbagliata di una dottrina economica, che merita perciò di venire sostituita con un'altra ritenuta esatta»*¹⁶¹.

Sulla medesima scia si pone anche il *Two Pack*¹⁶², in cui si afferma come *«uno Stato membro la cui moneta è l'euro dovrebbe essere soggetto a una sorveglianza rafforzata a norma del presente regolamento se è colpito, o rischia di essere colpito, da gravi difficoltà finanziarie, al fine di garantire un rapido ritorno alla normalità e di proteggere gli altri Stati membri della zona euro da potenziali ripercussioni negative»*. La paura del contagio, quindi, determina la necessità non solo di un maggior coordinamento delle politiche nazionali attuato tramite il semestre europeo, in quanto

¹⁵⁹ I regolamenti contenuti in tale misura sono i seguenti: Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 1176/2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 1174/2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro; Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 1175/2011, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché sulla sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro. Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 1177/2011 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

¹⁶⁰ Cfr. C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., p. 57.

¹⁶¹ C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, cit., p. 647.

¹⁶² Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 473/2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro e Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

non risultano sufficienti i meccanismi di sorveglianza introdotti durante la crisi; al contempo, risulta necessario anche un intervento diretto qualora uno Stato membro si trovi anche solo a rischio di causare un effetto finanziario negativo sugli altri Paesi dell'Eurozona.

Culmine di tale percorso di modifica delle politiche di bilancio dei governi nazionali è l'approvazione del *Trattato su stabilità, coordinamento e governance nell'Unione Europea*¹⁶³, anche detto *Fiscal Compact*, approvato nel 2012, ma entrato formalmente in vigore il 1° gennaio 2013, in tutti i Paesi dell'Unione Europea, meno Repubblica Ceca e Regno Unito.

Il patto prevede che tutti gli Stati convergano verso il pareggio di bilancio, statuendolo anche nelle loro Costituzioni¹⁶⁴, come poi avvenuto nel caso italiano¹⁶⁵. Tale iniziativa era già stata assunta nel 2009 dalla Germania, la quale aveva fissato il pareggio di bilancio in Costituzione. Si può dire che ciò abbia spinto anche gli altri Stati membri ad adottare tali misure, al fine di salvaguardare la zona euro e guadagnare nuova credibilità sui mercati¹⁶⁶.

Questo passaggio, dunque, rappresenta il culmine di un percorso cominciato con Maastricht, per il quale il processo d'integrazione europea non rappresenta soltanto un'occasione o un limite per il singolo Stato, ma è diventato anche un filo che lega indissolubilmente i destini dei Paesi membri, con tuttavia evidenti ripercussioni sul piano delle possibilità di intervento nell'economia per i governi nazionali.

La convergenza verso una gestione più virtuosa dei bilanci pubblici è, quindi, richiesta con maggiore forza e rapidità ai singoli Stati nazionali, facendo affidamento anche al ruolo della Commissione Europea¹⁶⁷, nonché della Corte di Giustizia¹⁶⁸.

La costruzione delle misure intraprese durante la crisi economica risulta essere più rilevante e soprattutto più impattante per i Paesi che sopportano un alto debito

¹⁶³ È importante sottolineare come anche in questo caso si sia seguito un metodo propriamente intergovernativo e l'accordo sia di natura internazionale e non europea, agendo quindi al di fuori dell'ordinamento giuridico comunitario. Sul punto cfr. , L. S. ROSSI, "*Fiscal Compact*" e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 17(2), 2012, pp. 293-307.

¹⁶⁴ Si veda l'art. 3 del Trattato.

¹⁶⁵ Si fa qui riferimento alla legge costituzionale 1/2012. Per approfondimento, si rimanda ancora una volta a C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit. nonché F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *federalismi.it*, n. 36, 2020.

¹⁶⁶ Cfr. R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., p. 681.

¹⁶⁷ Art. 7 del Trattato.

¹⁶⁸ Art. 8 del Trattato.

pubblico¹⁶⁹, il quale, evidentemente, non ha fatto che aumentare durante la recessione, in quanto è proprio in quei momenti storici che le prestazioni sociali sono più necessarie, anche sul piano territoriale¹⁷⁰.

Nel decennio successivo, dunque, non si è più intervenuti in modo incisivo sulle regole di bilancio ma, del resto, non si sono mai del tutto applicate le regole, garantendo margini di flessibilità ai governi nazionali.

Risulta, dunque, interessante notare come il ruolo giocato dall'Unione Europea, in particolare dal Trattato di Maastricht in poi, abbia impattato profondamente tanto sul piano giuridico, quanto sul piano economico. Come si evince dal grafico sotto riportato¹⁷¹, è evidente un certo allineamento dei diversi paesi europei dagli anni '70 ad oggi, nella quota del Pil occupata dalla spesa pubblica. Se dagli anni '70 fino alla metà degli anni '90 gli Stati tendono a investire occupando, quindi, una quota crescente dell'economia nazionale, negli ultimi 30 anni si è assistito ad una generale stabilità se non ad un vero e proprio calo del ruolo giocato dagli Stati membri nelle rispettive economie, con le dovute eccezioni e variazioni. In tal senso, è ben visibile la fine di un certo modello, quello keynesiano, e l'introduzione sempre più incisiva delle normative europee, che hanno trovato nella costituzionalizzazione del pareggio di bilancio la loro definitiva affermazione.

¹⁶⁹ R. BARATTA, *I vincoli imposti dal Fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, n. 3, 2014.

¹⁷⁰ Cfr. P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, n. 4, 2018; C. MARCHESE, *Territorial economic inequalities and social rights protection standards*, in *federalismi.it*, n. 10, 2020.

¹⁷¹ I dati sono presi da M. P. MAURO, R. ROMEU, M. A. J. BINDER, M. A. ZAMAN, *A modern history of fiscal prudence and profligacy*, in *Journal of Monetary Economics*, n. 76, 2015, pp. 55-70 e rielaborati da E. ORTIZ-OSPINA, M. ROSER, *"Government Spending"*, 2016. Pubblicati online su <https://ourworldindata.org/government-spending> (ult. cons. 1/11/2022).

Government spending, 1970 to 2011

Total government spending, including interest government expenditures, as share of national GDP

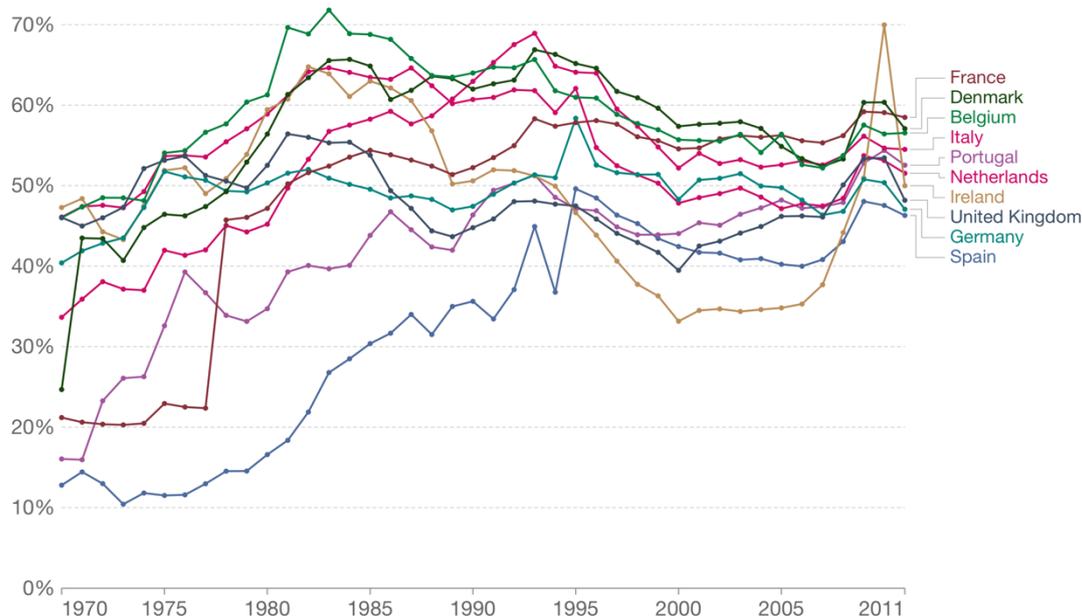


Figura 1. Grafico elaborato da E. Ortiz-Ospina, M. Roser, "Government Spending", 2016. Pubblicati online su <https://ourworldindata.org/government-spending>

Tale assetto è perdurato fino all'inizio della pandemia, che ha scosso alcuni dei fondamentali del sistema economico europeo, portando ad importanti e innovativi strumenti di politica economica.

Nel 2020, infatti, la crisi del Covid-19 si è configurata come un vero shock a tutti i livelli: economici, sociali e politici. Gli Stati membri, così come l'Unione Europea, hanno dovuto porre in campo nuove strategie per rispondere efficacemente alla crisi in corso. È sicuramente interessante notare come il ritorno della dimensione nazionale abbia coinciso con la caduta di tutta una serie di vincoli che erano stati, invece, il fulcro della politica economica europea dei primi vent'anni del nuovo secolo.

In particolare, la Commissione Europea nel marzo 2020 ha sospeso il Patto di Stabilità e Crescita¹⁷² e ha anche approvato un Quadro Normativo Temporaneo in materia di aiuti di Stato¹⁷³, il quale ha permesso ai governi europei di intervenire

¹⁷² COM(2020) 123, *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*.

¹⁷³ COM(2020)1863, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*.

velocemente ed efficacemente nel supporto alle aziende nazionali, anche se senza un coordinamento sovranazionale¹⁷⁴.

Pertanto, possiamo affermare che se gli Stati membri, durante la crisi del 2009-2012, hanno deciso di limitare fortemente la capacità di intervento nazionale, seguendo peraltro un orientamento europeo già consolidato, al fine di salvaguardare il mercato interno e, quindi, lo *spazio* sovranazionale; al contrario, durante l'emergenza sanitaria del 2020, la crisi pandemica ha ridato un potere e una rilevanza proprio alla dimensione statale, in quanto i diversi governi hanno potuto assumere decisioni molto incisive riguardanti le limitazioni individuali, nonché l'organizzazione sanitaria.

In questo senso, si configura un ritorno della sovranità tradizionale, e conseguentemente, della territorialità. Si pensi, come simbolo più chiaro di tale passaggio, alla sospensione dell'area Schengen e della libertà di circolazione all'interno dell'Unione Europea¹⁷⁵, al fine di limitare la diffusione del virus e contenere la crisi sanitaria.

Dunque, la crisi da Covid-19, nel giro di poche settimane, sembra aver invertito la direzione della Storia in quanto, da un lato, gli Stati sono tornati a presidiare i confini territoriali sia perché, dall'altro, l'intervento pubblico degli Stati nell'economia nazionale è stato significativo e, per alcuni versi, innovativo. In altre parole, la pandemia ha mostrato perfettamente come dietro alle dinamiche proprie della globalizzazione, lo Stato possiede ancora tutti gli strumenti di controllo del territorio, nonché un'ampia capacità di intervento in campo economico.

Malgrado ciò, una lettura del ritorno dello Stato¹⁷⁶ come unità significativa nel contesto economico, non può non accompagnarsi anche alle azioni poste in campo a livello sovranazionale. Infatti, per quanto effettivamente le lancette della Storia possano avere segnato l'ora di un ritorno in campo della dimensione nazionale, tuttavia

¹⁷⁴ Cfr. M. LUCCHESI, M. PIANTA, *The Coming Coronavirus Crisis: What Can We Learn?*, in *Intereconomics*, n. 55, 2020, pp. 98-104.

¹⁷⁵ Sul punto è importante precisare come alle prime decisioni prese autonomamente dai singoli Stati membri, la Commissione Europea è successivamente intervenuta approvando delle linee guida per la formazione di *green lanes*. Si veda la Comunicazione della Commissione *sull'attuazione delle corsie verdi («green lanes») previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*, (2020/C 96 I/01), 24 marzo 2020.

¹⁷⁶ A. NAPOLITANO, *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia alla estensione dei c.d. golden powers*, in *DPER online*, 2, 2020.

non si può prescindere dal contesto in cui, effettivamente, tale grandezza è inserita, cioè quello europeo¹⁷⁷.

Questo per due ordini di ragioni: la prima risiede nel fatto che, nonostante l'aumentata capacità di intervento dello Stato nell'economia, la risposta pubblica è parsa comunque asimmetrica se osservata in una prospettiva sovranazionale¹⁷⁸. Si pensi, per esempio, che «l'Italia ha speso, per fare fronte alla prima fase della crisi, circa 75 miliardi di nuovo deficit, mentre la Germania ha investito poco più del doppio, ovvero circa 156 miliardi»¹⁷⁹.

Questa differenziazione, ovviamente, è giustificata dai diversi punti di partenza in cui si trovavano i due Stati citati all'inizio dell'emergenza sanitaria¹⁸⁰. In questo senso, è importante sottolineare come la rinnovata capacità di far debito non possa essere del tutto assimilata a quella della fase pre-globalizzazione, in quanto gli Stati, nel frattempo, hanno perso il potere di battere moneta e, conseguentemente, la possibilità di svalutarla. Sul punto, non si può trascurare il ruolo decisivo della Banca Centrale Europea (BCE) che, tramite l'acquisto dei titoli di Stato nazionali, mantiene sostenibili i debiti pubblici nazionali¹⁸¹.

La seconda ragione è connessa proprio al ruolo giocato dalla BCE, il quale ci permette di sottolineare un aspetto decisivo. L'intervento pubblico, anche quando sembra rientrare nelle mani dei governi nazionali, come durante la fase pandemica, è oramai sempre affiancato anche dalla dimensione sovranazionale, che non solo

¹⁷⁷ Cfr. F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022; C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021.

¹⁷⁸ Cfr. M. BELLETTI, *Il "governo" Dell'emergenza Sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione Economica e Sul Processo "federativo" europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n. 1, 2021, dove si fa un'interessante analisi comparata tra Italia e Germania nell'adozioni delle misure anti-Covid sia in una prospettiva sanitaria che economica.

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 23.

¹⁸⁰ C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2021, p. 134, in cui si sottolinea in cui non solo gli Stati avevano pregresse condizioni molto differenziate a livello di bilanci nazionali, ma è da notare anche come «la pandemia da Covid-19 ha colpito in maniera distinta i vari Stati membri e che, anche considerando gli Stati più colpiti, la scelta e le modalità delle chiusure e restrizioni non è stata omogenea, con conseguente maggior compressione delle attività economiche (e maggiore necessità di aiuti) laddove il livello di tutela della salute pubblica sia stato innalzato ad un livello più alto».

¹⁸¹ Si fa qui particolare riferimento al programma denominato Pepp (pandemic emergency purchase programme) di 1850 miliardi di euro, volto a mantenere basse le percentuali di interesse sui debiti pubblici nazionali.

completa l'azione statale, ma spesso ne risulta anche fondamentale presupposto. Abbiamo, infatti, già specificato come sia stata la Commissione Europea che ha sia sospeso il Patto di Stabilità e Crescita, sia adottato un Quadro Temporaneo di aiuti di Stato; dunque, è all'interno di tali *framework* normativi che i governi nazionali si muovono.

Inoltre, seppur brevemente¹⁸², è da richiamare la novità espressa dal programma *NextGeneration EU*¹⁸³, il quale si configura come uno strumento europeo da 750 miliardi di euro per la ripresa dopo lo *shock* pandemico. In particolare, risulta di particolare interesse il fatto che per la prima volta l'Unione Europea finanzia parte di questa somma emettendo direttamente titoli di debito comuni e segnando così una svolta nella politica economica sovranazionale, nonché una tappa storica nel percorso di integrazione.

7. Un nuovo concetto di territorio nello spazio giuridico europeo.

Nelle pagine precedenti, è stato sottolineato come concetti quali territorio e sovranità vengano fortemente destrutturati dai processi insiti nella globalizzazione e nell'integrazione europea. Proprio quest'ultima tramite la creazione del mercato unico e le restrizioni sull'intervento pubblico nell'economia ha cercato di rendere l'Unione Europea, nel suo complesso, un luogo più competitivo. Tuttavia, la concorrenza è un meccanismo che *«tende naturalmente verso la destrutturazione di situazioni e rapporti consolidati. Essa configura un'irresistibile tendenza al cambiamento, che va ben oltre il prezzo e la qualità dei prodotti e investe qualunque aspetto sia suscettibile di far muovere il mercato. Vi è in tal senso un'implicita tendenza a distruggere legacci o "strati protettivi", di qualunque genere, che possano bloccare questa corsa»*¹⁸⁴.

In tal modo, sembra piuttosto facile schematizzare ponendo da una parte lo Stato, ancorato ad una territorialità e ad una stabilità di confini che sembrano ora appartenere ad un tempo passato, e dall'altra il mercato, che per sua natura destruttura, disinteressandosi della geografia istituzionale e politica, venendo, invece, attirato

¹⁸² Per approfondimento, vedi *infra* Sezione II.

¹⁸³ Il programma è stato proposto dalla Commissione Europea il 27 maggio 2020, come risposta agli effetti della crisi pandemica da Coronavirus.

¹⁸⁴ M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., pp. 87-88.

molto di più dalla geografia funzionale¹⁸⁵. Da questa prospettiva, risulta particolarmente interessante osservare come l'Unione Europea sembri proprio svilupparsi sulle ceneri della territorialità statale, abbracciando le nuove spazialità del mercato, sgretolando frontiere che hanno fatto la storia europea.

L'evoluzione del processo di integrazione europea trova, sin dalle sue origini, un fondamento nella creazione di nuova forma di territorialità¹⁸⁶. Abbiamo, infatti, osservato come il processo di costruzione del mercato unico abbia evidenziato la necessità di formazione di un nuovo tipo di relazione tra potere pubblico e mercato.

In particolare, lo *spazio* europeo è diventato un luogo all'interno del quale vigono regole proprie fissate dalle istituzioni europee, ma, allo stesso tempo, si configurano anche come un vero e proprio criterio, attraverso cui valutare la compatibilità delle politiche pubbliche nazionali. Tuttavia, si può dire che la costruzione di questo *spazio* abbia dato vita ad un territorio europeo, superando la dimensione nazionale? La risposta a questo interrogativo sembra essere negativa. Vediamo alcuni motivi.

Un primo aspetto particolarmente significativo, che vale la pena indagare, è il fatto che, a differenza della territorialità statale, la spazialità non è statica, ma si configura diversamente a seconda dei diversi interessi in gioco. Si pensi, per esempio, che, tanto l'accordo di Schengen quanto la moneta unica, hanno "luoghi" di applicazione sia diversi tra loro sia rispetto alla somma dei Paesi membri dell'Unione Europea¹⁸⁷: l'*artificialità* dello spazio permette di modellare volta per volta differenti coordinate di applicazione normativa, questo implica che, nel caso di Schengen, troviamo tra i firmatari anche Stati come Svizzera, Norvegia ed Islanda, i quali non fanno parte dell'Unione Europea, mentre un Paese come l'Irlanda, membro a tutti gli effetti, tutt'ora non ha sottoscritto pienamente tale Convenzione.

Allo stesso tempo, la zona euro comprende solo diciannove Stati membri rispetto al totale dei ventisette. Tra questi, inoltre, è da segnalare la Danimarca, la quale ha il privilegio di non dover necessariamente adottare l'euro nel futuro. In questo senso,

¹⁸⁵ Sul punto cfr. A. M. POGGI, *Unione europea e territorio: problemi e prospettive*, in A. M. POGGI, T. CERRUTI, *Territorio e territori nell'Unione Europea*, cit., pp. IV-XI.

¹⁸⁶ Sul punto è utile ricordare come l'art. 9 del Trattato di Roma recitasse che «*la Comunità è fondata sopra una unione doganale*».

¹⁸⁷ Cfr. C. RUMFORD, *Rethinking European spaces: territory, borders, governance*, in *Comparative European Politics*, n. 4(2-3), 2006, pp. 127-140.

quindi, è possibile sottolineare la geometria variabile¹⁸⁸ che assume lo spazio europeo nel momento in cui deve dare forma ad una data materia.

Si nota, dunque, uno scollamento tra potere pubblico e territorio, in quanto quest'ultimo certamente non sembra più essere la fonte di legittimazione dell'ordinamento, come invece sostenuto da Schmitt, ma, al contrario, l'Unione Europea si caratterizza per essere una comunità di diritto (*Rechtsgemeinschaft*)¹⁸⁹, fondata su principi e obiettivi comuni. In questo senso, «l'Unione europea, cioè, definisce il suo own place, radicando la "concretezza della territorialità" in valori condivisi, i quali rappresentano "un carattere costitutivo della territorialità in quanto tale: infatti lo spazio astratto (space) diviene l'area – l'own place dell'UE – quando è mediato normativamente in termini di valori che siano giuridicamente rilevanti»¹⁹⁰. Questo risulta confermato anche dal Trattato di Amsterdam del 1997, che istituisce lo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", ponendosi in continuità con l'Atto unico europeo, Schengen e Maastricht. Ciò risulta particolarmente rilevante, in quanto lo spazio europeo diventa effettivamente non solo il paradigma economico, replicando in un certo senso la configurazione della globalizzazione, ma si carica di sfumature diverse nel momento in cui diventa anche il luogo di tutela dei diritti dei cittadini.

Si profila, pertanto, nel processo di integrazione europeo il tentativo di creare uno spazio omogeneo e senza frontiere, ma al contempo senza chiare gerarchie territoriali¹⁹¹, segnalato anche dall'assenza di un chiaro riferimento al "territorio europeo" nei Trattati di Lisbona¹⁹², che non innova particolarmente in questo senso.

Al contrario, la Corte Europea ha più volte fatto riferimento al concetto di territorio europeo, tuttavia definendolo solo nella misura del campo di applicazione del diritto europeo¹⁹³. Questo *grande spazio*, per dirla con Schmitt¹⁹⁴, non sembra però

¹⁸⁸ I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, cit., p. 29.

¹⁸⁹ Cfr. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, cit. p. 4.

¹⁹⁰ *Ivi*, p. 417.

¹⁹¹ L. BIALASIEWICZ, S. ELDEN, J. PAINTER., *The constitution of EU territory*, in *Comparative European Politics*, n. 3(3), 2005, pp. 333-363.

¹⁹² Cfr. G. MARTI, *Ce que l'Union européenne fait au concept de territoire*, in A. M. POGGI, T. CERRUTI, *Territorio e territori nell'Unione Europea*, cit., pp. 83-96.

¹⁹³ *Ivi*, pp. 84-85.

¹⁹⁴ Espressione ripresa anche in I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, cit., p. 32.

configurare un nuovo territorio europeo, bensì pone solamente in modo ancora più pressante la domanda circa lo sbocco possibile dello Stato post-moderno¹⁹⁵.

In effetti, più volte l'Unione Europea si è trovata davanti al bivio di orientare la sua azione verso una semplice integrazione economica e, dall'altra parte, il perseguimento della creazione di nuova entità, spesso di natura federale. Tuttavia, se le diverse crisi che continuamente si pongono davanti al cammino dell'UE¹⁹⁶ rendono difficile configurare un'Unione meno politica e volta solo all'integrazione economica, d'altra parte il tentativo di muoversi nella direzione federalista potrebbe risultare essere altrettanto difficile.

Nello specifico, com'è stato fatto notare¹⁹⁷, il rischio è quello di cadere nella trappola territorialista¹⁹⁸, secondo la quale si è portati a ricondurre la totalità dei fenomeni sociali, esclusivamente all'interno di confini e istituzioni dati. Al contrario, come abbiamo già discusso in precedenza, la transcalarità dei processi giuridico-economici non permette più di ragionare secondo schemi fissi: pensare di creare uno Stato (federale) europeo, in quanto meglio equipaggiato per affrontare le sfide globali e contenere i processi di interdipendenza tra regioni europee, porterebbe il rischio di non cogliere importanti rivendicazioni culturali e assetti economici dei diversi territori.

Inoltre, è da considerarsi anche il dato storico e cioè che gli Stati membri non si sono mai effettivamente mossi in una direzione di costruzione per un'Europa federale¹⁹⁹. Si è, invece, privilegiata la creazione di una nuova forma di relazione tra ordinamento giuridico e suo campo di applicazione, che si è tradotta, nel richiamato concetto di *spazio*. Questo perché l'Unione Europea risulta poggiarsi su un territorio mediato dai diversi Stati membri e gli stessi non sono mai stati disponibili a creare effettivamente un territorio europeo, in quanto questo avrebbe voluto dire privarsi di ulteriori competenze.

¹⁹⁵ Cfr. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, cit., p. 24; C. CERRETI, M. MARCONI, P. SELLARI, *Spazi e poteri. Geografia politica, geografia economica, geopolitica*, cit., p. 10.

¹⁹⁶ Cfr. S. CASSESE, *L'Europa vive di crisi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 2016, pp. 779-790.

¹⁹⁷ Si veda, sul punto, A. FALUDI, *The poverty of territorialism. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*, Cheltenham, 2020.

¹⁹⁸ J. AGNEW, *The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory*, in *Review of international political economy*, n. 1(1), 1994, pp. 53-80.

¹⁹⁹ Cfr. A. FALUDI, *The poverty of territorialism*, cit.

In questa assenza di territorialità dal *framework* europeo, è giusto considerare un'importante eccezione, che sarà anch'essa esaminata nel dettaglio nel corso di questo lavoro: la politica di coesione.

Quest'ultima, infatti, si è sempre posta come uno strumento che aveva il territorio, inteso in senso lato, al centro della propria politica²⁰⁰. È importante sottolineare come sin dalla firma del Trattato di Roma²⁰¹, uno degli obiettivi dell'all'ora Comunità Europea fosse quello di uno sviluppo economico armonioso, che mirasse ad una riduzione delle disparità regionali²⁰².

Tuttavia, tale proposito fu particolarmente complesso da perseguire, in quanto le scelte in materia di politica economica, così come le condizioni strutturali erano profondamente discordi²⁰³.

L'iniziale riluttanza delle istituzioni comunitarie ad occuparsi di diseguaglianze, avendo come principale scopo l'istituzione di un mercato unico in cui le diverse libertà di circolazione fossero al centro, dovette aprirsi anche a nuovi compiti. Dagli anni '70, momento che, come si è visto, emerge come punto di svolta sotto tanti punti di vista, la Commissione Europea assume «*un ruolo preponderante per la risoluzione degli squilibri fra territori, in virtù della diffusa convinzione che l'integrazione europea, come completamento del mercato interno, fosse accompagnata da seri rischi di un aggravamento e da una progressiva divaricazione delle già esistenti disparità regionali*»²⁰⁴.

In questo senso, è da sottolineare come le crescenti diseguaglianze presenti all'interno dell'Unione Europea, che risultano essere l'origine della politica di coesione, incrinino l'idea di mercato unico, e quindi di *spazio*, con cui i Paesi fondatori avevano dato vita al progetto europeo. In altre parole, l'attenzione ai territori nasce dalle linee di frattura che emergono nel mercato unico, rischiando di minarne il funzionamento e l'evoluzione.

²⁰⁰ Per un'analisi storica si veda C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit.

²⁰¹ *Ivi*, p. 14.

²⁰² Si veda il Trattato CEE, *Preambolo*, firmato a Roma il 25 marzo 1957.

²⁰³ Cfr. A. BRUZZO, A. VENZA, *Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale dell'Unione Europea. Un'analisi introduttiva con particolare riferimento all'Italia*, Padova, 1998.

²⁰⁴ C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., p. 17.

Pertanto, nel 1986 si rese necessario modificare i Trattati di Roma, introducendo nella Parte III il Titolo V, denominato “Coesione economica e sociale”²⁰⁵, superando così la logica del coordinamento tra politiche nazionali e promuovendo, invece, il principio di solidarietà tra Stati membri, con l’obiettivo di favorire lo sviluppo anche delle regioni meno sviluppate²⁰⁶. Come si vedrà più approfonditamente nel corso di questo lavoro, lo strumento attraverso il quale si era deciso di perseguire tali azioni era quello dei Fondi Strutturali, che trovano proprio nell’Atto Unico Europeo una prima istituzionalizzazione. Commentando proprio l’approvazione dell’AUE, Gustavo Zagrebelsky²⁰⁷ sottolineava il possibile contrasto tra la crescita del mercato interno e le autonomie locali - in particolare quelle delle Regioni a statuto speciale - poiché «*lo Stato, una volta inserito nel sistema comunitario, non è più totalmente padrone delle politiche economiche e della regolazione della mobilità territoriale e della forza lavoro, quindi anche della popolazione. Occorrerebbe perciò individuare sedi più adatte, per evitare che lo Stato si trovi a sostenere quella che sarebbe la sua debolissima posizione, stretta tra le rivendicazioni particolari dal basso e gli imperativi generali dall’alto*»²⁰⁸. Dentro questa morsa in cui vive lo Stato, si rivela però un aspetto particolare della politica di coesione europea; infatti, essa, seppur sia diventata un obiettivo fondamentale della politica europea²⁰⁹ e risulti essere maggiormente agganciata alle specificità locali, rispetto alla spazialità del mercato interno, non ha veramente creato un *territorio europeo*, simile a quello dello Stato.

²⁰⁵ Per approfondimento vedi infra capitolo III, par. 4.1.

²⁰⁶ Risulta interessante notare come tre anni prima dell’approvazione dell’Atto Unico Europeo, anche il Consiglio d’Europa aveva prodotto un documento, la *Resolution no. 2 on the European Regional/Spatial Planning Charter (Torremolinos Charter)* 1983, che mirava ad uno sviluppo regionale più equilibrato all’interno del Continente. La Carta, redatta in occasione della Sesta Conferenza dei Ministri per lo Sviluppo Spaziale e Regionale, precisava, inoltre, all’art. 10 come «*regional/spatial planning contributes to a better spatial organisation in Europe and to the finding of solutions for problems which go beyond the national framework and thus aims to create a feeling of common identity, having regard to North–South and East–West relations*». Dunque, si può vedere come già all’inizio degli anni ’80 fosse diffusa la consapevolezza della necessità di un approccio territoriale più flessibile, che fosse in grado di superare i confini nazionali, al fine di meglio intervenire sulle diseguaglianze regionali presenti nel Vecchio Continente.

²⁰⁷ G. ZAGREBELSKY, *Atto Unico Europeo, gerarchia delle fonti interne e ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989.

²⁰⁸ *Ivi*, p. 68-69.

²⁰⁹ I Trattati di Lisbona hanno dato particolare rilievo alla coesione territoriale e al ruolo dell’Unione Europea nel perseguire politiche di riequilibrio tra regioni, v. art. 14, 174-178 TFUE.

Questo è dovuto al fatto che gli strumenti impiegati nella politica di coesione sono caratterizzati per essere applicati su *soft spaces*²¹⁰, cioè sono in grado di riconfigurare gli spazi, assemblando e disassemblando i territori degli Stati. Quest'ultimi, invece, rimangono caratterizzati da confini "duri", in qualità di unici attori della originaria territorialità statale, con annessa concezione di sovranità²¹¹.

Quest'ultimo passaggio ci permette di riflettere su un aspetto indagato nel primo paragrafo, cioè la capacità di redistribuzione territoriale. Infatti, fino agli anni '70 del XX secolo, lo Stato non solo controllava i suoi confini in quanto unità significativa del mercato mondiale, ma in tale condizione poneva in campo politiche, che abbiamo definito keynesiane, volte alla redistribuzione tra le aree più ricche del paese e quelle più in difficoltà. Curiosamente anche il mercato interno, che abbiamo individuato a più riprese come uno spazio liscio, deterritorializzato, dai confini flessibili, privo di quella connessione *tellurica* propria dello Stato-nazione, si trova a confrontarsi con il problema della diseguaglianza. La nascita della politica di coesione sembra riportare al centro del dibattito il rapporto tra attore pubblico e divari spaziali, lasciando pensare che in tema di redistribuzione non si possa uscire dalla logica della territorialità. In realtà, a ben vedere, anche i Fondi SIE si pongono come strumenti *flessibili* rispetto ai territori e, anzi, spesso piegano e riconfigurano i confini delle unità amministrative in cui vengono declinati²¹².

Dunque, anche se il territorio è al centro delle politiche europee e il fine è quello della redistribuzione, compito tradizionalmente nelle mani degli Stati membri, in realtà anche in questo caso l'UE mantiene quella flessibilità di strumenti e di applicazione che configura comunque un nuovo tipo di intervento e, in ultima analisi, anche una rinnovata forma di redistribuzione.

Pertanto, si può affermare come la creazione del mercato unico europeo abbia determinato il parziale superamento della territorialità come forma tipica della relazione tra ordinamento giuridico e dimensione spaziale. In questo senso, non solo gli Stati-nazione sono confluiti in un nuovo contesto giuridico, ma sono stati colpiti anche da una nuova forma nella quale declinare l'intervento giuridico. Come abbiamo

²¹⁰ A. FALUDI, *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, London, 2010

²¹¹ Cfr. I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, cit., p. 39.

²¹² Vedi *infra* cap. 4.

visto, questo ha prodotto una sorta di *mimesis* dell'azione propria dello Stato moderno, cioè la capacità di redistribuzione tra le diverse aree del paese.

Ciononostante, la *spazialità* europea non sembra essere andata a sostituire la territorialità come forma di sovranità tipica degli Stati, bensì si è andata ad affiancare ad essa, producendo sicuramente un'innovazione importante in termini qualitativi circa la concezione di sovranità, così come espressa dalla Pace di Westfalia in poi. In questo senso, infatti, l'Unione Europea ha mutato il significato stesso di confini²¹³, rendendoli porosi ed enfatizzando l'importanza di creare un'area comune, priva di barriere e funzionale al raggiungimento del mercato unico.²¹⁴ Conseguentemente, l'integrazione sovranazionale ha inevitabilmente sfidato la tradizionale relazione tra Stato e territorio, producendo nuove spazialità producendo al contempo regolazioni e normative²¹⁵. Inoltre, la distinzione tra spazio e territorio e le incursioni vicendevoli che questi due concetti producono tra di loro, saranno resi ancora più evidenti nella trattazione dei molteplici punti di contatto tra politica di coesione e politica di concorrenza.

Pertanto, possiamo sottolineare l'assoluta peculiarità della costruzione europea su un piano tanto concettuale quanto sostanziale, affermando, quindi, il suo carattere originario, ovvero una peculiare e innovativa forma di associazione politica, che tende a inglobare i suoi Paesi membri, senza però sopprimerne le loro identità: in altre parole, fondare nuove territorialità senza eliminare quelle già esistenti²¹⁶.

Se sicuramente l'Unione Europea si è fatta promotrice di nuove forme di territorialità, tuttavia non possiamo nascondere come questo sia stato fonte di

²¹³ Sul punto, si veda D. STEAD, *Rescaling environmental governance – the influence of European transnational cooperation initiatives*, in *Environmental Policy and Governance*, n. 24(5), 2014, p. 326, che sottolinea come «*European integration and expansion does not simply mean that powers are shifting to the European level: Europe is not so much suppressing state borders as changing their meaning and impact for different social, economic and political systems. European integration not only brings about changes in powers across existing layers of decision-making, it also leads to new scales and types of intervention as well as new actor constellations*».

²¹⁴ G. MARTI, *Ce que l'Union européenne fait au concept de territoire*, cit., p. 88, sul punto sottolinea come «*les frontières nationales, en partie discréditées du fait de l'objectif de création d'une "union sans cesse plus étroite entre les peuples européens", subissent une altération profonde qui conduit à les rendre poreuses et intermittentes, dessinant des territoires étatiques à éclipses derrière lesquels émerge un territoire européen qui, bien que fonctionnel, n'en entame pas moins le lien Etat/territoire. La distension du lien Etat/territoire se donne également à voir dans la problématique des compétences*».

²¹⁵ Cfr. A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul principio della multilevel governance*, in *federalismi.it*, n. 9, 2013.

²¹⁶ *Ivi*, p. 196.

conflittualità e tensioni con i singoli Stati membri. Infatti, questo processo costitutivo di spazialità europea non ha lasciato, come detto, immutate le competenze nazionali, producendo un impatto, in particolare, sulle relazioni tra Stato ed economia e, conseguentemente, le modalità di intervento dei Governi nazionali nei nuovi e vecchi territori. Il rapporto tra spazio europeo e territori nazionali e di come il primo potesse avere effetti negativi sul secondo, alla luce anche della riconfigurazione delle competenze tra Stati Membri e Unione Europea, era stato puntualizzato anche nel documento del 1999 *The European Spatial Development Perspective*²¹⁷ in cui si segnalava il pericolo di crescenti disegualianze regionali interne al Continente a seguito dell'imminente introduzione della moneta unica e, con questa, della perdita di possibilità per i governi nazionali di adottare politiche di adeguamento dei tassi di cambio²¹⁸.

Dunque, si pone il tema di cosa rimane dello Stato nazionale e, in particolare, è necessario verificare in che modo l'integrazione sovranazionale abbia ampliato alcuni fenomeni già promossi dalla globalizzazione: riconfigurazione territoriale e nascita di catene transnazionali del valore, così come costruzione di spazialità a svantaggio della territorialità nazionale. A questi aspetti, però, l'Unione Europea ha aggiunto anche la riforma della Costituzione Economica degli Stati membri, la quale ha comportato che i governi nazionali siano stati costretti a rivedere i loro rapporti con l'economia e, soprattutto, a ridurre la presenza statale nel mercato. In questo modo, l'intervento pubblico nei sistemi territoriali è mutato e si è visto affiancare anche dai soggetti locali pronti a partecipare ai flussi globali.

L'insieme di questi fenomeni non può non avere un impatto anche sul concetto di unità dello Stato, il quale non solo si è caratterizzato per avere un significato formale di integrità del territorio nazionale, ma ha tradizionalmente rimandato anche ad un senso di coesione della popolazione tra le diverse aree del Paese²¹⁹.

²¹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Bruxelles, 1999.

²¹⁸ *Ivi*, p. 7.

²¹⁹ Si veda sul punto il noto esempio di E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une Nation?*, in ID., *Discours et conférences*, 1887 che parla a questo proposito di *plébiscite de tous les jours*. Per una riflessione sul lavoro di Renan e più in generale sul tema si veda il recente lavoro di L. DI SANTO, *Europa anno zero, il ritorno della antica quaestio. Autonomie e indivisibilità nella dimensione europea*, in F. PASTORE, J.L. MIRALLES (a cura di), *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna. Atti del seminario internazionale di Cassino del 7 maggio 2019*, Padova, 2020.

Partendo quindi da tutto quanto detto sinora, la domanda che emergerà con ancora più chiarezza nel corso di questo lavoro è la seguente: la frammentazione territoriale e la *multilevel governance* stanno determinando la fine dello Stato territoriale?

Capitolo II. L'unità dello Stato (e la sua crisi) nello spazio giuridico europeo.

1. L'unità dello Stato davanti alla frammentazione territoriale europea.

Un ordinamento senza territorio?

Nel precedente capitolo, abbiamo potuto osservare come il concetto di territorio nazionale è stato, ed è tutt'ora, rimesso in discussione da due fenomeni principali: la globalizzazione e l'integrazione europea. In particolare, abbiamo mostrato come entrambi questi fenomeni abbiano mutato profondamente la relazione tra l'ordinamento giuridico e il territorio; infatti, il modello dello Stato welfarista-keynesiano emergente dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale sembrava aver trovato un assetto stabile: tutti i territori si dividevano in Stati-nazione, i quali potevano giocare un ruolo particolarmente rilevante all'interno dell'economia attraverso aiuti di Stato, monopoli pubblici e una crescita economica sostenuta che permetteva di mantenere un debito pubblico sostenibile.

Dagli anni '80 in poi, invece, i citati processi internazionali e sovranazionali generano un notevole impatto sulla territorialità degli Stati europei sia a livello di governo del territorio, sia di gestione e intervento economico in esso; in particolare le relazioni tra le diverse scale vengono ridiscusse e mutate. In particolare, questo comporta che la pianificazione operata dai governi centrali è affiancata dagli altri livelli di una *multilevel governance* che rende molto più elastica e flessibile la relazione tra istituzioni pubbliche e territori²²⁰.

Pertanto, in questo capitolo sarà necessario approfondire come cambi il ruolo dello Stato-nazione, specificatamente nel coordinamento tra i diversi livelli dell'amministrazione. Infatti, è necessario comprendere in che modo la cosiddetta *multilevel governance* venga declinata in un mondo completamente destrutturato dal

²²⁰ J. LOUGHLIN, *The 'hybrid' state: Reconfiguring territorial governance in Western Europe*, in *Perspectives on European politics and society*, n. 10(1), 2009, p. 68, che sul punto specifica come «*the relationships between central, local and regional government in Western Europe have been greatly affected by these major shifts and metamorphoses. The overarching change can be summed up as a shift from the primacy of a very hierarchical, top-down, 'principal-agent' model of government to one that is characterized by significantly increased 'choice' and flexibility for local and regional tiers of government. Nevertheless, this does not mean that the new model has replaced the old. Rather, there is now a preponderance of hybrid types of state, in which old and new models co-exist in widely varying combinations*».

punto di vista giuridico-territoriale e, allo stesso tempo, in che modo possiamo ancora parlare di unità dello Stato, dato che la flessibilità sostituisce la staticità e la norma giuridica è continuamente sfidata dalla *soft law*.

La crisi della dimensione nazionale, tuttavia, non avviene perché il potere è passato ad un livello diverso da quello storicamente più rilevante, cioè quello dello Stato. La situazione è molto più complessa, ovvero la stessa attività statale vive e si distribuisce su più fronti, contribuendo da una parte ad assumere ruoli di forza sul piano internazionale, così come a ispirare logiche di sviluppo sul piano locale, ma allo stesso tempo, sembra sgretolarsi la sovranità territoriale degli Stati, intesa come assoluto dominio all'interno di uno spazio definito e immutabile. In altre parole, *«l'ordine giuridico globale non si sovrappone, dunque, come un altro strato, a quello statale. Questi non sono due livelli, perché le diseguaglianze e la frammentazione sono forti, perché gli Stati non sono gli unici soggetti, si mescolano con altri soggetti e perdono la loro unità, perché nessun "livello di governo" riesce a mantenere il monopolio delle relazioni con le parti che lo compongono»*²²¹.

Tale assetto trova nella dimensione europea un ulteriore livello di complessità, dal momento in cui il territorio all'interno della logica sovranazionale viene visto come plurale, composito e, anche per questo, riconfigurabile.

In questo modo, si assiste ad una crescente differenziazione interna agli Stati e all'esplosione di nuove spazialità²²² dominanti come città e regioni. Tutti questi fenomeni alterano le condizioni sociali, culturali ed economiche dei territori producendo un mutamento significativo delle relazioni e dei rapporti di forza che interessano inevitabilmente anche l'ordinamento giuridico.

Su questo si innesta un secondo profilo di criticità. Infatti, nel dopoguerra, lo Stato, si era configurato come principale luogo di mediazione delle diverse istanze sociali, determinando in capo a quest'ultimo una serie di compiti e funzioni, stabiliti dalle Costituzioni, che avevano l'obiettivo di tutelare i diritti sociali e promuovere uno sviluppo economico per tutto il territorio nazionale. In questo modo, la dimensione nazionale continuava ad essere un soggetto territorialmente ben definito, mantenendo ben saldo il binomio westfaliano territorio-sovranità, ma aggiungeva a ciò il carattere

²²¹ S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, p. 10.

²²² H. LEFEBVRE, *L'esplosione degli spazi*, in M. GUARESCHI, F. RAHOLA (a cura di), *Forme della città*, Milano, 2015.

sociale proprio delle Costituzioni (economiche) europee del Secondo Dopoguerra. Tuttavia, le restrizioni sull'intervento pubblico e sul bilancio dello Stato, che si susseguono, provenienti soprattutto dalla sfera sovranazionale, determinano un ridimensionamento della dimensione nazionale come luogo di gestione delle sfide sociali.

Dunque, possiamo dire come la crisi dello Stato, sia più specificatamente una crisi dello Stato keynesiano, affermatosi nel secondo dopoguerra²²³, caratterizzato da una forte presenza pubblica nell'economia e da un territorio ben delimitato da *hard borders*, che segnavano non solo lo spazio nazionale, ma avevano anche la funzione di essere frontiere doganali, volte a proteggere la sua economia.

Oggi non abbiamo completamente superato quel modello, ma esso si è *ibridato*²²⁴ con modelli nuovi e antichi e il senso di eternità della sovranità territoriale dello Stato moderno si trasforma nella contingenza postmoderna del concetto di *governance*²²⁵.

Dunque, nell'analisi di questi aspetti critici cercheremo, in questo capitolo, di approfondire come si declini lo Stato moderno, in che misuri stia venendo meno l'unità dello Stato e, infine, quale sia il possibile ruolo dell'Unione Europea in questo scenario.

2. Il *rescaling* dello Stato. Il dispiegarsi dell'intervento pubblico nei diversi livelli della *governance* europea (Unione Europea, Stato, regioni e città).

Alla luce di quanto detto finora, ciò che sembra essere messo maggiormente a repentaglio dai processi sopra descritti, è proprio lo stretto rapporto tra territorio e sovranità. Quest'ultima si è sempre poggiata su una definizione statica del suo ambito di applicazione: in particolare, il territorio è stato considerato «*oggetto diretto o*

²²³ Sul punto si veda S. BARTOLINI, *Old and new peripheries in the processes of European territorial integration*, cit., pp. 27-28, in cui si sottolinea come «*the process of opening markets at the European and global level makes governments less able and willing to put resources into backward regions for programs of territorial redistribution and has made governments more ready and inclined to give more attention to the most dynamic and active sectors and territories in order to foster national competitiveness*».

²²⁴ Vedi *supra* nota 220.

²²⁵ J. LOUGHLIN, *Territory and Governance*, in A. PAASI, J. HARRISON, M. JONES (a cura di), *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Cheltenham-Northampton, 2020, p. 205.

indiretto del diritto dello Stato ad esso relativo, ma risulta parimenti l'ambito di estensione della potestà territoriale, lo spazio entro cui essa si esercita stabilmente»²²⁶. Tuttavia, le catene globali del valore sono, come detto, autentici flussi vitali per i territori²²⁷, che si tramutano in veri e propri confini che dividono e separano ordinamenti concreti all'interno degli stessi Stati, se non delle stesse regioni, dando vita ad un vero e proprio processo di ristrutturazione. Questo si può definire come una «rottura all'interno di trend secolari, una svolta in direzione di un diverso ordine e di una nuova configurazione della vita sociale, economica e politica [...]. La ristrutturazione rimanda alla crisi e a un conflitto competitivo fra il vecchio e il nuovo, fra l'ordine "ereditato" e "progettato"»²²⁸.

In tal senso, è necessario recuperare il concetto di *scala*, già definito nel primo paragrafo del precedente capitolo²²⁹, per meglio comprendere il ruolo che lo Stato sta giocando nell'attuale riconfigurazione territoriale e nell'impatto sulla sua sovranità. Infatti, ciò che fenomeni come la globalizzazione e il processo di integrazione dell'Unione Europea ci restituiscono è che la dimensione spaziale non può più essere predeterminata e relegata all'interno di confini fissi e stabili, bensì è sempre il risultato di più processi che contemporaneamente agiscono nella sfera sociale e giuridica.

Più nello specifico, in relazione al rapporto tra Stato e territorio, la dottrina²³⁰ identifica e costruisce due percorsi teorici: le *strategie dello Stato* e i *progetti dello Stato*. Nel primo caso, si fa riferimento alle tipologie di intervento pubblico mirate sui territori con gli obiettivi di promuovere lo sviluppo locale e nazionale. In questo senso, possiamo dire come «*la coerenza territoriale e il coordinamento interscalare delle istituzioni e delle politiche statali non sono mai predeterminati, ma possono essere stabiliti unicamente attraverso le strategie politiche per influenzare la forma, la struttura e la differenziazione interna dello spazio dello Stato*»²³¹; è così che accade nel caso degli strumenti di intervento pubblico previsti dal diritto europeo, come i

²²⁶ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, cit., pp. 334 ss.

²²⁷ C. BENTIVOGLI, T. FERRARESI, P. MONTI, R. PANICCIÀ, S. ROSIGNOLI, *Italian Regions in Global Value Chains: An Input-Output Approach*, in *Journal of Economic Policy*, n. 1, 2019, pp. 55-94.

²²⁸ E. W. SOJA, *Economic restructuring and the Internationalization of Los Angeles*, in M. P. SMITH, J. FAEGIN (a cura di), *The Capitalist City*, Cambridge, 1987, p. 178.

²²⁹ Vedi *supra* nota 85.

²³⁰ Cfr. B. JESSOP, *State theory*, London, 1990.

²³¹ N. BRENNER, *Stato, spazio, urbanizzazione*, cit., p. 81.

Fondi strutturali o gli aiuti di Stato, funzionali e strumentali alla modifica e differenziazione giuridico-territoriale dei Paesi membri²³².

Questo ci porta ai *progetti dello Stato*, che si identificano nell'architettura istituzionale, nei rapporti tra livelli dell'amministrazione e nella più generale coerenza interna dell'ordinamento. Sul punto diventa, quindi, rilevante approfondire cosa si intenda per *multilevel governance*.

L'apertura dell'ordinamento nazionale a quello europeo ha determinato, infatti, la creazione di una *governance* che non si ferma più al livello interno, ma trova nella dimensione sovranazionale il proprio culmine, o il proprio punto di partenza, a seconda che si innestino processi *top-down* o *bottom-up*.

Infatti, è stato giustamente sottolineato come lo stesso concetto di *governance* non rimandi ad un centro istituzionale, bensì si configura come un processo in cui diversi livelli di governo, anche decentrati, tendono ad un coordinamento tanto nella decisione, che nell'attuazione di norme e politiche²³³. In questo senso, la *governance* europea non può che configurarsi come un sistema complesso «*nella misura in cui – necessariamente – coinvolge istituzioni, amministrazioni pubbliche, nazionali e locali – organi tecnici, gruppi di interesse, esperti indipendenti; e dà vita ad una sorta di rete relazionale assolutamente non definibile in termini di gerarchia né - tantomeno – in cui è possibile individuare una chiara ripartizione di competenze*»²³⁴.

Si può, quindi, dire come il concetto stesso di *multilevel governance* sia un tentativo di risposta a livello europeo rispetto alla crescente complessità di un sistema formato non solo dai diversi livelli amministrativi, ma che si compone anche di altri organi che svolgono funzioni rilevanti sul piano territoriale; si pensi infatti alle associazioni istituzionali transnazionali, le autorità indipendenti o altri enti europei come il Comitato delle Regioni²³⁵, il quale ricopre un ruolo significativo tanto nella

²³² Vedi *infra* Sezione II.

²³³ Sul punto si veda P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, p. 1.

²³⁴ A. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, 2014, pp. 66-67. Sullo stesso punto si veda anche E. DOMORENOK, M. S. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 7(2), 2012, p. 255.

²³⁵ Sul ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea si veda D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 59-90.

definizione delle politiche territoriali quanto nella partecipazione alla tutela della *multilevel governance* europea²³⁶.

È bene precisare come l'idea di *governance*, tuttavia, sia mutata nel tempo, tanto che la stessa dinamica di allocazione delle competenze, sia in senso orizzontale che verticale, sia stata definita da rilevante dottrina secondo due diverse prospettive, che sottolineano le principali alternative nel campo della cooperazione e del coordinamento tra diversi livelli istituzionali²³⁷.

Le prospettive citate si riferiscono ai due modelli di *multilevel governance* proposti da Hooghe e Marks²³⁸ e che, a livello europeo, convivono e si mescolano continuamente: il Tipo I e il Tipo II.

Nello specifico, il Tipo I descrive il riparto di competenze tra i vari attori istituzionali, ponendo l'accento su istituzioni con compiti generali che si collocano in un numero limitato di livelli di *governance*. In tale contesto è rinvenibile un legame stabile col territorio, luoghi di discussione pubblici e democratici²³⁹.

Espressione di questo tipo di *governance* è rinvenibile negli Stati cosiddetti federali, nei quali si mantiene fisso il potere degli Stati nazionali, solo puntualmente affiancati da altri attori, sovranazionali e locali, pur nelle varie e diverse sfumature presenti in prospettiva comparata tra i diversi Paesi in Europa e nel mondo.

La logica sottostante al Tipo I ha stimolato un importante dibattito intorno alla distribuzione di competenze tra i vari livelli dell'organizzazione pubblica. In particolare, si è cercato di comprendere come la distribuzione delle competenze potesse influenzare l'efficienza di determinati strumenti, come ad esempio i Fondi europei, che hanno visto spesso registrare una minore efficacia anche a causa di una difficoltà di cooperazione tra diversi livelli istituzionali²⁴⁰.

²³⁶ In particolare, dall'approvazione del Trattato di Lisbona in poi. Si veda L. FROSINA, *Regioni e Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2013, pp. 1097-1128.

²³⁷ A. SIMONATO, *Il Rapporto tra Regioni, Stato ed Ue*, cit., p. 37.

²³⁸ L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of multi-level governance*, in *European integration online papers*, n. 5, 2001, p. 11; ID., *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, in *American Political Science Review*, n. 97, 2003, pp. 233-243.

²³⁹ L. SERVILLO, *Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda*, in *European Planning Studies*, n. 27, 2019, pp. 678-698.

²⁴⁰ Si veda sul punto, G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. W. CAFRUNY, G. G. ROSENTHAL (a cura di), *The State of the European Community*, Boulder, 1993, pp. 391-410; M. POLLACK, *Regional Actors in an Intergovernmental Play: the Making and Implementation of EC Structural Policy*, in C. RHODES, S. MAZEY, (a cura di), *The State of the European Union, Vol. 3* Harlow, 1995, pp. 361-390; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who governs EU cohesion policy?*

D'altra parte, lo Stato certamente deve ritagliarsi un ruolo nuovo all'interno della dinamica europea, infatti «*in un momento di scarsa crescita o addirittura di decrescita, la riallocazione territoriale delle risorse pubbliche, specie nel processo europeo, impone politiche di riordino territoriale con un forte ruolo del centro (del resto fortemente avallato dalla giurisprudenza costituzionale anche in tempo di crisi economica). Ciò conduce inevitabilmente a porre lo Stato nel crocevia di un sistema a rete, tra l'Europa e i territori, che richiede un incisivo governo statale delle politiche di bilancio di regioni e enti locali*»²⁴¹.

Tuttavia, se appare opportuno e corretto che si valuti il riparto di competenze di alcuni settori meno legati alla mutevolezza dei fattori economici (per esempio sanità o istruzione), allo stesso modo non possiamo ritenere che una Regione, i cui confini sono stati disegnati a metà Ottocento su basi statistico-demografiche²⁴², possa rispondere alla reale configurazione degli attuali sistemi economico-sociali nazionali.

In questo senso, una nuova attenzione ai territori non vuol dire obbligatoriamente una maggior devoluzione di competenze agli enti territoriali, bensì vuole richiamare la dimensione sociale del territorio, sottolineando come essa concorra alla formazione e al mutamento delle istituzioni.

Per questi motivi, è opportuno soffermarci anche su un altro modello di *governance*, il cosiddetto Tipo II.

Quest'ultimo risulta essere molto meno strutturato, più flessibile, costruito per risolvere problematiche specifiche, la cui tesi di fondo è la seguente: ogni bene pubblico deve essere tutelato dal livello di *governance* che assorbe i suoi costi e benefici²⁴³. Questo approccio definisce, perciò, un diverso rapporto anche per quanto riguarda la relazione tra l'istituzione e il territorio, soprattutto in campo economico, in quanto l'autorità competente ad intervenire in un dato contesto si configura come un soggetto meno statico e più dinamico, adattabile alle diverse situazioni in gioco²⁴⁴.

Deconstructing the reforms of the structural funds, in *Journal of Common Market Studies*, n. 45(3), 2007, pp. 535-564.

²⁴¹ A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Ariccia, 2015.

²⁴² A. M. POGGI, *Tra territorio e spazio... qualche riflessione*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2018.

²⁴³ L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of multi-level governance*, cit., p. 7.

²⁴⁴ A. FALUDI, *Beyond Lisbon: soft European spatial planning*, in *The Planning Review*, n. 46, 2010, p. 182.

Il Tipo II ci permette, quindi, di andare ad osservare come i diversi centri di potere a livello regionale e locale effettivamente agiscono e rispondono ad esigenze e criticità, superando in questo modo il dibattito relativo alla distribuzione delle competenze²⁴⁵.

Come, infatti, sottolinea Cassese *«l'aspetto finanziario dello Stato è rimasto a lungo in secondo piano, perché considerato strumentale agli scopi dei poteri pubblici. Quando questi ne hanno troppi (li hanno, oggi, potenzialmente, tutti) acquista importanza la finanza. Se le leggi distribuiscono le competenze, sono, poi, i bilanci che distribuiscono i poteri, perché sono le risorse finanziarie che danno la misura reale dei compiti da svolgere»*²⁴⁶.

La flessibilità di questo approccio, inoltre, consente al legislatore di intervenire in maniera più efficace sulle singole aree geografiche che il nuovo assetto economico ha tracciato.

Questa nuova capacità di lettura dello Stato, e/o dell'Unione Europea, garantisce l'instaurarsi di nuove tipologie di istituzioni che possano essere incentivo per le aree più sviluppate, in grado di affacciarsi con ancora più forza al mercato mondiale; allo stesso tempo, potrebbero configurarsi come un perfetto viatico per supportare i territori esclusi dalla globalizzazione; infatti, la *multilevel governance* di Tipo II entra dentro alle problematiche regionali e locali, permettendo al legislatore di muoversi nei e tra i confini.

In questa dinamica, sembra cruciale il ruolo giocato dall'Unione Europea, la quale, come abbiamo visto, non solo ha destabilizzato la nozione di territorio con la creazione di uno spazio unico senza frontiere, ma in qualche modo mette in campo strumenti per riconfigurare le regioni europee, così come le aree urbane e rurali, incentivando una visione più flessibile dei confini, portando quindi anche gli Stati membri e gli enti locali ad adottare nuovi approcci di intervento. In altre parole, *«il processo d'integrazione europea e le politiche dell'UE hanno accelerato a loro volta il processo di regionalizzazione del policymaking ridisegnando con geometrie*

²⁴⁵ Cfr. L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of multi-level governance*, in H. ENDERLEIN, S. WÄLTI, M. ZURN (a cura di), *Handbook on multi-level governance*, Cheltenham, 2010, pp. 17-31.

²⁴⁶ S. CASSESE, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, pp. 99-102.

variabili i sistemi di governance che coinvolgono i diversi livelli territoriali di governo (stato, regioni ed enti locali)»²⁴⁷.

In questo modo, la *governance* multilivello non è diventata solo una descrizione del processo di mutazione delle gerarchie territoriali in corso, ma ha assunto i connotati di un principio con valenza normativa²⁴⁸.

In particolare, da un punto vista prettamente giuridico, la *multilevel governance*, all'interno del *framework* europeo, si può considerare come un principio costituzionale. Questo perché tramite esso, città e regioni partecipano ai processi decisionali europei, ma ciò è possibile solo tramite un mutuo riconoscimento delle competenze in gioco, che permette di far dialogare i livelli istituzionali con la dimensione europea, nonostante la forte differenziazione presente anche tra gli Stati membri in merito alla propria organizzazione interna²⁴⁹.

In questo senso, la *governance* multilivello europea si connette al principio di sussidiarietà, previsto dall'art. 5, paragrafo 3 del TUE, determinando non solo un principio organizzativo, ma anche programmatico per la messa in atto di normative e politiche europee²⁵⁰.

Inoltre, grazie anche al lavoro del Comitato delle Regioni²⁵¹, la *multilevel governance* come principio ha avuto un suo primo riscontro normativo nel Regolamento 1303/2013, per il ciclo di programmazione 2014-2020²⁵².

È stato giustamente sottolineato²⁵³ come la base giuridica a livello di Trattati per un principio come quello della *multilevel governance* sia rinvenibile nell'art. 4, comma

²⁴⁷ E. DOMORENOK, M. S. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari*, cit., p. 256.

²⁴⁸ Cfr. A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *federalismi.it*, n. 21, 2017, p. 7. Sul punto, inoltre, si veda anche C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, n. 4, 2016.

²⁴⁹ C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, cit., p. 730.

²⁵⁰ *Ibidem*, dove l'Autore scrive «it is sufficiently “general” and “fundamental” to be a principle, but at the same time it is sufficiently prescriptive to indicate a way forward in terms of the future direction and development of the EU».

²⁵¹ COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR, n. 89, 2009.

²⁵² Si veda il punto 5.1 del Quadro strategico Comune – Allegato I del Regolamento, dove si specifica come «il principio di partenariato e governance a più livelli è rispettato dagli Stati membri al fine di facilitare la realizzazione della coesione sociale, economica e territoriale e delle priorità dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».

²⁵³ A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale*, cit., p. 18.

2 del TUE, dove si afferma come «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale». In questo modo, diventa un'ulteriore sfumatura e declinazione del principio di sussidiarietà, ovvero si cerca di far emergere il ruolo delle autonomie locali anche all'interno del *decision-process* europeo, senza, tuttavia, mai imporre un modello di organizzazione istituzionale agli Stati membri.

Tuttavia, è parimenti importante sottolineare come il concetto di *multilevel governance* stia andando a significare sempre di più una prospettiva territoriale, specialmente *place-based* e/o *bottom-up*, in opposizione, invece, ad un'impostazione prevalentemente statale e centralizzata²⁵⁴. In questo senso, il ruolo dello Stato appare ancora una volta in una posizione particolarmente complessa, in quanto da una parte, rimane al centro dei processi decisionali a livello sovranazionale, soprattutto quando si parla di definire i Quadri Finanziari Pluriennali (bilancio dell'Unione Europea articolato su sette anni), ma dall'altra, è proprio la dimensione europea che, invece, cerca di dare maggiore importanza alle diverse articolazioni istituzionali locali.

Come sottolineato²⁵⁵, infatti, i Fondi strutturali prevedono il coinvolgimento di una pluralità di interessi e di attori istituzionali, risultando il miglior terreno dove approfondire la concezione della transcalarità. Anzi, è possibile sostenere che proprio grazie ai Fondi strutturali sia stato possibile connettere l'Unione Europea e le articolazioni locali degli Stati membri²⁵⁶, attuando così concretamente il principio della *multilevel governance*.

Dunque, la politica di coesione mette in luce come l'UE adotti sia esempi di *multilevel governance* di Tipo I, con una complessa definizione e distribuzione delle

²⁵⁴ Ivi, p. 25.

²⁵⁵ A. SIMONATO, *Multilevel governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016.

²⁵⁶ In tal senso si veda G. LUCHENA, R. MANFRELLOTTI, *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei fondi strutturali*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2017; V. M. SBRESCIA, *Rilanciare le politiche di coesione per superare le disuguaglianze regionali e dare nuova linfa all'integrazione europea. La crisi dell'Unione europea e il ritorno delle sovranità nazionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2017, pp. 151-164.

competenze sul piano normativo, ma, allo stesso tempo, varie istituzioni come le macroregioni, i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT)²⁵⁷ sono esempi significativi di *multilevel governance* di Tipo II, volta ad una visione diversa, meno statocentrica e più flessibile del rapporto tra ordinamento giuridico e territorio.

In questo modo, tuttavia, l'unità dello Stato da un punto di vista istituzionale sembra essere incrinata. Infatti, «*il successo di slogan quali "l'Europa delle Regioni", si deve non solo alla progressiva valorizzazione delle autonomie territoriali negli Stati membri, ma anche alla più generale crisi dello stato nazionale*»²⁵⁸, il quale è stato costretto a condividere, almeno parzialmente, il proprio processo decisionale con le autonomie locali, le quali hanno ottenuto un riconoscimento dalla dimensione sovranazionale. A tal proposito, è stato giustamente sottolineato come la stessa concettualizzazione di una *multilevel governance*, ad opera dell'Unione Europea, abbia giocoforza alterato i rapporti tra centro e periferie sul piano nazionale, determinando un sistema intrecciato di livelli e tipologie di relazioni tra Stato, autonomie locali e territorio²⁵⁹.

Tuttavia, alla problematica legata alla distribuzione formale e informale delle competenze è necessario aggiungere un altro tassello, maggiormente sostanziale, legato proprio alla valorizzazione della dimensione locale all'interno degli ordinamenti nazionali, ovvero il fenomeno della *glocalizzazione* e il suo impatto sociale ed economico.

3. La *multilevel governance* europea nella tensione locale-globale.

Se la disciplina e gli esempi di *multilevel governance* appartengono ad una prospettiva *de jure*, ovvero una dinamica istituzionale su più livelli che viene inquadrata all'interno dell'ordinamento giuridico europeo, dall'altra parte esistono

²⁵⁷ Vedi *infra* capitolo IV, par. 1.1.

²⁵⁸ C. DRIGO, *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, in *federalismi.it*, n. 15, 2018, p. 3.

²⁵⁹ Sul punto si veda S. PIATTONI, *Multi-level governance: A historical and conceptual analysis*, in *Journal of European Integration*, n. 31(2), 2009, p. 175, in cui si sottolinea come la «*theorization of Type I and Type II MLG, then, pointed to the possibility that the Union might not just upset traditional territorial hierarchies, but also foster the creation of mixed territorial and functional MLG arrangements, thus connecting centre-periphery processes with state-society dynamics*».

processi locali *de facto*, i quali determinano un'ulteriore sfida alla dimensione nazionale.

Il passaggio che va da una *governance* di Tipo I ad una di Tipo II, infatti, non sottolinea soltanto la nuova possibilità per gli attori pubblici di muoversi più liberamente all'interno delle competenze previste dagli ordinamenti giuridici, bensì apre alla possibilità di una diversa ponderazione dei poteri tra i diversi livelli territoriali. In questo senso, la dimensione locale, premiata dalla globalizzazione e dall'integrazione europea, è diventata un attore cercato e valorizzato anche dagli stessi Stati. Infatti, le politiche di intervento decise dai governi nazionali, a differenza di quanto visto nel periodo fordista-keynesiano, hanno determinato strategie sempre di più legate alla cosiddetta glocalizzazione²⁶⁰, cioè azioni per le quali si cerca di trarre il massimo vantaggio dal mercato mondiale, attraverso importanti investimenti in alcune regioni e città.

In questo modo, è lo stesso Stato a produrre innovazioni in campo regolatorio, rafforzando il contesto locale a svantaggio della dimensione nazionale, «*prestandosi lo stesso concetto di sovranità statale a venire rinegoziato in processi che coinvolgono contestualmente poteri e soggetti in una molteplicità di spazi*»²⁶¹. Dunque, è la stessa attività di glocalizzazione che determina un rinnovamento sia sul piano della *governance*, sia sul piano dell'intervento pubblico.

Gli interventi pubblici che si sono susseguiti negli anni hanno interessato contestualmente più città e più regioni, comportando come conseguenza che la sovranità statale venisse sfidata su più fronti, minando, allo stesso tempo, l'unità funzionale e la coerenza interna dell'azione statale²⁶². In effetti, se l'intervento dello Stato così come il suo assetto istituzionale vengono continuamente *ristrutturati* e *rinegoziati* non possono che determinare uno squilibrio territoriale nei rapporti tra pubblico e privato all'interno degli Stati nazionali.

²⁶⁰ Sul punto si veda U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 2003, M. R. FERRARESE, *La "glocalizzazione del diritto": una trama di cambiamenti giuridici*, in C. AMATO, G. PONZANELLI, *Global law v. Local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, cit., pp. 19-40.

²⁶¹ A. DI MARTINO, *Il Territorio*, cit., p. 282.

²⁶² J. PAINTER, M. GOODWIN, *Local Governance and Concrete Research*, in *Economy and Society*, n. 24(3), 1995, pp. 334-356; B. JESSOP, *The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?*, in *Economy and Society*, n. 24(3), 1995, pp. 307-333.

In altre parole, Regioni e città diventano sempre di più soggetti produttori di regole, con un impatto non solo a livello locale, ma potenzialmente anche nazionale e addirittura globale, innescando un meccanismo di competizione persistente tra i territori. Infatti, in questo senso, *«le autonomie regionali operano alla stregua di imprenditori e non rilevano quali enti rappresentativi di una comunità nel suo complesso, ma ben più spesso quali sostenitori istituzionali di interessi particolari sui quali si è ritenuto di concentrare sforzi volti ad ottenere una normativa più favorevole oppure risorse finanziarie»*²⁶³.

Eppure, a parere di chi scrive, sarebbe avventato annunciare la fine dello Stato, per quanto sia importante sottolineare una riduzione della sua centralità. Infatti, l'emersione di nuovi attori pubblici, attraverso meccanismi nuovi di cooperazione e competizione sfidano la dimensione nazionale, agendo non più dentro i confini territoriali statali, e quindi dentro un assetto predefinito, ma muovendosi liberamente nell'area creata dai processi di globalizzazione e integrazione europea²⁶⁴.

Il risultato è, quindi, un aumento dell'entropia dei sistemi normativi e degli spazi di conflitto sociale, che non si risolve, però, in un semplice spostamento di sovranità o di competenze, bensì determina che venga meno, a livello quanto meno sostanziale, una gerarchia territoriale nazionale, che viene, invece, sostituita da una continua competizione tra aree diverse e in un continuo processo di riscalarizzazione dei fenomeni giuridico-economici.

In questo senso, *«un limite frequente dell'analisi di processi di de-territorializzazione nell'ambito di dibattiti sulla «globalizzazione» consiste nell'intendere l'«erosione della territorialità» nei termini di un'alternativa binaria, piuttosto che di una sistematica riconfigurazione attraverso una dialettica tra fenomeni di de-territorializzazione e pratiche di ri-territorializzazione»*²⁶⁵.

In questo passaggio cruciale, tuttavia, risiede proprio la difficoltà del diritto a inquadrare i fenomeni esistenti. Infatti, il cambiamento come stato delle cose, la trasformazione del territorio come metodo e la flessibilità istituzionale come visione

²⁶³ A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica*, cit., p. 48.

²⁶⁴ P. LE GALÈS, *La nuova "political economy" delle città e delle regioni*, in *Stato e mercato*, n. 18(1), 1998, pp. 61-62, che a proposito di tali fenomeni parla di *«una forma di "governo policentrico europeo" in seno al quale interagiscono attori locali, regionali, nazionali europei»*.

²⁶⁵ E. GUALINI, *"Governance" dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato*, cit., pp. 45-46.

mal si conciliano con l'approccio classico dell'ordinamento giuridico rispetto al territorio.

Inoltre, si profila anche un altro tema connesso a questo, già emerso nella presente trattazione, cioè la diseguaglianza derivante dalla moltiplicazione di spazi di normazione, soprattutto a livello locale, nonché il confronto socio-economico tra gli attori pubblici e privati. In questo senso, la concentrazione di risorse di cui hanno beneficiato le grandi metropoli, così come alcune aree più vaste ha determinato uno scollamento vistoso tra differenti parti degli Stati-nazione, i quali hanno diversamente potuto e saputo cogliere in maniera diversa le opportunità della globalizzazione.

Quindi, anche in questo caso si marca una significativa differenza rispetto al modello di Stato del dopoguerra e alla configurazione del suo territorio, il quale si caratterizzava propriamente per la sua uniformità e la tendenza alla convergenza tra le diverse aree economiche.

In altre parole, il tema che si pone e che è la naturale conseguenza dell'alterazione delle gerarchie territoriali, prodotta dai processi di globalizzazione e integrazione europea, è la venuta meno della netta distinzione tra intervento pubblico e *governance* di riferimento, ovvero sembra sempre più evidente come la tipologia di azione messa in campo dal soggetto pubblico, sia esso europeo, nazionale o locale, e il perimetro istituzionale predeterminato, siano in continuo dialogo e mutua influenza. In questa prospettiva, tuttavia, sembra configurarsi il superamento del territorio nazionale come contenitore chiuso nei suoi confini, nonché elemento chiave dell'intero sistema istituzionale.

Dunque, cosa rimane del binomio westfaliano territorio-sovranià? E, in particolare, il concetto di unità dello Stato ha ancora un valore nell'epoca del pluralismo istituzionale e territoriale?

4. L'unità dello Stato al confronto con le differenze e i divari territoriali.

Alla luce di quanto detto finora e riprendendo il lessico schmittiano, si può affermare come ci sia un superamento non solo del legame tra diritto e territorio, che insieme formavano la sovranità statale, ma anche del *nomos*, cioè di quel particolare assetto giuridico che era stato dominante nella storia moderna. In questo modo, «*si è così frantumata l'unità (Einheit) di ordinamento (Ordnung) e localizzazione (Ortung)*,

che caratterizza il diritto e lo Stato secondo la dottrina dello *jus publicum europaeum*. Il dato più significativo si coglie riflettendo intorno alle trasformazioni profonde relative al rapporto tra Stato e mercato, che hanno creato le condizioni per l'emersione di un nuovo «*nomos globale*», *a-spaziale, a-temporale, a-sociale, a-politico*²⁶⁶.

Guardare oggi al territorio, dunque, vuol dire osservare lo spezzarsi dell'unità di ordinamento concreto, a favore del *nomos globale*. Quest'ultimo, però, non si caratterizza per essere un nuovo modello di ordinamento del mondo, bensì, come sottolineato più volte, enfatizza la dimensione caotica e disallineata dei territori, abbattendo contemporaneamente i singoli sistemi chiusi nazionali.

Tuttavia, il diritto declinato come rete può non essere necessariamente più debole rispetto all'ordinamento piramidale novecentesco: una nuova definizione dei concetti di sovranità, territorio e competenza non sembra poter implicare automaticamente la definitiva sconfitta dello Stato moderno. Al contrario, il significato tradizionale di territorio viene continuamente riformulato e rimodellato, dando vita a nuove forme di spazialità che continuamente pongono in crisi i confini giuridici e, più in generale, la relazione tra diritto e contesto geografico²⁶⁷.

Posto che ci troviamo di fronte ad un'evoluzione di concetti fondativi per il diritto e non alla loro fine, rimane il problema già menzionato, riguardante l'unità dello Stato. Quest'ultima, infatti, riunisce popolo, sovranità e appunto il territorio, ma proprio tale ultimo pilastro sembra mettere in crisi l'intero sistema.

Per comprendere meglio tale situazione è necessario capire come lo Stato moderno affondi le proprie radici nell'idea per la quale la sovranità statale è sempre collegata ad un'unità territoriale. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare all'inizio del presente lavoro, il Trattato di Westfalia è la risposta che gli Stati europei danno al modello medievale che era andato in crisi²⁶⁸. In realtà, anche il diritto medievale aveva una forma di unitarietà, che non risiedeva però nelle istituzioni centrali, bensì nei territori; nello specifico, lo storico Brunner parla di *unità territoriale*

²⁶⁶ A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2012, p. 832.

²⁶⁷ Sul punto si veda C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., p. 9.

²⁶⁸ Cfr. O. BRUNNER, *Terra e potere: strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, Milano, 1983.

*di diritto*²⁶⁹, facendo riferimento al fatto che più istituzioni pubbliche insistevano sul medesimo territorio adottando e, allo stesso tempo, rispettando norme proprie di quel luogo.

Lo Stato moderno sostituisce tale assetto con un modello che permetteva una maggiore uniformità delle normative, creando un unico territorio nazionale su cui insiste un solo ordinamento giuridico. Tale innovazione supporta anche gli scambi e i traffici commerciali, nonché un maggiore sviluppo economico, legando così indissolubilmente la nascita e lo sviluppo dello Stato moderno con lo sviluppo del sistema capitalistico occidentale²⁷⁰.

Fatti i dovuti distinguo, non è peregrino fare delle analogie tra il periodo tardo medievale e la situazione dei giorni nostri. Infatti, dall'analisi fatta fin qui emerge chiaramente come le città e le regioni stiano diventando le nuove *unità territoriali di diritto* promuovendo quindi un diverso assetto spaziale, non più basato sui presupposti dello Stato moderno, ma richiamando, almeno in parte, proprio la struttura del diritto pubblico medievale.

A supporto di tale analisi, alcuni autori hanno prospettato, nel futuro dell'Unione Europea, uno sviluppo neo-medievalista con forme di integrazioni meno verticali - in ottica federalista - e più orizzontali, collegando aree economicamente vicine e legate dalle medesime traiettorie di sviluppo²⁷¹. In questo senso, sembra svanire la visione dell'unità dello Stato come sentimento di un popolo che in un certo territorio si autocomprende come insieme²⁷², in quella che è una legittimazione quotidiana che non deriva esclusivamente dall'attività del legislatore, ma che è prodotto delle condizioni sociali, giuridiche ed economiche di un dato territorio.

Pertanto, l'unità dello Stato, così come tradizionalmente intesa risulta essere profondamente in crisi. Ancora più specificatamente sembra particolarmente opportuno richiamare il giurista tedesco Heller, il quale a proposito del rapporto tra territorio e unità scriveva che *«la realtà dello Stato, in quanto unità di azione e di*

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ Sul punto si rimanda al celebre testo K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Torino, 1974, in cui si sottolinea il ruolo giocato dallo Stato, su diversi fronti, per la nascita del capitalismo.

²⁷¹ Sul punto A. FALUDI, *The poverty of territorialism*, cit., e J. ZIELONKA, *Disintegrazione: come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Roma-Bari, 2015.

²⁷² V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in F. PASTORE, J.L. MIRALLES (a cura di), *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario*, cit., pp. 3-32.

decisione, universale sul proprio territorio, si fonda su una comunità di destino del territorio stesso. Lo Stato costituisce un'unità territoriale solo in quanto il comando avviene in uno spazio unitario o anche in spazi geograficamente distinti ma in modo unitario. Ma anche in uno Stato il cui territorio è articolato in spazi che non sono legati da un punto di vista geografico, si conserva la funzione coesiva dello spazio, nel quale hanno validità non personale ma territoriale la maggior parte dei comandi statali»²⁷³. Proprio questa forza coesiva dello Stato sembra essere oggi in crisi e il territorio nazionale non sembra essere una sola grande comunità di destino, bensì ad una molteplicità di spazi sembrano appartenere differenti sentieri di sviluppo possibili e percorribili.

In questo senso, l'unità dello Stato risulta essere fortemente in crisi e lo risulta essere, in particolare, sotto tre distinti profili: giuridico, territoriale e sociale.

In primo luogo, troviamo la problematica riguardante l'unità dell'ordinamento giuridico. Infatti, l'Unione Europea, da una parte, e gli enti locali, dall'altra, determinano un'attrazione di potere, che si tramuta spesso nella possibilità di regolare fenomeni, storicamente di competenza dello Stato. Tali aspetti, quindi, determinano il moltiplicarsi di livelli istituzionali, appiattendolo la tradizionale gerarchia territoriale, «mediante le pratiche degli attori economici (imprese e mercati globali) e lo sviluppo di determinati regimi di valori (deregolamentazione dell'economia)²⁷⁴», ma anche tramite il decentramento amministrativo o la cessione di competenze ai livelli sovranazionali. Infatti, abbiamo visto come il processo di integrazione europea abbia avuto un impatto sui rapporti tra Stato ed enti locali, sottolineando l'importanza di quest'ultimi nella legittimazione della costruzione europea stessa²⁷⁵ attraverso la creazione di una *multilevel governance*, declinata sia in modo tradizionale (Tipo I), che innovativo e flessibile (Tipo II).

Tuttavia, proprio quest'ultimo esempio mostra come la formale cessione di competenze o di sovranità è spesso sostituita, o quantomeno anticipata, tanto a livello

²⁷³ H. HELLER, *Dottrina dello Stato*, cit., p. 225.

²⁷⁴ S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, cit., p. 23.

²⁷⁵ M. OLIVETTI, *The Regions in the EU decision making processes*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU*, Bologna, 2013, pp. 319 ss.

nazionale che a livello europeo, da forme di collaborazione *soft* in cui i diversi livelli istituzionali cercano forme di cooperazione non formalizzata²⁷⁶.

Inoltre, non è da dimenticare come la creazione di uno spazio dell'economia, diverso dalla territorialità degli Stati abbia spesso generato anche nuovi soggetti giuridici e giurisdizionali: pensiamo in particolare alla nascita delle diverse autorità indipendenti o alla creazione di arbitrati internazionali. Tali organi si sono innestati proprio sul superamento del concetto di territorialità, risultando invece simboli perfetti dell'affermazione dello spazio europeo e/o globale²⁷⁷.

Dunque, possiamo mettere in luce come l'unità dello Stato, intesa come prerogativa di un solo soggetto di legiferare su un territorio, venga meno, sostituita da un pluralismo di attori locali ed internazionali, che sfidano la dimensione nazionale nelle diverse arene sociali. Allo stesso tempo, però, gli stessi Stati-nazione sono anche promotori di queste logiche di *rescaling* e di differenziazione normativa, grazie alle quali influenzano le logiche giuridico-economiche a più livelli. È proprio tale dinamica a condurre al secondo profilo di criticità.

In secondo luogo, infatti, l'unità dello Stato è messa a rischio nella sua territorialità. Le regioni - intese in senso lato - e le città non assumono importanza solo in quanto si fanno porti di ingresso per le catene del valore internazionali, ma anche perché spesso entrano a far parte di vere e proprie macroregioni transnazionali, che condividono finalità e problematiche comuni. In tale prospettiva, non si può negare il ruolo giocato dall'integrazione europea, la quale si è spesso posta come alleata degli attori locali e, attraverso la costruzione del mercato unico, ha aiutato la creazione di reti economiche, soprattutto tra metropoli e regioni circostanti. Tale dinamica ha alterato la relazione tra Centro (lo Stato) e la periferia (regioni e città), attraverso la quale il primo orientava lo sviluppo economico della seconda anche in una prospettiva di redistribuzione.

Tuttavia, per le città e le regioni più sviluppate economicamente, *«la creazione di una polity europea significa specificatamente che se esse sviluppano dei progetti collettivi possono mobilitare una gamma molto più estesa di attori collaboratori pubblici, privati, europei, centrali, infranazionali, e di risorse. [...] Al contrario, i più*

²⁷⁶ Cfr. R. BIN, *Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive*, in *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3, 2020.

²⁷⁷ Cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

fragili in questo sistema rischiano di avere difficoltà a trarre profitto dalle nuove regole del gioco»²⁷⁸.

È chiaro che questo rinnovato protagonismo del locale, difficilmente condurrà ad un ritorno delle città-Stato²⁷⁹, nonostante ciò risulta importante sottolineare come queste stiano guadagnando spazio di manovra, sfidando sempre di più la dimensione territoriale nazionale. Pensiamo, infatti, al ruolo che singole città hanno assunto nei confronti di *startup* globali come Airbnb o Uber²⁸⁰, regolandole in modo differente e secondo diverse modalità, senza implicare un vero e proprio coinvolgimento dei governi nazionali.

Allo stesso tempo, è da notare l'attivismo di molti sindaci europei in tema ambientale, che spesso ha significato un superamento degli stessi parametri posti in sede nazionale o europea, al fine di contrastare più efficacemente le condizioni locali e particolari. In questo senso, particolarmente interessante risulta essere il *Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia* sostenuto anche dalle istituzioni europee e che conta ad oggi più di 10'000 comuni europei²⁸¹.

Tuttavia, «*se il gioco è più aperto, le ineguaglianze tra i territori in termini di capacità d'azione, di mobilitazione e di successo per mobilitare risorse e attori esterni, rischiano di sfiancarsi a vantaggio degli Stati federati, di certe città e di certe regioni*»²⁸². La globalizzazione, così come l'integrazione europea, ha sicuramente permesso un maggiore sviluppo di molte realtà locali, ma tale dinamica non risulta essere distribuita equamente, bensì, sempre di più, risulta visibile una certa distanza emergente tra i territori in grado di cogliere le sfide contemporanee e quelli che invece rimangono drammaticamente indietro.

Da quest'ultimo aspetto possiamo derivare l'ultima forma di unità che è messa a rischio: l'unità sociale dello Stato. Nello specifico, è importante sottolineare come la formazione delle nazioni moderne e, conseguentemente, anche dell'unità dello Stato, abbia rappresentato una forma di uguaglianza formale dei territori degli Stati europei.

²⁷⁸ P. LE GALÈS, *La nuova "political economy" delle città e delle regioni*, cit., p. 64.

²⁷⁹ *Ivi*, p. 85.

²⁸⁰ G. SMORTO, *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2019, pp. 891-917.

²⁸¹ Per approfondire si rimanda al sito dell'iniziativa: <https://www.pattodeisindaci.eu/it/> (ult. cons. 1/11/2022).

²⁸² P. LE GALÈS, *La nuova "political economy" delle città e delle regioni*, cit.

Infatti, la necessità di creare un'applicabilità certa del diritto nazionale per la formazione dei mercati interni²⁸³ implicava che i territori venissero considerati senza troppe differenziazioni. La medesima problematica è stata vissuta nuovamente nella creazione del mercato interno dell'Unione Europea, la quale ha determinato, come sottolineato in precedenza, una riduzione della presenza pubblica proprio per non creare pericolose alterazioni della concorrenzialità interna, nonché una progressiva convergenza normativa tra i diversi Stati Membri col fine di permettere le medesime possibilità economiche ai diversi soggetti, nei diversi Paesi.

Allo stesso modo, è evidente come in più occasioni, prima gli Stati e poi l'Unione, abbiano introdotto normative volte a favorire lo sviluppo di regioni sottosviluppate economicamente, attraverso la politica di coesione nazionale ed europea o adottando regimi di favore come nel caso dell'utilizzo di aiuti di Stato per supportare lo sviluppo della Germania Est nel periodo post-unificazione o le regioni economicamente più deboli. Tuttavia, la situazione che si prospetta presenta alcune peculiarità, in quanto non è più così semplice identificare aree o regioni dai confini giuridici delimitati che condividono le medesime traiettorie economiche, al contrario possiamo trovare più centri e più periferie in seno ai diversi Stati Membri.

Pertanto, è possibile affermare come *«l'unità politica richiede e costruisce una comunità e una sovranità politica delimitate, ma è al tempo stesso resa possibile e minacciata da relazioni concrete di diseguaglianza e di potere»*²⁸⁴; dunque, ciò che è cruciale tenere a mente è come l'unità dello Stato rappresenti prima di tutto una forma di uguaglianza formale tra i territori, la quale è garantita dall'ordinamento giuridico; tuttavia, è necessaria anche l'azione pubblica – locale, nazionale ed europea - per comprendere ed affrontare le diverse forme di diseguaglianza che possono attraversare le regioni e le città. Se, infatti, nei trent'anni gloriosi l'unità dell'ordinamento giuridico si era sommata ad una capacità statale di aumentare il tasso di coesione sociale, oggi il territorio nazionale sembra essere diventato un luogo di conflitto in cui si scontrano pretese sociali diverse, di cui cause e soluzioni non sempre possono trovare soluzione all'interno di un paradigma statale²⁸⁵.

²⁸³ Sul punto, in merito al caso italiano, si veda S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., p. 7.

²⁸⁴ M. GOLDONI, M. A. WILKINSON, *La costituzione materiale. Fattori ordinanti e rilevanza epistemologica*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1, 2020, pp. 20-21.

²⁸⁵ Cfr. U. BECK, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Bologna, 2003.

Dunque, assume un'ulteriore sfumatura di significato la nozione di *scala* usata in questo lavoro per identificare una dimensione concreta giuridico-economica. Infatti, in tale definizione si racchiude anche il conflitto tra l'ordine giuridico tradizionale che è portato a delimitare un confine, anche della diseguaglianza, e i fenomeni globali che fuoriescono da un inquadramento normativo e regolatorio. In altre parole, il concetto di *scala* illumina alcuni contesti geografici, con determinate condizioni di sviluppo economico e sociale, che possono risultare nascoste nelle griglie rigide del paradigma giuridico.

Risulta, quindi, evidente come la crisi dello Stato-nazione derivi anche dalla difficoltà di trovare un assetto con cui rapportarsi alle nuove dinamiche economiche, riuscendo a redistribuire efficacemente tra i territori che hanno meglio saputo cogliere le catene globali del valore, cercando di mantenere salda un'unità materiale dello Stato²⁸⁶. Da questa angolatura teorica, assumono un nuovo significato le parole di Mortati, secondo il quale «*non è raffigurabile un'unità astratta dello Stato, cioè un'unità che non si espliciti attraverso una forma concreta, un determinato modo d'intendere e regolare i rapporti sociali*»²⁸⁷.

La difficoltà risiede, dunque, proprio nel rendere nuovamente sostanziale l'unità statale al mutare di uno dei suoi tratti costitutivi: il territorio. È proprio la dimensione spaziale, infatti, che non riesce più ad essere fermata, compresa e quindi regolata, in quanto, «*mentre si moltiplicano le aree di grandi, medie e piccole dimensioni che traggono la loro unità da una prosperità comune e che acquisiscono un'autonomia di azione nel campo economico internazionale, i tradizionali Stati nazionali sopravvivono come sovrastrutture svuotate della loro sostanza*»²⁸⁸.

La disarticolazione in atto finisce, quindi, con lo sfidare la tradizionale sfera di risoluzione dei conflitti, ovvero lo Stato, in quanto soggetto incaricato del *welfare* locale, attraverso anche il risveglio di molte rivendicazioni regionali. Si pensi, infatti, al nuovo vigore assunto da alcune battaglie indipendentiste all'interno del Vecchio Continente come il caso della Catalogna, della Scozia, dell'autonomia differenziata italiana. Come, però, giustamente notato²⁸⁹, spesso queste rivendicazioni locali non

²⁸⁶ Cfr. S. SOLARI, *La città oltre lo Stato, ma non senza lo Stato*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSACCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022, p. 104.

²⁸⁷ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Torino, 1998, p. 55.

²⁸⁸ S. ORTINO, *Il nuovo nomos della terra*, cit., p. 122.

²⁸⁹ C. CROUCH, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, cit., p. 127.

cozzano affatto con la ferma volontà di aderire (o rimanere come nel caso di Catalogna e Scozia) al progetto europeo. In altre parole, è come se fenomeni quali la globalizzazione o l'Unione Europea siano, da una parte, interiorizzati dai cittadini che, almeno in parte, hanno formato un'identità multistrato ma, dall'altra parte, hanno destabilizzato ancora di più i rapporti economici tra centro e periferia finendo per depotenziare il ruolo dello Stato nei confronti delle autonomie.

Dunque, la dimensione nazionale finisce per essere sempre più stretta tra le pretese locali e le indicazioni europee, le quali riconfigurano i territori e regolano in senso restrittivo i bilanci. Pertanto, come acutamente osservato da Ferrarese, gli Stati sembrano essere allo stesso tempo troppo *«uniformi al loro interno e troppo diversi l'uno rispetto all'altro per dare risposta alle opposte istanze di convergenza e di divergenza. [...] La loro territorialità uniforme appare sovrastare altre territorialità più frastagliate, che la sottendono e che vogliono emergere e farsi sentire»*²⁹⁰.

5. Salvare lo Stato dalla sua crisi. L'Unione Europea come nuova dimensione per l'intervento pubblico nei territori?

Gli Stati europei sembrano essere avvitati in una crisi da cui non sanno uscire, in quanto le fondamenta teoriche di tale costruzione sembrano non avere più una reale presa sul mondo: infatti, concetti come sovranità, territorialità o unità sembrano aver perso parte del significato originario, senza aver trovato ancora un nuovo modello per sostituire il precedente.

Tuttavia, come insegna Irti, *il diritto ha bisogno di un dove*²⁹¹ e in questo senso, guardare all'intervento pubblico tramite la prospettiva delle *scale* ci permette di avere una maggiore aderenza al reale, al fine di recuperare parte di quel senso che sembrava perduto. In tale ottica, è bene sottolineare come quando *«si mettono in moto le rigide strutture prestabilite di territorialità degli Stati nazionali, gli studiosi contemporanei hanno il compito di sviluppare nuovi metodi e categorie con i quali disegnare nuove mappe per la costruzione statale (state-craft), trasferita su altra scala, riterritorializzata e riconfinata, così come sta emergendo nel mondo»*²⁹².

²⁹⁰ M. R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, cit., p. 144.

²⁹¹ Cfr N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., p. 76.

²⁹² N. BRENNER, *Stato, spazio, urbanizzazione*, cit., p. 78.

Pertanto, per vedere come muta la spazialità dell'intervento pubblico non avrebbe senso limitarsi a studiarne gli effetti all'interno della cornice nazionale, proprio perché non più rappresentativa.

Gli Stati membri, infatti, non si definiscono più solo all'interno dei territori nazionali ma li possiamo ritrovare sia in dinamiche glocalizzanti, sia nelle decisioni europee, anche le più recenti. In particolare, tale ultimo movimento, cioè l'abitare degli Stati nelle istituzioni europee era stato già definito come salvifico dallo storico Alan S. Milward, il quale nel libro *The European Rescue of the Nation-State*²⁹³ sottolineava come la creazione delle Comunità Europee nel Secondo Dopoguerra avesse avuto il ruolo fondamentale di ridefinire il ruolo dello Stato, che era uscito malconco nella sua struttura dal conflitto mondiale. In particolare, l'idea di Milward è che l'integrazione europea abbia avuto un ruolo decisivo nella riaffermazione dello Stato come forma di organizzazione del potere pubblico, soprattutto in campo economico.

Nello specifico, secondo l'autore inglese sottolinea come «*the common policies of the European Community came into being in the attempt to uphold and stabilize the post-war consensus on which the European nation-state was rebuilt. They were part of the rescue of the nation-state. [...] The basis of the rescue of the nation-state was an economic one, and it follows that the Europeanization of its rescue had also to be economic*»²⁹⁴. In quest'ottica, lo sviluppo delle politiche sovranazionali ebbe lo scopo, o quantomeno l'effetto, di avvicinare le legislazioni statali rinforzando, al contempo, il nuovo assetto europeo e le neonate istituzioni nazionali. La legittimazione di tale processo fu il benessere economico, di cui beneficiarono gli Stati membri, anche grazie alla aumentata possibilità di esportazione di molti prodotti, e sulla cui base si costruì pezzo per pezzo il mercato unico²⁹⁵.

Oggi, per motivi molto diversi, lo Stato-nazione si trova nuovamente in una condizione di forte crisi, soprattutto per quello che riguarda la sua unità. In particolare, la difficoltà di relazione tra centro e periferie sembra essere diventata molto più complessa, anche grazie al ruolo giocato dall'Unione Europea. Infatti, come abbiamo visto nel corso di questo capitolo, se la globalizzazione è stata sicuramente un macro-fenomeno economico che ha premiato alcune regioni e le città più attive, è ugualmente

²⁹³ A. S. MILWARD, *The European rescue of the Nation-State*, London, 1992.

²⁹⁴ *Ivi*, p. 44.

²⁹⁵ *Ivi*, p. 223.

vero che le istituzioni sovranazionali si sono occupate sempre di più della dimensione locale. Inoltre, è da ricordare come la creazione del mercato unico, l'adesione di nuovi Stati membri e gli strumenti di cooperazione previsti dall'ordinamento europeo, abbiano generato effetti dirompenti nella configurazione territoriale degli Stati. Per questi motivi, tutte le possibili risposte alla crisi dello Stato non possono che passare da un'analisi approfondita dell'intervento europeo nell'economia, in quanto esso stesso caratterizzato ed *impregnato* da interessi nazionali²⁹⁶. In questo senso, l'insegnamento di Milward può essere utile anche per comprendere la fase attuale.

Risulta così centrale vedere come le politiche e le normative sovranazionali possano avere l'effetto non di superare lo Stato-nazione, ma, in qualche misura di *salvarlo*, pur avendo un forte impatto sui territori nazionali. Infatti, nel momento in cui la frammentazione territoriale sembra essere la norma e la difficoltà di trovare unità e forme redistribuzione, la sfida, è necessario immaginare *comunità di appartenenza territorialmente definite e sovrane*²⁹⁷. Queste devono poter immaginare una nuova cornice all'interno della quale, però, non semplicemente replicare le forme e le politiche del Secondo Dopoguerra, ma delineare nuove normative che abbiano la capacità e la sensibilità di riconoscere i movimenti e i sub-movimenti del territorio europeo.

Pertanto, nel prossimo capitolo, si cercherà di mostrare come la politica di coesione europea, da una parte, e la disciplina sugli aiuti di Stato, dall'altra, stiano effettivamente riconfigurando i territori dello Stato. Entrambe le normative sembrano muoversi verso un superamento dei rigidi confini territoriali cercando di implementare, al loro posto, politiche *place-based* sia nei contenuti sia nel design. Inoltre, se è vero che il periodo del *Welfare State*, così come concepito e realizzato nel dopoguerra, è giunto ad un termine, anche per via dei vincoli europei alla finanza pubblica, risulta ancora più centrale analizzare come l'intervento sovranazionale possa efficacemente ridurre i divari e le diseguaglianze territoriali *«su scala ancora più ampia di quella ritenuta possibile durante il fordismo. Resta quindi da vedere se le*

²⁹⁶ S. CASSESE, V. WRIGHT, *La restructuration des États en Europe occidentale*, in S. CASSESE, V. WRIGHT (a cura di), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, 1996, pp. 7-18.

²⁹⁷ L'espressione è usata in A. M. POGGI, *Le dimensioni spaziali dell'eguaglianza*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, p. 344, in cui si aggiunge che *«la soluzione delle questioni relative alla redistribuzione del reddito è, per un verso inestricabilmente connessa all'inclusione all'interno di una comunità e, per l'altro all'esistenza di un'Autorità di redistribuzione»*.

dinamiche attuali di riscalizzazione dello Stato continueranno a essere dirette alla perpetuazione delle geografie neoliberiste dello sviluppo ineguale o se, attraverso le contraddizioni che potrebbero esse stesse determinare, riusciranno a essere riconvogliate per elaborare un compromesso politico negoziato su scala europea»²⁹⁸.

Studiare sia la politica di coesione sia la normativa sugli aiuti di Stato vuol dire cercare di comprendere come questi due distinti pilastri possano trovare punti di contatto e convergenza. Pertanto, come si mostrerà nel prossimo capitolo, la politica di coesione non può vivere solo all'interno di confini prestabiliti, ma, in qualche modo, è necessario che le disparità territoriali, così come lo sviluppo locale, possano essere visti sotto una prospettiva più funzionale.

Allo stesso tempo, lo spazio liscio e uniforme della concorrenza europea mostra sempre più le crepe territoriali e, in questo senso, si confronta col locale determinando nuove geometrie e nuovi strumenti, modificando, in particolare, la normativa relativa agli aiuti di Stato, la quale aveva giocato un ruolo fondamentale nell'affermazione della nuova Costituzione economica europea negli anni '80 del XX secolo.

In tale ottica, si dimostrerà come la rigida distinzione tra *spazio* europeo e *territori* nazionali si possa attenuare, attraverso una sintesi di stampo sovranazionale.

È, dunque, tramite gli strumenti della coesione e della concorrenza europea che si cercheranno di delineare *nuove mappe per la costruzione statale*.

²⁹⁸ N. BRENNER, *Stato, Spazio, Urbanizzazione*, cit., p. 102.

SEZIONE II

Capitolo III. Dal 1957 al 2030: una ricostruzione prospettica del territorio europeo e delle sue disuguaglianze. Le indicazioni programmatiche delle Agende territoriali e la politica di coesione.

1. Introduzione al problema territoriale all'interno dell'Unione Europea

Nei primi due capitoli del presente lavoro abbiamo analizzato come la globalizzazione e l'integrazione europea producano importanti effetti sulla dimensione territoriale degli Stati. In particolare, abbiamo visto come i processi economici, dagli anni '80 in poi, abbiano alterato i tradizionali equilibri interni allo Stato-nazione, favorendo le entità locali che hanno saputo collocarsi all'interno delle catene del valore globali.

Su tali dinamiche si è innestato il processo europeo che, da una parte, ha favorito la creazione di nuove sinergie tra Paesi, ma, dall'altra, ha anche promosso un nuovo rapporto tra Stato e mercato. Il risultato è stata una perdita dello storico significato attribuito all'unità dello Stato, in particolare nella nozione assunta dalle nazioni europee dopo la Seconda Guerra Mondiale, in cui una certa omogeneità territoriale era associata ad un rilevante interventismo statale nell'economia sia a livello generale che locale. Pertanto, gli Stati membri si sono aperti economicamente attraverso la possibilità di far circolare liberamente persone, merci, servizi e capitali e, allo stesso tempo, i loro ordinamenti sono entrati nella legislazione europea, la quale ha cambiato le possibilità di utilizzo dei tradizionali strumenti nazionali, fornendone però anche di nuovi.

In questo quadro, il capitolo si apre con un'analisi dei principali documenti programmatici e d'indirizzo discussi a livello sovranazionale sia dalle istituzioni europee che nazionali, denominate nelle ultime versioni *Agende Territoriali*. Quest'ultime hanno il compito di mettere in luce come sia mutata nel corso degli ultimi quarant'anni la situazione del territorio europeo, dal punto di vista socio-economico, e di come quest'ultima sia stata letta e prospettata dagli attori pubblici. Tale approfondimento ci permetterà illuminare le criticità e caratteristiche dei territori

europei e come, su tali assetti, si sia riusciti o meno ad intervenire. Infatti, seppure le cause e le dinamiche strutturali siano state sempre ben note, i divari inter- e intra-regionali che si registrano a livello UE sono ancora profondi.

A questo proposito, si vedrà nel prosieguo del lavoro come le diseguaglianze hanno prodotto quattro *club* economici, che si differenziano per struttura e assetti produttivi, rendendo molto complessa la convergenza tra territori diversi.

Dopo questo approfondimento sullo stato generale della condizione territoriale dell'Unione Europea, si analizzerà l'evoluzione della politica di coesione dal 1957 ad oggi, con l'approvazione del settennato 2021-2027. In questo senso, sarà possibile vedere come e in che misura i Fondi europei abbiano effettivamente dialogato con le *Agende Territoriali* e quanto abbiano fatto loro la sfida della riduzione delle diseguaglianze spaziali. Spesso, infatti, la traduzione dagli atti di indirizzo al campo normativo è sembrata venir meno, così come il dialogo tra le Carte programmatiche e i Regolamenti approvati all'inizio di ogni Quadro Finanziario Pluriennale è sembrato essere intermittente.

All'interno di tale mutamento, dunque, è lecito interrogarsi sulla definizione di coesione territoriale e di quanto questa riesca effettivamente a cogliere la peculiarità dell'intervento pubblico europeo. Proprio quest'aspetto è chiaramente al centro del presente capitolo e della sezione più in generale; infatti, se il territorio è frammentato, i confini hanno perso la loro statica impenetrabilità e l'unità dello Stato deve confrontarsi con una pluralità di scale contemporaneamente, come muta l'intervento pubblico europeo in questo quadro?

Questa domanda risulta cruciale sia per ripensare il territorio rispetto all'ordinamento giuridico, riposizionandolo alla luce delle dinamiche discusse nella prima sezione e all'interno della cornice europea, sia per disegnare il più corretto ambito spaziale in cui porre l'intervento normativo, al fine di evitare *cortocircuiti geografici*²⁹⁹, in cui norme e territori dialogano, ma con lingue diverse.

²⁹⁹ Espressione ripresa da B. CARAVITA, G. M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, "Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi.it*, n. 8, 2018, pp. 2-3.

2. L'Agenda Territoriale Europea 1983-2030: una guida storica alle criticità e alle prospettive dell'intervento pubblico europeo nei territori.

Ripercorrere la traiettoria percorsa dai documenti e dalle strategie impiegate a livello europeo in materia di territorio, risulta essere una guida imprescindibile per individuare le problematiche ed eventuali soluzioni ai problemi spaziali. L'analisi mostrerà i criteri, le priorità, le questioni ricorrenti, così come quelle che compaiono e scompaiono dalle agende delle istituzioni comunitarie e nazionali. In questo senso, si è scelto di indagare cinque diversi documenti che dal 1983 al 2020 hanno cercato in maniera significativa di approfondire la questione territoriale europea con lo scopo di individuarne cause, così come possibili risposte. Da un punto di vista metodologico, oltre alle tre *Territorial Agenda* sono stati individuati altri due lavori particolarmente rilevanti, in accordo anche con quanto scelto dalla dottrina per analisi su tematiche simili³⁰⁰.

Nonostante i documenti approfonditi non siano giuridicamente vincolanti, appare tuttavia innegabile l'influenza che questi testi possono avere sulle scelte normative delle istituzioni UE, in particolare rispetto alle politiche di coesione e al quadro pluriennale³⁰¹; da ciò deriva dunque la scelta di un'analisi approfondita dell'indirizzo che ne scaturisce, utile poi per l'esame della normativa.

2.1. *Torremolinos Charter*: le prime considerazioni sulla condizione del territorio europeo.

Se il contesto comunitario prende coscienza della necessità di un intervento europeo per la riduzione dei territori con l'Atto Unico Europeo nel 1986, abbiamo già ricordato³⁰² come il Consiglio d'Europa tre anni prima avesse redatto la *Resolution no. 2 on the European Regional/Spatial Planning Charter (Torremolinos Charter)*, in cui

³⁰⁰ Per un confronto si rimanda a C. HENRIQUES, S. DRAGOVIĆ, C. AUER, I. GOMES, *The Territorial Agenda 2030: Towards a common language? A review of a conceptual framework*, in *Europa XXI*, n. 38, 2020, pp. 157-174.

³⁰¹ Dello stesso avviso si veda E. DALLHAMMER, R. GAUGITSCH, W. NEUGEBAUER, K. BÖHME, *Spatial planning and governance within EU policies and legislation and their relevance to the New Urban Agenda*, Comitato Europeo delle Regioni, 2018.

³⁰² Vedi *supra* nota 206.

oltre a porsi come obiettivo la riduzione delle diseguaglianze regionali e il perseguimento di uno sviluppo equilibrato nel Continente, dà una prima definizione di pianificazione spaziale/regionale ponendo, curiosamente, alcuni concetti basilari che risultano ancora oggi innovativi e applicabili. Nello specifico, si definisce la pianificazione spaziale come una disciplina scientifica, ma anche come una tecnica amministrativa e/o una *policy*³⁰³ in grado di organizzare fisicamente lo spazio, capace di dare un'espressione geografica alle diverse politiche economiche, sociali ed ambientali a tutti i livelli della *governance*, con la possibilità di andare oltre ai confini istituzionali normalmente declinati³⁰⁴.

In questo senso, l'intervento pubblico nei territori può diventare allo stesso tempo una forma di riconoscimento delle dinamiche intra- e inter- regionali, ma contemporaneamente può risultare anche uno strumento per riequilibrare alcuni processi del mercato, i quali possono determinare una divergenza tra le diverse aree del Continente.

Un'ultima considerazione significativa riguarda il fatto che nella *Torremolinos Charter* il termine *territorio* compare raramente e spesso è indistinguibile rispetto al concetto di *spazio*, distinzione che, invece, sarà specificata già nel 1999. Come è stato fatto notare³⁰⁵, questo può essere dovuto anche alla natura dell'organizzazione che ha redatto la *Torremolinos Charter*, cioè il Consiglio d'Europa, a differenza delle versioni successive in cui le istituzioni comunitarie hanno giocato un ruolo preminente; in questo senso, possiamo sottolineare come il diritto UE sia stato un fattore cruciale nell'elaborare la visione moderna di territorio, soprattutto quando legato alle politiche di coesione³⁰⁶, marcando la distanza rispetto al concetto di *spazio*, riferito maggiormente al mercato interno.

³⁰³ CONSIGLIO D'EUROPA, *Resolution no. 2 on the European Regional/Spatial Planning Charter*, cit., art. 9.

³⁰⁴ *Ivi*, art. 8.

³⁰⁵ Cfr. C. HENRIQUES, S. DRAGOVIĆ, C. AUER, I. GOMES, *The Territorial Agenda 2030*, cit., p. 167.

³⁰⁶ Sul punto è importante richiamare infatti il ruolo giocato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il quale definisce all'art. 2 TUE l'importanza della politica di coesione all'interno delle politiche europee.

2.2. *European Spatial Development Perspective*: l'Unione Europea tra solidarietà e sviluppo del mercato unico.

Un deciso passo in avanti nella definizione di un approccio territoriale delle politiche europee avviene sicuramente nel 1999 dalla già citata *European Spatial Development Perspective*³⁰⁷, documento redatto dal Comitato per lo Sviluppo Territoriale, pubblicato dalla Commissione Europea e punto finale di un percorso che ha attraversato tutto il decennio³⁰⁸. Nel documento si sottolinea come sul finire del secolo scorso venissero individuati tre distinti *trends* di lungo periodo, per quanto interconnessi tra loro, riguardanti l'area dell'UE, ovvero:

1. L'integrazione progressiva dell'UE e la crescita della cooperazione tra Stati membri.
2. Valorizzazione della crescente importanza delle comunità locali e regionali.
3. La gestione dell'allargamento dell'UE e lo sviluppo di più strette relazioni con i paesi vicini³⁰⁹.

Queste problematiche vengono analizzate sullo sfondo di due macro-fenomeni che venivano visti, possiamo dire con lungimiranza, come trainanti nel nuovo millennio: la rivoluzione tecnologica e la globalizzazione. Entrambi questi processi vengono visti come possibili fattori trainanti per lo sviluppo territoriale; nel primo, l'investimento infrastrutturale su tecnologie legate all'informatica e alla telecomunicazione, infatti, possono giocare un ruolo significativo nello sviluppo di quelle aree meno popolate e più lontane dai grandi centri urbani³¹⁰.

Allo stesso modo, città e regioni risultano essere molto più connesse dinamiche globali ed europee e, per tali ragioni, le istituzioni sovranazionali devono considerare

³⁰⁷ Vedi *supra*, nota 94.

³⁰⁸ Sulle tappe di avvicinamento alla pubblicazione dell'ESDP si veda R. H. WILLIAMS, *Constructing the European spatial development perspective: Consensus without a competence*, in *Regional Studies*, n. 33(8), 1999, pp. 793-797, il quale sottolinea anche come la redazione di una strategia spaziale per l'UE possa nascere con un forte coinvolgimento dei governi nazionali, ma essere poi integrata nelle politiche promosse dalla Commissione.

³⁰⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *European Spatial Development Perspective*, cit., p. 7.

³¹⁰ *Ivi*, p. 14.

tali aspetti, soprattutto nel momento in cui vengono disegnati nuove politiche o interventi normativi³¹¹.

Una delle principali preoccupazioni che emergono dall'ESDP riguarda il ritardo economico di alcuni territori, nonché le possibili soluzioni. Sul punto, si evidenziava l'importanza del centro Europa come area fondamentale dell'economia continentale, delimitato in particolare da alcune città formanti un pentagono, e cioè Milano, Parigi, Monaco, Amburgo e Londra³¹².

All'interno di questa macroregione economica si riusciva a perseguire prospettive di sviluppo economico, segnando tuttavia, allo stesso tempo, un divario con crescenti difficoltà per le regioni e i territori al di fuori di tale area. Le risposte fornite dai Ministri degli Stati membri e dalle Istituzioni europee in quella fase non vedevano però in politiche redistributive il miglior approccio per il contrasto a tali dinamiche³¹³, bensì ci si concentrava su interventi che potessero supportare lo sviluppo locale nel contesto globale. In particolare, si delineavano tre distinte linee di azione:

1. Sviluppo equo e policentrico del sistema urbano, investendo anche su nuovi rapporti città-aree rurali.
2. Accesso paritario alle infrastrutture e alle opportunità di conoscenza.
3. Sviluppo sostenibile e gestione prudente della natura e dei beni culturali.

La sfida per l'intervento pubblico risiedeva, secondo la visione dei Ministri e Commissari del tempo, nel perseguire questi obiettivi cercando di raggiungere un equilibrio tra solidarietà e possibilità di sviluppo: i redattori del documento, infatti, precisano come una policy spostata troppo sullo sviluppo economico produrre un aumento dei divari territoriali, ma allo stesso tempo, interventi troppo protettivi delle

³¹¹ *Ivi*, pp. 35 ss.

³¹² *Ivi*, p. 20. Inoltre, si segnala anche come nell'intervallo tra il 1985 e il 1996 la convergenza tra le regioni è stata molto più lenta rispetto a quella fra Stati e di come all'interno degli stessi le disparità crescessero.

³¹³ Sul punto cfr. A. FALUDI, *The European spatial development perspective--what next?*, in *European Planning Studies*, n. 8(2), 2000, pp. 237-250.

strutture spaziali esistenti avrebbe il rischio di produrre la stagnazione economica, rallentando così il processo di modernizzazione e avanzamento tecnologico³¹⁴.

L'orientamento dei redattori del documento è, quindi, quella di provare a creare uno sviluppo policentrico in grado di distribuire maggiormente le possibilità di competere nel mercato globale a territori che risultano essere economicamente meno performanti. In questo senso, vengono proposte numerose azioni in grado di supportare la creazione di un mercato comune europeo forte, connesso e competitivo³¹⁵, tramite l'implementazione di alcune politiche considerate rilevanti per lo sviluppo territoriale europeo come, ad esempio, la politica di concorrenza, le reti trans-europee dei trasporti e, ovviamente i fondi strutturali.

Tuttavia, l'ESDP sottolinea giustamente come sia necessario considerare anche le molte misure che non hanno un'espressa e diretta dimensione spaziale, ma che possiedono comunque un forte impatto territoriale³¹⁶; in altre parole, la strategia è quella di considerare il fattore spaziale nel disegnare le norme e le politiche da parte dei vari attori istituzionali coinvolti.

Un altro aspetto particolarmente rilevante ai nostri fini, e che sarà oggetto di approfondimento nel prosieguo del lavoro, è la considerazione riguardante l'importanza degli aiuti di Stato per il perseguimento dello sviluppo territoriale, in particolare in quelle regioni, considerate maggiormente in difficoltà, dal punto di vista economico³¹⁷. In particolare, viene citato il lavoro svolto dalla Commissione Europea nel corso degli anni '90 nel permettere l'utilizzo di risorse pubbliche, altrimenti vietate, nelle regioni meno sviluppate dal punto di vista economico. Dunque, da ciò si può desumere come gli aiuti di Stato fossero ancora considerati come uno strumento eccezionale, in quanto lesivo della concorrenza del mercato interno, ma che, allo stesso tempo, poteva riservare benefici rilevanti sul piano della coesione territoriale.

³¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *European Spatial Development Perspective*, cit., p. 11.

³¹⁵ Sul punto per approfondimento si confronti O. JENSEN, T. RICHARDSON, *Nested Visions: New Rationalities of Space in European Spatial Planning*, in *Regional Studies*, n. 35(8), 2001, pp. 703–717 e J. HOLDER, A. LAYARD, *Drawing out the Elements of Territorial Cohesion: Re-scaling EU Spatial Governance*, in *Yearbook of European Law*, n. 30(1), 2011, p. 363, le quali sottolineano come ESPD «framed the EU spatial planning project both as 'a Europe of flows', a monopia where frictionless mobility and efficiency facilitate the competitiveness of all, not just already wealthy city and regions, to achieve an 'optimum level of competitiveness with towns characterized as 'nodes' along the way and as a Europe of places where the distinctiveness of localities was to be protected, emphasizing the historically rooted local spatial organization of human experience».

³¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *European Spatial Development Perspective*, cit., p. 13.

³¹⁷ *Ivi*, p. 14.

L'ultima riflessione da farsi prendendo in esame l'ESDP riguarda lo sviluppo atteso in ottica transfrontaliera. In questo senso, si ripropone il problematico binomio competizione/cooperazione in cui città, regioni e Stati dell'UE si trovano a sfidarsi sul mercato internazionale, pur tuttavia costruendo forme di collaborazione ad intensità variabile, al fine di meglio equipaggiarsi proprio alla competizione dell'economia globale. A tal proposito, si pone l'accento sul ruolo giocato dai confini nazionali che spesso risultano essere un ostacolo per la buona riuscita di alcune *partnership* strategiche³¹⁸, in quanto costituiscono spesso una barriera amministrativa particolarmente difficile da superare per la creazione di nuovi strumenti comuni.

In ultimo, sempre nell'ottica di un approccio più funzionale, si richiama l'importanza di una nuova relazione tra metropoli e zone rurali³¹⁹, ponendo l'accento sulla differenza degli impatti sia economici che ambientali nei due contesti. In questo senso, forme di connessione tra città e zone periferiche vengono viste come una forma di intervento per rendere accessibili i servizi di informazione e conoscenza, i quali risultano cruciali per essere competitivi nell'economia globale.

2.3. Territorial Agenda of the European Union: vecchi problemi, vecchie soluzioni.

Il terzo documento di rilevanza fondamentale è la *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, pubblicata nel 2007 sotto la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE tedesca³²⁰. In questo caso, l'impianto generale e le riflessioni che ne derivano non differiscono molto dalle criticità e prospettive individuate nel 1999; si conferma,

³¹⁸ *Ivi*, p. 39.

³¹⁹ *Ivi*, p. 66, dove si sottolinea anche la differenza del rapporto tra città e zone rurali a seconda che ci si trovi in una regione densamente o scarsamente abitata, infatti «*urban and rural areas are closely interconnected, especially in densely developed regions. Rural areas benefit from the cultural activities of cities, while the cities benefit from the leisure and recreation value of rural areas. Town and country are, therefore, partners rather than competitors. Less densely populated rural areas, particularly if they are further away from metropolitan areas, have a better chance of retaining their rural character. In many regions, however, many small-scale development measures to improve the agrarian structure and settlement patterns have had a negative impact on the environment and, in particular, on the quality of the landscapes. In many rural areas in the peripheral regions of the EU, migration threatens the viability of public and private services*».

³²⁰ MINISTRI UE, *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Berlino, 2007.

infatti, la preoccupazione per il diverso impatto del cambiamento climatico nei territori europei, così come l'allargamento ai nuovi paesi dell'est crea nuove sfide per la politica di coesione. Proprio quest'ultima sembra essere lo strumento individuato per perseguire tutti gli obiettivi individuati nell'*Agenda*; in particolare, si cita nuovamente l'importanza dello sviluppo policentrico associato a forme di *networking* innovativo tra città e regioni, allo stesso modo per combattere lo spopolamento delle aree rurali si richiama l'importanza di accordi tra centri e periferie³²¹.

Nella *Territorial Agenda* del 2007 si incoraggiano, inoltre, anche forme di partnership pubblico-privato nel delineamento degli investimenti pubblici con una forte connotazione locale o regionale³²² e, allo stesso tempo, un ruolo degli *stakeholders* come aziende, ONG e associazioni del Terzo Settore viene richiamato anche nell'implementazione della politica di coesione³²³.

Nonostante le intenzioni dei Ministri dei Paesi Membri e delle istituzioni europee³²⁴ di dare seguito all'*Agenda*, si faticò a raggiungere risultati concreti e gli obiettivi immaginati nel 2007. Probabilmente anche per queste ragioni si arrivò solo quattro anni dopo alla redazione di una nuova *Territorial Agenda*.

2.4. *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions: l'impatto del Trattato di Lisbona e del Rapporto Barca.*

La *Territorial Agenda 2020* è stata firmata dai Ministri per la Pianificazione spaziale e/o per lo Sviluppo territoriale sotto la Presidenza di turno ungherese del Consiglio dell'Unione, a margine dell'incontro informale tenutosi presso Gödöllő il 19 maggio del 2011³²⁵.

³²¹ Cfr. J. HOLDER, A. LAYARD, *Drawing out the Elements of Territorial Cohesion*, cit., p. 370.

³²² BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT, *Territorial Agenda of the European Union*, cit., p. 4.

³²³ MINISTRI UE, *Territorial Agenda of the European Union*, cit., p. 7.

³²⁴ Sul punto vale la pena richiamare la *First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda*, redatta dalla Presidenza Portoghese sempre nel 2007, nonché il *Fifth Progress Report on Economic and Social Cohesion* dell'anno successivo promosso dalla Commissione Europea e, in ultimo, il *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength* in 2009 del DG Regio, dedicato a rilanciare un dibattito europeo sulla definizione della coesione territoriale.

³²⁵ MINISTRI UE, *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2011.

Un'importante novità avvenuta rispetto alla TA del 2007 è stata l'approvazione dei Trattati di Lisbona³²⁶, in cui la politica di coesione ha assunto ruolo primario nell'ordinamento dell'UE, diventando un obiettivo programmatico, inserito all'art. 3 c. 3 del Trattato sull'Unione Europea.

Inoltre, è interessante notare come i redattori della versione in oggetto tentino di fornire una definizione di coesione territoriale, diversamente da quello che abbiamo visto in precedenza, si dice infatti che «*territorial cohesion is a set of principles for harmonious, balanced, efficient, sustainable territorial development. It enables equal opportunities for citizens and enterprises, wherever they are located, to make the most of their territorial potentials. Territorial cohesion reinforces the principle of solidarity to promote convergence between the economies of better-off territories and those whose development is lagging behind*»³²⁷.

Dunque, la coesione territoriale deve essere funzionale al perseguimento di obiettivi di uno sviluppo equo e bilanciato in tutto il contesto europeo e che, allo stesso tempo, sia in grado di garantire opportunità anche nelle regioni con meno strumenti di crescita. In questo senso, si richiama il principio di solidarietà come cornice teorica all'interno del quale si collocano le politiche di coesione.

Un altro aspetto che risulta essere rilevante è il richiamo al potenziale che può scaturire da ogni territorio, facendo un chiaro riferimento all'approccio *place-based*³²⁸, divenuto rilevante due anni prima con il celebre Rapporto Barca³²⁹.

Quest'ultimo propone un nuovo approccio alle politiche di coesione europee, superando l'impostazione che era stato impiegata sia a livello sovranazionale che internazionale. Nello specifico, per intervenire sui divari regionali, si sono susseguite, nel corso degli anni, due diverse risposte³³⁰:

³²⁶ Entrati in vigore il 1° dicembre 2009.

³²⁷ MINISTRI UE, *Territorial Agenda of the European Union 2020*, cit., p. 3.

³²⁸ L'approccio *place-based* troverà poi riferimento esplicito all'interno dell'*Agenda* a pagina 4, par. 11.

³²⁹ F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – Report to Commissioner for Regional Policy*, Bruxelles, 2009. Per un approfondito commento sul rapporto Barca si vedano gli interventi *Intorno al Rapporto Barca*, in *Queste Istituzioni*, 2010, pp. 156-157, dove diversi autori mettono in luce i numerosi aspetti del Rapporto.

³³⁰ F. BARCA, P. MCCANN, A. RODRÍGUEZ-POSE, *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*, in *Journal of Regional Science*, n. 52(1), 2012, pp. 134-152.

Un approccio di mercato, descritto e teorizzato in due Rapporti internazionali³³¹, nei quali si descrivevano come dannose le politiche regionali e di coesione, con riferimento anche al caso europeo³³². Secondo questa visione, le risposte avrebbero dovuto essere *space-blind*, cioè neutrali rispetto ai luoghi di applicazione. Più nello specifico, tale approccio appoggia l'idea che più che sui territori, sia necessario porre attenzione sulle persone e le loro necessità. Nello specifico, l'idea è quella di promuovere politiche nazionali che possano essere efficaci a promuovere uno sviluppo a livello macro, generando quindi un beneficio anche per le regioni che si trovano più indietro.

In particolare, risultano essere importanti politiche volte al rafforzamento dei servizi pubblici, così come implementazioni di interventi fiscali e infrastrutturali in grado di favorire la connessione e il trasferimento dalle periferie ai centri³³³. Tuttavia, tali politiche sono risultate essere favorevoli solo per i soggetti con alte competenze e con le possibilità e le capacità necessarie a muoversi dalle periferie verso le città³³⁴, con scarsi risultati, invece, sul piano dello sviluppo economico dei territori che partivano da condizioni di debolezza.

In contrapposizione al primo approccio si pone invece la politica *place-based*, sostenuta sin dai primi anni duemila dall'OCSE³³⁵ e dal già citato Rapporto Barca, redatto per la Commissione Europea. In particolare, tale visione punta a costruire una misura pubblica «*basata su specificità e assets locali, identificati in modo trasparente e inclusivo dagli attori locali con il supporto di attori economici e istituzionali esterni (governance multilivello), una politica soggetta a precise "condizionalità" imposte*

³³¹ A. SAPIR, *An agenda for a Growing Europe, The Sapir Report to the EU*, Oxford Scholarship Online, 2003, WORLD BANK, *World Development Report*, Washington, 2009.

³³² Con alcune differenze, ma comunque critico rispetto alla reale efficacia delle politiche di coesione europee si veda M. BOLDRIN, F. CANOVA, *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, in *Economic policy*, n. 16(32), 2001, pp. 206-253.

³³³ Sul punto si veda H. FLOERKEMEIER, N. SPATAFORA, A. VENABLES, *Regional Disparities, Growth, and Inclusiveness*, International Monetary Fund, 2021.

³³⁴ Ivi, p. 18, si sottolinea infatti come «*while spatially blind and connective policies may help many skilled, young, and ambitious people in lagging regions move toward better opportunities in booming regions, the majority of the population is less mobile and may remain stuck in their declining home regions. In some (mostly developing) countries, inter-regional mobility is inherently hindered by geographic, social, cultural, or ethnolinguistic divisions*». Sul punto si veda anche OCSE, *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018, in cui si sottolineano i diversi rapporti tra periferie e centri a seconda anche del tipo di distanza e integrazione.

³³⁵ OCSE, *OECD Regional Outlook: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Paris, 2011; ID., *OECD Territorial Outlook*, Paris, 2001; OCSE, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris, 2009.

dall'Unione Europea in modo da prevenire comportamenti opportunistici e di tutela di rendite di posizione e di condizioni monopolistiche»³³⁶.

Nel Rapporto Barca si delineano quattro principali tesi: la prima è che l'Unione si faccia carico di investire su beni pubblici europei attraverso una strategia *place-based*; la seconda, e connessa alla prima, riguarda il fatto che la politica di coesione sovranazionale sembra essere lo strumento più adatto per raggiungere tale obiettivo anche se è necessaria una riforma; quest'ultima, terzo punto, si dovrebbe focalizzare su rafforzamento della policy europea attraverso anche una modifica degli assetti attuali della *multilevel governance*; in ultimo si richiama la necessità di tempistiche rapide per intervenire nel breve periodo sui cicli di programmazione³³⁷.

Nel Rapporto, inoltre, si pone l'accento più volte su come la politica di coesione *territorializzata* debba necessariamente porre in essere un'attenzione particolare ai confini e alle barriere giuridiche³³⁸; infatti, nel momento in cui emerge un contesto sociale transregionale o transnazionale, l'UE dovrebbe prevedere finanziamenti sia tramite i canali già esistenti come la Cooperazione Territoriale Europea, ma anche riservare fondi direttamente ai territori, senza passare dai bilanci nazionali. In questo senso, Barca pone chiaramente in luce come la politica di coesione e, conseguentemente la riduzione delle diseguaglianze, non possa che declinarsi attraverso una rivisitazione dei territori nazionali e da una riconfigurazione, per mano del legislatore europeo, del contesto locale; vedremo nel corso del capitolo come questa prospettiva è germogliata e sopravvissuta anche all'interno delle programmazioni successive, coinvolgendo le regioni e le città.

In accordo con la seconda visione, il Comitato delle Regioni, nel suo *Libro Bianco* sulla *multilevel governance*, aveva sostenuto che le possibilità di affrontare

³³⁶ F. MAZZOLA, R. NISTICÒ (a cura di), *Le Regioni Europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*, Milano, 2016, p. 25.

³³⁷ Cfr. F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., p. VII.

³³⁸ *Ivi*, svariati riferimenti possono essere ritrovati alle pagine 29, 30, 138, e a pagina 158 dove si chiarisce che «pursuing this approach offers a way of reconciling polarisation and polycentrism and of enabling policy to escape from the trap of regional administrative barriers. If carried out by a large number of regions, it would add a new dimension to the ERA by creating numerous sub areas of competition and regional polarisation. These areas would not necessarily correspond to state borders, nor to the administrative boundaries of administrative Regions. Instead; they would be based on the existence of specific areas of specialisation, delineated by the aggregation of public and private interest».

efficacemente il nuovo contesto mondiale dipendono «*in larga misura dalla capacità di reazione, azione e interazione dei suoi enti regionali e locali*»³³⁹.

Se durante gli anni 2000, la tendenza sembrava essere quella di un approccio *space-blind*³⁴⁰, dalla programmazione 2014-2020 la dimensione del territorio è tornata ad essere assolutamente centrale nelle politiche europee, e in particolare per i Fondi strutturali. Tale orientamento, come si vedrà in seguito, sembra essere confermato nella prossima programmazione 2021-2027 con importanti interventi sulle geometrie territoriali.

La *Territorial Agenda 2020* è, dunque, evidentemente plasmata ed influenzata dal dinamismo che ha caratterizzato la politica europea di quegli anni, prima con l'approvazione dei Trattati, poi coi vari documenti redatti dalla Commissione Europea o da altre Istituzioni nazionali e sovranazionali, su cui spicca il Rapporto Barca.

A livello di contenuti, si pone nuovamente l'accento sull'impatto che la globalizzazione ha avuto a livello territoriale, sottolineando come le caratteristiche e il capitale sociale e umano stiano diventando fattori discriminanti per lo sviluppo economico all'interno del Continente³⁴¹. In relazione a ciò, diventa cruciale saper delineare e programmare l'intervento pubblico in modo tale da essere efficace rispetto al contesto in cui opera.

Tuttavia, il ritaglio amministrativo che si prende in considerazione, quando si implementa una misura, può influenzare notevolmente i dati in un certo ambito; si sottolinea, ad esempio, come prendere in esame un'area troppo vasta potrebbe nascondere alcune condizioni di marginalità presenti all'interno del territorio³⁴², le quali verrebbero meno in evidenza all'interno di numeri troppo grandi. Pertanto, ancora una volta, l'individuazione dello spazio d'applicazione dell'intervento pubblico si configura come cruciale per affrontare efficacemente gli obiettivi posti dal legislatore.

³³⁹ COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, cit., p. 4.

³⁴⁰ Sul punto cfr. P. PERULLI, *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, cit., p. 390, che mette in luce come il 70% della gestione dei fondi della programmazione 2007-2013 era in mano agli Stati e solo il restante 30% alle autonomie locali.

³⁴¹ MINISTRI UE, *Territorial Agenda of the European Union 2020*, cit., p. 4.

³⁴² *Ivi*, p. 5.

Su molti altri fronti, la *Territorial Agenda 2020* riprende temi già visti in ESDP, anche se non mancano le novità; in particolare, in questo testo vengono poste sei priorità territoriali per lo sviluppo all'interno dell'UE³⁴³:

- 1) Promuovere uno sviluppo policentrico e bilanciato. L'obiettivo dichiarato è quello di ridurre la polarizzazione tra le diverse aree cercando di rendere più competitivi i territori che si trovano al di fuori delle regioni più sviluppate e inserite nel mercato globale.
- 2) Incoraggiare lo sviluppo integrato nelle città e nelle regioni maggiormente fragili come quelle rurali. In tal senso, i centri urbani dovrebbero cercare di guardare al di là dei propri confini amministrativi cercando di adottare una visione in grado di cogliere l'area funzionale, cioè il territorio che a livello economico, demografico e sociale è effettivamente connesso anche se attraversato da confini amministrativi.
- 3) Migliorare l'integrazione territoriale nelle regioni funzionali transfrontaliere. In questo senso, si richiede un maggiore focus alle politiche europee, in particolare la Cooperazione Territoriale Europea, le quali dovrebbero coinvolgere maggiormente anche le istituzioni nazionali, regionali e locali nel perseguire obiettivi di cooperazione nelle regioni funzionali.
- 4) Assicurare la competitività globale basandosi su forti economie locali; per fare questo è necessario un investimento sul capitale umano e sociale dei territori.
- 5) Migliorare la connettività territoriale per individui, comunità e aziende. Pertanto, si fanno considerazioni sia inerenti alla mobilità, già viste nei documenti precedenti, che sul profilo energetico cercando di promuovere uno sviluppo locale che sia sostenibile anche dal punto di vista ambientale.
- 6) Gestire e connettere i beni ecologici e culturali delle regioni in modo da creare uno sviluppo sostenibile e duraturo.

³⁴³ *Ivi*, p. 6, dove si sottolinea come le priorità indicate dal documento potranno contribuire efficacemente alla realizzazione degli obiettivi posti dalla Strategia Europa 2020. Quest'ultima è stata lanciata dalla Commissione Europea il 3 marzo 2010 e aveva l'obiettivo di realizzare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, sul punto si rimanda alla Comunicazione COM(2010) 2020 in cui si delineano gli obiettivi della Strategia.

Per quanto molte delle criticità fossero state correttamente individuate e le soluzioni prospettate, molti dei target posti da questa *Agenda* non sono stati rispettati.

Questo ci porta all'ultimo documento che cerca di ritrovare nel territorio, una prospettiva di uscita dal contesto di crisi economica dovuta alla pandemia, cercando di mettere mano anche a problemi che risultano essere decennali e che, per quanto noti, non riescono ad essere del tutto superati.

2.5. Territorial Agenda 2030. A future for all places: tra continuità e discontinuità, i segni di una svolta?

Il 1° dicembre 2020 i Ministri europei responsabili per la pianificazione spaziale e lo sviluppo territoriale hanno approvato la *Territorial Agenda 2030*³⁴⁴. Il documento si pone chiaramente in continuità con le *Agende* precedenti aggiornando, ancora una volta, programmi e priorità dello sviluppo europeo in materia di territorio.

In questo caso, i rappresentanti dei governi nazionali hanno lavorato di concerto con altri attori particolarmente rilevanti all'interno del contesto sovranazionale: la Commissione Europea, il Parlamento Europeo, il Comitato Europeo delle Regioni, il Comitato Economico e Sociale, la Banca Europea per gli Investimenti oltreché alle principali associazioni nazionali ed europee³⁴⁵. Più ancora che nelle edizioni precedenti, si nota come la *Territorial Agenda* si collochi e dialoghi con gli altri documenti promossi a livello europeo e internazionale³⁴⁶, nonché con le normative applicate nel contesto sovranazionale³⁴⁷.

³⁴⁴ MINISTRI UE, *Territorial Agenda 2030. A future for all places*, 2020. Si rimanda anche al sito www.territorialagenda.eu in cui è possibile consultare il documento, i progetti connessi, nonché notizie e informazioni riguardanti l'implementazione dell'*Agenda*.

³⁴⁵ *Ivi*, p. 1.

³⁴⁶ Vale la pena richiamare *ex multis* l'*Agenda* ONU 2030 per uno Sviluppo sostenibile, l'*Accordo di Parigi* del 2015, la *United Nations New Urban Agenda* del 2016, l'*Urban Agenda for the EU* del 2016 o la *New Leipzig Charter* del 2020.

³⁴⁷ In questo caso i principali riferimenti sono quelli relativi alla nuova programmazione 2021-2027, partendo dalla proposta della Commissione Europea del 2 maggio 2018; la versione definitiva è stata approvata il 17 dicembre 2020 dal Parlamento Europeo. Altro ruolo chiave è giocato dal piano europeo per la transizione ecologica che va sotto il nome di *European Green Deal*. Si veda, in particolare, COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: Sustainable Europe Investment Plan/European Green Deal Investment Plan*, COM/2020/21, Bruxelles, 2020. Inoltre, per approfondimento critico si rimanda anche a P. NETO, *EU Cohesion Policy post-2020, European Green Deal and Territorial Agenda 2030. The future of the place-*

Un altro aspetto rilevante di quest'ultima versione che vale la pena sottolineare è costituito dall'*Atlas for the Territorial Agenda 2030*³⁴⁸, un documento che fornisce una serie di dati e mappe sulla situazione dei territori europei sotto diverse prospettive. In questo modo, diventa più semplice comprendere nel dettaglio le sfide, le criticità, nonché le misure che vengono descritte nell'*Agenda*, dando anche modo di fissare parametri che potranno essere poi comparati e aggiornati negli anni a venire³⁴⁹.

Una prima mappa che risulta interessante indagare riguarda le differenze regionali nello sviluppo economico all'interno dell'Unione Europea viste ad un livello NUTS 3³⁵⁰.

based approach in the new EU policy framework in the context of COVID-19, in *Europa XXI*, 38, 33-50, 2020.

³⁴⁸ PRESIDENZA TEDESCA, *Atlas for the Territorial Agenda 2030. Maps on European Territorial Development*, Berlino, 2020. Il documento è stato pubblicato dal Governo tedesco con la collaborazione anche di ESPON (European Spatial Planning Observatory Network), programma di ricerca finanziato dai Fondi europei che fornisce statistiche e mappature sui territori dell'Unione. Per approfondimento si veda il sito www.espon.eu.

³⁴⁹ Si consideri infatti che nella *Territorial Agenda 2030* si dichiara esplicitamente l'intenzione di comunicare i progressi fatti negli anniversari dei passati documenti. In particolare, si indicano il 2024 e il 2029, rispettivamente venticinque e trent'anni dall'*European Spatial Development Perspective*, nonché il 2027 come ventennale dalla stesura della prima *Territorial Agenda* del 2007. Si veda, dunque, MINISTRI UE, *Territorial Agenda 2030*, cit., p. 27.

³⁵⁰ NUTS (Nomenclatura delle Unità Statistiche Territoriali) è il parametro usato a livello europeo per descrivere i diversi livelli territoriali. Prendendo come riferimento l'Italia, NUTS 0 è lo Stato, NUTS 1 corrisponde ad una macroregione (nord-ovest, nord-est, ecc.) senza un vero riferimento amministrativo; NUTS 2 sono le Regioni, NUTS 3 sono le province.

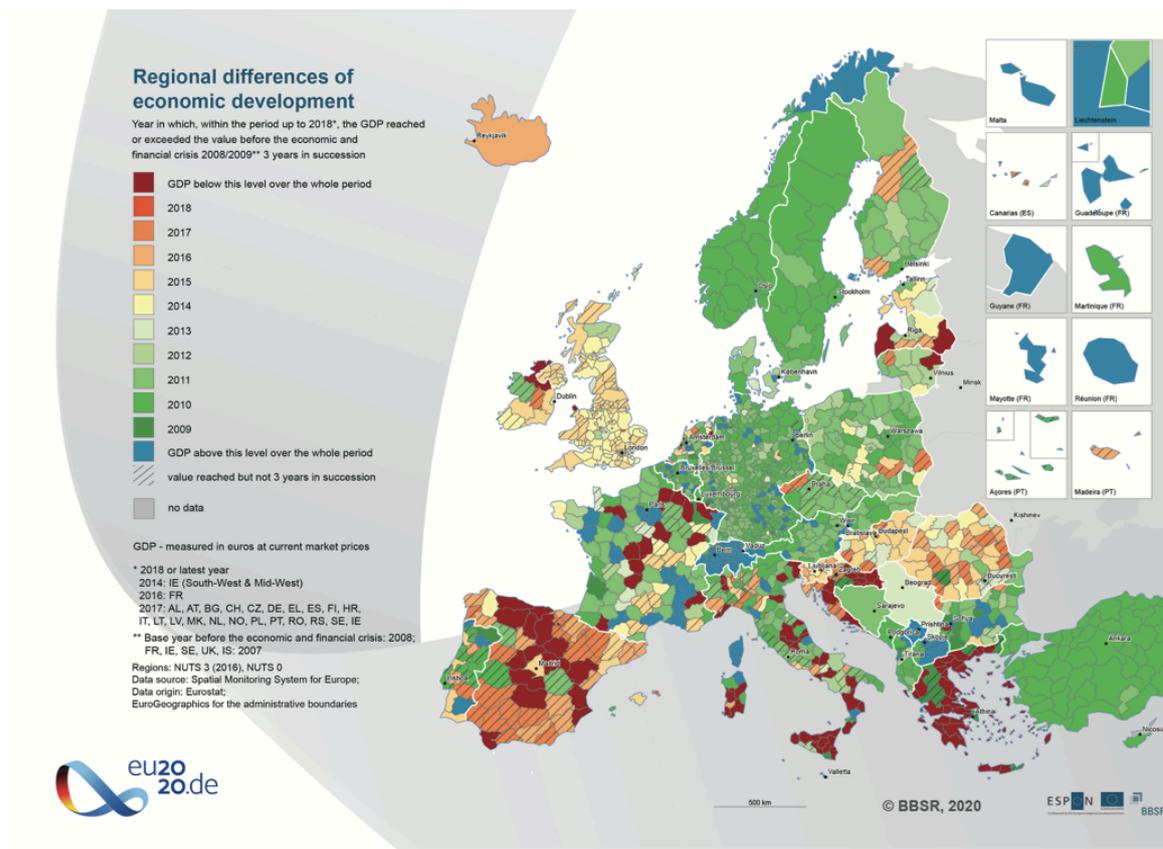


Fig. 2. Fonte: Atlas for the Territorial Agenda 2030. Maps on European Territorial Development, p. 41.

In questa mappa si mostra quali province hanno raggiunto o superato, per tre anni di fila, il PIL precedente alla crisi finanziaria del 2008. Se le zone in blu e verde sono quelle che meglio hanno saputo reagire allo shock economico, è possibile vedere come alcune aree ancora non siano tornate ai livelli pre-crisi (aree in rosso e arancione); inoltre, è interessante segnalare come la dimensione provinciale ci permetta di vedere più nel dettaglio alcune condizioni particolari evitando generalizzazioni: si prenda, ad esempio, il caso italiano, in cui risulta evidente la difficoltà del Mezzogiorno di ricucire il divario non solo col Nord, ma anche rispetto alla condizione precedente al 2008. Ciò nonostante, si può notare come situazioni di fragilità si manifestino anche nelle Regioni settentrionali con ritardi più o meno marcati anche in quelle aree ritenute molto sviluppate. Allo stesso tempo, risulta evidente l'ottima tenuta dell'area centrale del Continente, marcando ancora la capacità economica della già citata *Blue Banana*.

Considerazioni analoghe possono essere poste per la mappa riguardante gli investimenti extraeuropei nell'UE, nella quale è possibile tracciare facilmente la traiettoria seguita da questi flussi economici. Anche in questo caso, infatti, non solo la differenza tra Stati Membri risulta significativa, ma anche la distanza tra città e aree rurali sottolinea un divario che su questo tipo di dinamiche sembra, al momento, molto difficile da limitare.

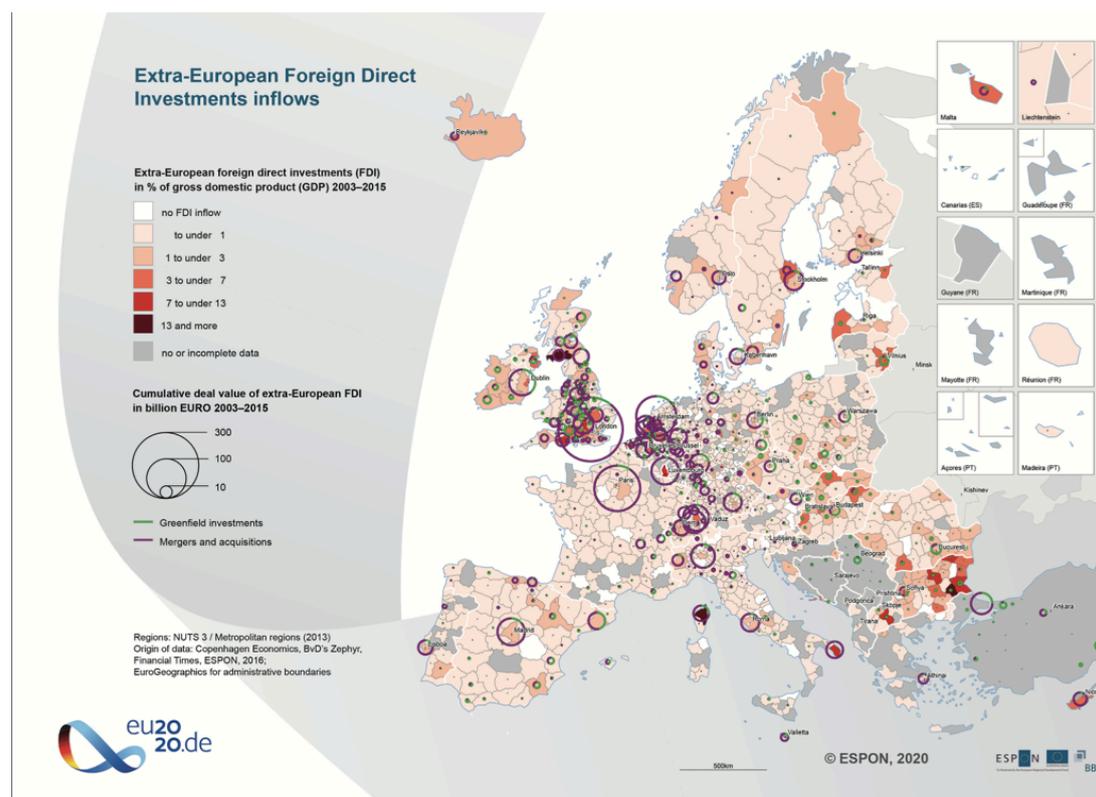


Fig. 3. Fonte: Atlas for the Territorial Agenda 2030. Maps on European Territorial Development, p. 53.

È, inoltre, rilevante segnalare come in seguito alla ratifica dei Trattati di Lisbona la competenza sugli investimenti diretti esteri sia diventata esclusiva dell'Unione Europea³⁵¹, rendendo ancora più rilevante il coordinamento sovranazionale della politica commerciale comune, così come la consapevolezza delle possibili e svariate

³⁵¹ Sul punto cfr. F. MARRELLA, *Unione europea ed investimenti diretti esteri*, in S. M CARBONE, *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht: verso nuove regole*, Napoli, 2013, p. 140, dove si segnala come «il diritto europeo degli investimenti inizia ad affermarsi in un quadro di forti tensioni tra istituzioni dell'Unione nonché rispetto agli Stati membri i quali esitano a rinunciare completamente alla propria sovranità in materia di IDE, specialmente in un contesto di crisi economica globale».

ricadute territoriali nelle diverse aree del Continente. Più specificatamente, gli investimenti diretti esteri si configurano come importanti *driver* di sviluppo in quelle aree che economicamente risultano essere più svantaggiate, non solo grazie all'impatto sull'occupazione locale, ma anche per il trasferimento di conoscenze e capacità, stimolando possibili risposte locali³⁵².

Una terza mappa di cruciale interesse per il presente lavoro riguarda gli squilibri regionali. Infatti, abbiamo già visto come la situazione dei territori all'interno dell'UE sia particolarmente differenziata e diseguale; se la distanza sembra ridursi nei primi anni del XXI secolo, questo processo è sembrato arrestarsi anche a causa della crisi del 2008-2009 e, poi a seguito degli effetti della pandemia da Covid-19 che potranno ancora di più espandere e acutizzare le differenze territoriali.

Ancora una volta possiamo fare distinzioni tra Stati Membri, trovando nazioni più forti economicamente al centro del Continente e situazioni di maggiore fragilità nell'Est, così come tra gli Stati mediterranei; tuttavia, è altrettanto vero che esistono le già evidenziate differenze tra città e aree interne, in particolare le capitali sono meglio performanti rispetto alle altre aree: la regione di Parigi addirittura ha 6 volte il PIL di Mayotte, la regione col valore più basso in tutta l'Unione³⁵³. Tali evidenze sono visibili nella mappa di seguito in cui le regioni in giallo, arancione e rosso sono quelle che possiedono un PIL regionale pari o superiore alla media Europea, mentre le regioni in verde, azzurro e blu sono quelle aree che si trovano al di sotto di tale valore.

³⁵² Cfr. R. BASILE, M. MANTUANO, *L'attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali*, in *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 4, 2008, pp. 623-642.

³⁵³ Cfr. PRESIDENZA TEDESCA, *Atlas for the Territorial Agenda 2030*, cit., p. 38.

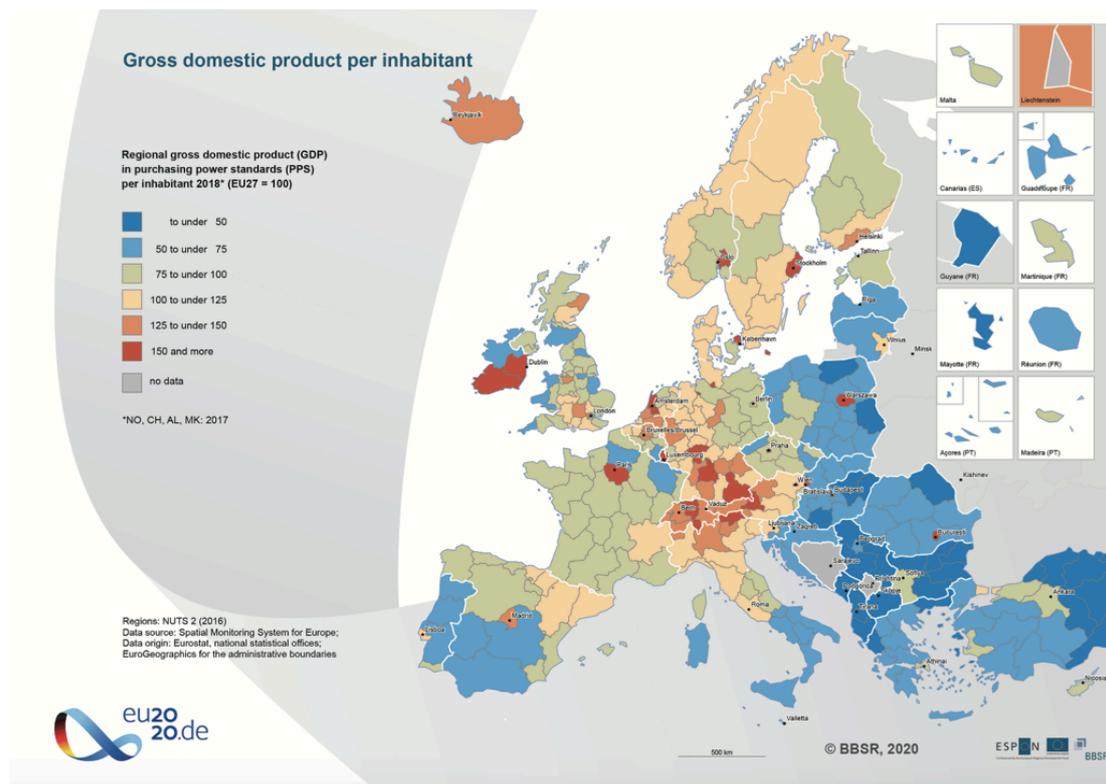


Fig. 4. Fonte: Atlas for the Territorial Agenda 2030. Maps on European Territorial Development, p. 39.

Sul tema delle diseguaglianze si approfondiranno nel prossimo paragrafo alcune linee di tendenza che provano a spiegare alcune possibili cause della distanza crescente tra i territori. Tuttavia, in questa sede ciò che sembra di peculiare interesse è notare come le tre mappe appena analizzate mettano in luce aspetti diversi, fornendo una visione granulare delle condizioni socioeconomiche della situazione a livello europeo ma, contemporaneamente, testimoniano come determinate scelte di natura normativa e politica hanno dato un esito ben al di sotto delle aspettative.

Le priorità così come le tematiche poste dalle diverse Agende Territoriali, sin dagli anni '80, sono sempre state circa le stesse, eppure non si è mai riusciti ad avere un'alta efficacia negli obiettivi posti.

La *Territorial Agenda 2030* si pone, dunque, come un ulteriore momento di analisi e progettazione a livello europeo delle tematiche che riguardano il territorio. Nel corso degli anni, l'integrazione sovranazionale ha ricoperto un ruolo sempre più importante nel delineare le politiche territoriali. In questo ultimo documento, si

afferma l'importanza dell'art. 3 TUE³⁵⁴, così come gli articoli 174 e 175³⁵⁵. Si richiamano, altresì, i principi di sussidiarietà e solidarietà anche se il primo di questi sembra assumere un connotato particolarmente generale e non giuridicamente traducibile in un sistema di riparto di competenze. Viene confermato l'approccio *place-based* come lente attraverso cui filtrare le politiche di coesione, col fine di determinare un impatto sul coordinamento tra diversi soggetti sia sul piano verticale della *multilevel governance*, che su quello orizzontale attraverso forme di *partnership* istituzionali di Stati, regioni e città³⁵⁶.

Nella seconda parte dell'*Agenda*, intitolata *Why we need to act*, si mette chiaramente in luce come le diseguaglianze territoriali presenti all'interno dell'UE attraversino tutti i livelli istituzionali e geografici. In un certo senso, anche le disparità hanno la caratteristica di essere transcalari; infatti, *«from sub-local to pan-European, there are increasing economic and social disparities between places and between people along with environmental risks and pressures. These are driven by economies of scale, imbalanced access to markets and qualified labour, as well as disparities in quality of governance and public services»*³⁵⁷.

Dunque, la *comunità di destino* immaginata dai padri fondatori è minata al suo interno da plurimi fattori che sembrano far intraprendere ai diversi territori traiettorie molto differenti e, purtroppo, l'attività intrapresa tanto a livello nazionale quanto a quello europeo sembra aver fatto poco per arrestare tale processo.

Una possibile attenuante risiede nel fatto che la situazione territoriale europea risulta essere particolarmente sfaccettata e, quindi, complessa da affrontare, soprattutto dal punto di vista del legislatore che deve prevedere una singola normativa che possa applicarsi e avere efficacia su tutto lo spazio europeo: si pensi, per esempio, a come le

³⁵⁴ MINISTRI UE, *Territorial Agenda 2030*, cit., p. 2.

³⁵⁵ *Ivi*, p. 3. Sul punto si richiama anche l'art. 349 TFUE dedicato alle regioni ultraperiferiche. In particolare, al comma 1 si afferma che *«tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo»*.

³⁵⁶ *Ivi*, p. 4.

³⁵⁷ *Ivi*, p. 6.

diseguaglianze siano presenti tra Stati membri, all'interno di questi, tra aree urbane e aree rurali, o anche all'interno delle stesse città.

Tutte queste sfide sono ben contemplate all'interno della *Territorial Agenda 2030*, la quale oltre a descriverle cerca di trovare alcuni punti di intervento³⁵⁸.

In primis, si parla di qualità della vita e di come sia necessario adottare nuovi parametri per valutare effettivamente le condizioni di un determinato territorio, affiancando ai dati economici anche quelli riferiti alla qualità dei servizi pubblici e delle strutture architettoniche. Allo stesso tempo, bisognerebbe considerare le disparità tra quartieri, così come la povertà urbana e l'esclusione sociale.

In secondo luogo, si sottolinea l'importanza dei servizi di interesse generale e di come sia, quindi, fondamentale investire sull'accessibilità (fisica ed economica), la prossimità e la qualità dei servizi pubblici. È cruciale, infatti, aumentare la qualità della vita dei cittadini europei, avendo questa anche un rilevante impatto sullo sviluppo economico. Sul punto sembra rilevante il ruolo che le moderne tecnologie possono giocare per fornire servizi di qualità anche alle aree più rurali.

Gli squilibri demografici e sociali sono il terzo punto messo in luce, declinato, in particolare, sotto la lente dell'invecchiamento della popolazione così delle migrazioni intra- ed extra- europee, le quali pongono serie sfide al *welfare* continentale sia a livello locale che nazionale.

La transizione digitale è un altro aspetto al centro delle politiche per lo sviluppo economico e sociale dell'Unione Europea. Tuttavia, spesso tale settore favorisce la concentrazione geografica delle aziende, aumentando il divario tecnologico e di capitale umano tra i diversi territori.

In quinto luogo, l'occupazione, lo sviluppo economico e l'interdipendenza tra i territori: l'integrazione europea ha infatti favorito una maggiore connessione tra le diverse aree europee, ma questo determina esternalità positive e/o negative, in quanto quello che accade in un determinato territorio ha ricadute rilevanti anche su quello con cui condivide catene del valore, lavoratori, ambiente naturale, ecc.

Infine la globalizzazione: l'*Agenda* pone l'accento sul ruolo giocato dall'Europa a livello mondiale e di come le dinamiche del mercato mondiale impattino anche lo sviluppo locale e regionale. Sul punto, i Ministri UE sottolineano come né le

³⁵⁸ *Ivi*, p. 7 ss.

potenzialità né tanto meno le vulnerabilità, connesse alle catene del valore globale, siano distribuite equamente tra i territori europei³⁵⁹.

Queste tematiche vengono poi decostruite nelle due priorità territoriali fissate dalla *Territorial Agenda 2030* nei due macro obiettivi denominati: *A Just Europe* e *A Green Europe*.

Nel primo caso, oltre alle azioni già citate, viene richiamato ancora una volta l'importanza di uno sviluppo policentrico teso a ridurre la polarizzazione tra centro e periferia. Tuttavia, l'aspetto che risulta, ai fini di questo lavoro, più interessante è sicuramente il paragrafo dedicato alle regioni funzionali³⁶⁰. In questo caso, i Ministri UE pongono in risalto l'importanza delle diverse forme di cooperazione poste in essere tanto dalle città che dalle regioni, le quali si strutturano per andare necessariamente oltre i confini amministrativi. Questo implica forme di dialogo permanente tra diverse istituzioni che devono essere pronte a dialogare attraverso *multilevel governances* integrate; sul punto l'*Agenda* cita come esempi virtuosi e punti di partenza la Politica di Coesione Europea, la Politica di Sviluppo Rurale e altre forme di cooperazione interterritoriale.

L'aspetto cruciale segnalato dal documento è la necessità per tutti gli attori istituzionali di provare a ragionare in termini di flessibilità dei confini, in modo tale da affrontare meglio le sfide poste dal mercato. Risulta, dunque, subito evidente come questo costituisca una sfida particolarmente significativa anche per il diritto pubblico che deve trovare nuove soluzioni per ragionare non solo in termini verticali, regolando i diversi interventi tra gli attori gerarchicamente ordinati, ma anche a livello orizzontale con nuove forme di sinergia tra i livelli di governo anche di Stati Membri diversi³⁶¹. Tale aspetto risulta cruciale non solo perché la cooperazione può, in

³⁵⁹ Sul punto, i redattori del documento a pagina 10 aggiungono che «*COVID-19 pandemic has exposed the fragility of global supply chains and a lack of resilience in several economic sectors and territories*». La pandemia, in questo senso, ha posto ancora di più in luce come la globalizzazione possa avere tanti lati positivi quanti negativi con diversi effetti sui territori, i quali, anche se aperti al mercato mondiale, possono comunque subire esternalità negative se non abbastanza pronti a reagire a possibili shock esogeni.

³⁶⁰ *Ivi*, p. 16.

³⁶¹ Riguardo all'approccio flessibile dei confini e di nuove forme di cooperazione si veda K. BÖHME, C. LÜER, M. FERRY, I. MCMASTER, D. PALENBERG, *Implementing the Territorial Agenda 2030. Examples for a territorial approach in policy design and delivery*, Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2020; A. JAKUBOWSKI, A. MISZCZUK, *New approach towards border regions in the Territorial Agenda 2030*, in *Europa XXI*, n. 40, 2021.

generale, portare spesso molti benefici, ma anche perché i confini già oggi risultano essere un ostacolo alla piena efficacia dell'intervento europeo nei sistemi europei.

Questo, infatti, è riportato anche da un contributo redatto da alcuni funzionari della Banca Europea degli Investimenti³⁶², sempre all'interno della pubblicazione della *Territorial Agenda 2030*, in cui si descrive come il *mismatch* tra i confini amministrativi e le regioni funzionali renda l'intervento della BEI meno efficace.

Tuttavia, su questo tema, sottolineato anche dalla stessa *Agenda*³⁶³, bisogna chiedersi se davvero esista esclusivamente un problema di *policy* e/o di convincimento degli amministratori locali, regionali e nazionali o se, invece, quello che si vuole proporre non risulti essere una novità istituzionale e giuridica dai connotati particolarmente profondi. Nel precedente capitolo, infatti, si è già sottolineato come le attuali dinamiche economiche minaccino la tradizionale concezione dell'unità dello Stato, tuttavia anche forme "scomposte" di cooperazione possono essere viste in modo negativo dagli attori istituzionali nazionali, o regionali³⁶⁴, in quanto strategie capaci di ridurre il loro potere nonché la loro autonomia normativa.

Questo accade perché i confini segnano ancora l'area di interesse di un certo territorio e non sempre amministratori locali o legislatori nazionali riescono a vedere una possibilità di sviluppo di un'area più vasta, che possa comprendere regioni o città fino a quel momento in competizione su molti settori dell'economia; per queste ragioni, in realtà, le cooperazioni in questione hanno ancora avuto un impatto molto limitato rispetto alle loro potenzialità³⁶⁵.

Tuttavia, l'*Agenda 2030* sembra segnare un punto di non ritorno su questa tematica, sottolineando come non sia rimandabile un vero investimento da parte della politica di coesione europea, attraverso migliori forme di coordinamento tra le

³⁶² L. REINARD, H. STRAUSS, A. KARVOUNIS, *Territorial Agenda 2030: Insights from the European Investment Bank*, 25/11/2020. Consultabile al sito <https://territorialagenda.eu/news-articles/territorial-agenda-2030-insights-from-the-european-investment-bank/> (ult. cons. 1/11/2022).

³⁶³ Infatti, a pagina 17 si sottolinea come «*there remain many legal and administrative obstacles to deepening cooperation beyond borders. We will intensify the dialogue with policy makers at all governance levels to coordinate national sector policies between countries and to diminish existing obstacles to cooperation*».

³⁶⁴ Sul punto cfr. K. TERLOUW, *Border Surfers and Euroregions: Unplanned Cross-Border Behaviour and Planned Territorial Structures of Cross-Border Governance*, in *Planning Practice and Research*, n. 27(3), 2012, pp. 351-366.

³⁶⁵ Sul punto *ex multis* M. KEATING, *Thirty years of territorial politics*, in *West European Politics*, n. 31, 2008, pp. 60-81, K. TERLOUW, *Border Surfers and Euroregions*, cit.

istituzioni dei diversi Paesi, un'attenzione maggiore e più puntuale delle regioni funzionali, con una traduzione in forme di *governance* transfrontaliere.

Cio nonostante, ancora una volta la *Territorial Agenda* rischia di porsi solo come l'ennesimo *policy paper* non in grado di incidere sulle normative sovranazionali; manca, infatti, del giusto grado di chiarezza e specificità per diventare una vera guida pronta all'uso del legislatore europeo³⁶⁶.

Come giustamente sottolineato³⁶⁷, inoltre, l'investimento sulle forme di cooperazione transnazionali si pone come ulteriore tassello all'interno della costruzione europea di uno spazio comune, affiancandosi alla costruzione del mercato unico e all'Accordo di Schengen. In altre parole, risulta chiaro come incentivi alla cooperazione tra Stati diversi, ma confinanti, anche in forme orizzontali di *governance* non possono che andare a minare ulteriormente lo storico concetto di confine e, conseguentemente, l'unità dello Stato come è stata concepita tradizionalmente. Quest'ultima, risulta minacciata da quel tipo di intervento pubblico nell'economia, promosso dall'ordinamento europeo, che si rende necessario per rispondere efficacemente alle criticità derivanti dalla globalizzazione, senza che ci sia però un vero investimento anche concettuale nel proporre nuovi confini e un nuovo tipo di istituzioni.

Pertanto, è davvero possibile vedere tali forme di iniziative solo come pratiche risposte a problemi contingenti? Se realmente questa è la direzione necessaria da intraprendere per lo sviluppo dei diversi territori del Continente, questo non dovrebbe portare ad una serie di riflessioni sull'impatto di tali interventi sulla *multilevel governance*? Infine, cosa significa oggi e cosa significherà nel 2030, termine temporale dell'*Agenda* in esame, unità dello Stato? Quale sarà il suo ruolo nel momento in cui regioni e città diventano perni di nuove aree transnazionali?

Lasciando per il momento sospese tali questioni, si vuole richiamare qui l'ultima parte della *Territorial Agenda 2030*, dedicata alla transizione ecologica. Sul punto, i redattori hanno continuato il percorso già analizzato nei documenti precedenti, circa l'attenzione ai diversi ecosistemi, così come all'impatto del cambiamento climatico

³⁶⁶ In tal senso si veda anche A. JAKUBOWSKI, A. MISZCZUK, *New approach towards border regions in the Territorial Agenda 2030*, cit., E. MEDEIROS, *Editorial: EU post-2020 territorial policies?*, in *Europa XXI*, n. 38, 2020, pp. 5-8.

³⁶⁷ *Ibidem*.

nei territori. In questo caso particolare, l'attenzione viene posta sulla salvaguardia di un ambiente salubre, l'economia circolare e il suo sviluppo locale soprattutto per quanto riguarda la transizione energetica, la sostenibilità delle connessioni fisiche e digitali tali in particolare da tenere in considerazione le diverse realtà territoriali, favorendo *in primis* le aree rurali.

Come già accennato in precedenza, è chiaro che la transizione ecologica dei territori, prevista nell'*Agenda*, trova nelle numerose iniziative intraprese dalla Commissione Europea un facile ed opportuno riferimento. Dunque, le domande che in questo caso sembra giusto porsi sono le seguenti: quanto si riusciranno a salvaguardare tutti i territori nel processo di transizione ecologica? Si riuscirà davvero a limitare gli effetti negativi del cambiamento climatico sui territori più fragili?

In conclusione, la *Territorial Agenda 2030* si colloca certamente sulla scia delle precedenti versioni analizzate in questo paragrafo. Le novità principali risiedono nella chiarezza delle priorità, equità territoriale e transizione ecologica, e nella congiuntura temporale particolarmente rilevante; infatti, non solo il documento è stato pubblicato il 1° dicembre 2020, cioè un mese prima dell'inizio del nuovo settennato del bilancio pluriennale europeo, caratterizzato eccezionalmente anche dalla presenza del *Next Generation EU*, ma quest'*Agenda* è stata pubblicata in una delle fasi più acute della pandemia da Covid-19, ponendosi, dunque, come una delle possibili bussole con cui cercare di indirizzare i prossimi anni. In questo senso, il sottotitolo, *A future for all places*, sembra effettivamente ricordare come all'interno delle normative e delle politiche sia sempre necessario tenere a mente la diversità e le necessità dei singoli territori, cercando di innovare su alcuni fronti e perseguendo invece i piani e progetti già in essere come si mostrerà nel prosieguo del capitolo.

Tuttavia, per quanto le disuguaglianze siano maggiormente al centro in questa versione rispetto alle precedenti, ciò nonostante mancano chiari riferimenti alle dinamiche che tutt'ora perpetuano queste condizioni di disparità³⁶⁸. Pertanto, nel prossimo paragrafo, si cercherà proprio di indagare le condizioni e le ragioni delle disuguaglianze territoriali che attraversano l'Unione Europea, al fine di meglio

³⁶⁸ Cfr. C. HENRIQUES, S. DRAGOVIĆ, C. AUER, I. GOMES, *The Territorial Agenda 2030: Towards a common language?*, cit..

comprendere la costruzione dell'intervento pubblico europeo nei territori e la sua capacità di incidere con efficacia nella riduzione degli squilibri spaziali.

3. Analisi delle disuguaglianze territoriali all'interno dell'Unione Europea: i quattro sentieri di sviluppo nella teoria economica.

Nel paragrafo precedente, abbiamo analizzato come le diverse *Agende Territoriali* abbiano disegnato le condizioni, le criticità e le prospettive delle città e regioni europee. Ciò nonostante un filo rosso che dagli anni '80 ad oggi accompagna tutti i documenti riguarda i divari presenti a livello europeo, nazionale e sub-nazionale e di come effettivamente intervenire. Pertanto, in questo paragrafo si cercherà di approfondire quali siano le cause delle disuguaglianze territoriali e cosa le rende così persistenti.

Le disuguaglianze regionali sono un fenomeno complesso che deve essere analizzato nel più ampio contesto globale. Infatti, numerosi studi, promossi sia da accademici³⁶⁹ che da istituzioni internazionali³⁷⁰ hanno mostrato come dagli anni '80 del XX secolo si sia assistito ad un aumento delle disparità territoriali all'interno degli Stati, mentre, allo stesso tempo, si è vista una riduzione dei divari tra le nazioni: addirittura all'inizio del XXI secolo le disuguaglianze interne agli Stati sono diventate più rilevanti di quelle fra Paesi. Per dare una dimensione del fenomeno di cui stiamo discutendo, l'OCSE ha certificato che la disuguaglianza tra regioni nei paesi

³⁶⁹ *Ex multis* L. CHANCEL, T. PIKETTY, *Global Income Inequality, 1820–2020: the Persistence and Mutation of Extreme Inequality*, in *Journal of the European Economic Association*, n. 19(6), 2021, pp. 3025-3062; S. IAMMARINO, A. RODRÍGUEZ-POSE, M. STORPER, *Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*, in *Journal of economic geography*, n. 19(2), 2019, pp. 273-298; A. SMITH, *Europe and an inter-dependent world: Uneven geo-economic and geo-political developments*, in *European Urban and Regional Studies*, n. 20(1), 2013, pp. 3-13; G. VIESTI, *Centri e periferie*, cit.; A. B. ATKINSON, *Inequality: What can be done?*, Cambridge, 2015; R. CAMAGNI, R. CAPELLO, S. CERISOLA, U. FRATESI, *Fighting Gravity: Institutional Changes and Regional Disparities in the EU*, in *Economic Geography*, n. 96(2), 2020, pp. 108-136. Infine, per un ulteriore approfondimento bibliografico si rimanda a A. CAVANAUGH, S. BREAU, *Locating geographies of inequality: publication trends across OECD countries*, in *Regional Studies*, n. 52(9), 2018, pp. 1225-1236.

³⁷⁰ H. FLOERKEMEIER, N. SPATAFORA, A. VENABLES, *Regional Disparities, Growth, and Inclusiveness*, cit.; S. IAMMARINO, A. RODRÍGUEZ-POSE, M. STORPER, *Why regional development matters for Europe's economic future*, European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy Working Paper, 7, 2017; OECD, *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, 2016; C. ODENDAHL, J. SPRINGFORD, S. JOHNSON, J. MURRAY, *The big European sort? The diverging fortunes of Europe's regions*, Center for European Reform, Londra, 2019.

occidentali è aumentata di quasi il 60% nel XXI secolo³⁷¹, marcando in profondità la gravità del problema e la necessità di una risposta pubblica a tale fenomeno.

È importante sottolineare, inoltre, che quando parliamo di diseguaglianze territoriali non ci riferiamo solo a ritardi economici, ma questi divari si ripercuotono anche sui redditi individuali, sui servizi legati all'educazione e alla salute: la stessa pandemia ha messo in mostra³⁷² significative differenze all'interno delle nazioni sull'impatto avuto dalle chiusure delle scuole, così come sulle condizioni abitative e la relazioni tra tipi di lavoro e possibilità di contagio, soprattutto nella prima fase dell'emergenza sanitaria.

Gli economisti riconducono tale sviluppo ineguale a due differenti aspetti dell'Unione Europea, di cui abbiamo discusso nel capitolo precedente «(1) *il diverso quadro istituzionale e i vincoli di bilancio che hanno influenzato la capacità da parte delle istituzioni nazionali di reagire allo shock comune e (2) la diversa partecipazione delle economie regionali a reti produttive più ampie*»³⁷³.

Come abbiamo già avuto modo di rilevare nel primo capitolo, la globalizzazione dell'economia, insieme ad uno sviluppo tecnologico, ha mutato le condizioni economiche dei territori, alterandone gli equilibri. Infatti, si registrano ricadute negative localizzate in alcune regioni e settori industriali dell'Unione Europea, cioè «*le forze di mercato nell'economia post-industriale favoriscono un piccolo numero di grandi città, lasciando grandi aree e molte città più piccole, se non la maggior parte, senza attività dinamiche che possano sostenere ricchezza e reddito[...]*Le diseguaglianze geografiche prodotte dalla combinazione di globalizzazione e post-industrialismo, anche all'interno degli stessi paesi, sono durature»³⁷⁴.

Ciò significa che determinate aree non sono attrezzate per affrontare le sfide poste dal mercato globale e che alcuni ambiti produttivi sono risultati svantaggiati a

³⁷¹ OECD, *OECD Regional Outlook 2016*, cit.

³⁷² Cfr. S. STANTCHEVA, *Inequalities in the Times of a Pandemic*, in *Economic Policy*, 2021, pp. 11 ss., dove si è messo in luce la forti diseguaglianze emerse durante la fase più acuta della pandemia a livello sia regionale, che intraurbano. In particolare, le regioni più povere hanno visto un tasso di mortalità più alto sia in Europa che negli Stati Uniti. L'Autrice sottolinea come questo possa essere connesso alle condizioni di disagio abitativo, alla strutture sanitarie, così come all'inquinamento di alcune aree rispetto ad altre.

³⁷³ E. CUTRINI, *Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo* in P. LATTARULO, F. PALERMO, A. OMIZZOLO, T. STREIFENEDER, V. PROVENZANO, *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, Milano, 2019, p. 155.

³⁷⁴ C. CROUCH, *Identità perdute*, cit., p. 55.

causa di una concorrenza sleale a livello mondiale, generata a sua volta da meccanismi al ribasso sul piano salariale e dei diritti dei lavoratori.

Tuttavia, come già sottolineato, è proprio l'inclusione o esclusione dalle catene globali del valore che caratterizza i territori dell'Unione Europea. Nello specifico, come messo in luce dalla dottrina³⁷⁵, è possibile suddividere le regioni del continente in quattro club che mostrano altrettanti livelli di sviluppo e di integrazione nelle suddette reti. In particolare, è possibile osservare un rafforzamento del *core* dell'UE, mentre i paesi periferici subiscono una forte deindustrializzazione; questo avviene perché le catene globali del valore favoriscono la concentrazione delle attività produttive, impattando in modo profondo sulla distribuzione dello sviluppo nei diversi territori.

L'inclusione o meno nelle reti globali non risulta però una ragione sufficiente per spiegare in modo approfondito lo sviluppo o l'arretratezza di certi territori; gli studi citati, infatti, sottolineano come le differenze tra le regioni europee dipendano, non solo dal grado di apertura dei mercati, ma anche dal tipo di attività che vi si svolge. Nel primo *cluster*, cioè quello caratterizzato da condizioni economiche maggiormente favorevoli, sono presenti produzioni ad alto valore aggiunto e una specializzazione nei servizi di informazione e comunicazione. Connesso a tale dinamica, è importante segnalare come le regioni più avanzate dal punto di vista economico si raccolgano intorno alle città, con particolare riferimento alle metropoli e alle capitali, che si caratterizzano per i servizi di informazione e comunicazione.

In questo modo, si favorisce un processo di polarizzazione non solo economica, ma anche delle più alte competenze³⁷⁶ (università, centri di ricerca, ecc.) che permette agli stessi luoghi di avere più possibilità di innovare, rafforzando sempre di più la loro posizione, aumentando quindi il divario con gli altri territori che si trovano in una condizione di svantaggio, sempre più difficile da colmare.

Il secondo club è costituito dalle regioni che hanno saputo maggiormente adattarsi al cambiamento economico e tecnologico, investendo anch'essi sui servizi di

³⁷⁵ S. IAMMARINO, A. RODRÍGUEZ-POSE, M. STORPER, *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*, Working Papers of the Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2017; E. CUTRINI, *Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo*, cit.

³⁷⁶ Sul punto si rimanda a J. E. STIGLITZ, B. C. GREENWALD, *Creare una società dell'apprendimento*, Torino, 2018.

informazione e comunicazione mantenendo, tuttavia, a differenza dei territori del primo gruppo, una buona percentuale di occupazione manifatturiera.

Il terzo club è quello più vasto in termini numerici e troviamo in particolare regioni italiane, francesi, spagnole e ceche. Anche in questo caso, è l'industria manifatturiera a essere predominante segnando, tuttavia, una riduzione dell'occupazione di circa il 15% contro solo l'1% delle regioni collocate nel club 2³⁷⁷.

L'ultimo gruppo di territori è costituito da molte regioni mediterranee, vaste aree del sud-est europeo e si caratterizza per una forte contrazione dell'industria manifatturiera e una quota molto bassa di occupazione nei servizi di informazione e comunicazione. Pertanto, all'interno dell'economia globale risulta in questo momento particolarmente difficile per queste aree cercare di iniziare un processo di convergenza con gli altri territori europei³⁷⁸.

L'Unione Europea si presenta, dunque, con un quadro altamente frammentato in cui diversi territori sembrano seguire profili di sviluppo molto diversi, mostrando numerose difficoltà nel trovare possibilità di intervenire sulla propria condizione. Questa disomogeneità, tuttavia, può essere pericolosa per l'unità e la coesione sociale in quanto capace di accendere conflittualità e polarizzazione politica. Su questo punto, sono cruciali le domande poste in dottrina: *«quanta disuguaglianza territoriale è tollerabile all'interno di una stessa comunità politica, organizzata in forma di Stato [...]? Chi decide dove è la soglia al di là della quale scatta l'intollerabilità? Questa soglia varia a seconda del tipo di comunità politica? Ad esempio, fa differenza uno Stato federale, oppure uno Stato nazionale più o meno accentrato?»*³⁷⁹. A parere di chi scrive, questi sono aspetti ineludibili e ancor più significativi all'interno dell'Unione Europea, al fine di immaginarne il futuro.

³⁷⁷ Cfr. E. CUTRINI, *Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo*, cit., p. 150.

³⁷⁸ Su questo punto si veda anche COMMISSIONE EUROPEA, *Settima Relazione Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2017, p. XII, dove si sintetizza *«poiché le regioni con un PIL pro capite più elevato contengono per la maggior parte una capitale nazionale o una grande città, esse traggono vantaggio dalle economie di agglomerazione, mentre un mercato del lavoro più ampio consente un maggiore equilibrio tra domanda e offerta di competenze. La concentrazione di attività attira servizi e fornitori specializzati. Gli investimenti in infrastrutture nel settore dei trasporti e delle TIC generano rendimenti più elevati, mentre la prossimità spaziale delle aziende produce più innovazione e diffusione delle conoscenze. Questi benefici possono essere estesi migliorando i collegamenti tra le grandi città e il loro hinterland rurale o tra i piccoli centri, dove la condivisione di servizi specializzati può dar luogo a economie di scala»*.

³⁷⁹ A. CAVALLI, *Disuguaglianze territoriali e dualismi in Europa*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 5, 2020, p. 751.

L'integrazione sovranazionale è nota per essere un processo dinamico e sempre in mutazione, ma è necessario chiedersi quale sia la traiettoria di tale movimento e contemporaneamente chi coinvolga e in che misura.

Se, infatti, le metropoli, le capitali così come alcune regioni particolarmente capaci di adattarsi al cambiare dei contesti economici, hanno saputo trarre il meglio dalle innovazioni tecnologiche e dal mercato mondiale, altre zone hanno intrapreso percorsi di declino anche dovuti alla loro conformazione geografica: ad esempio, le aree rurali e/o scarsamente integrate nelle reti globali; sul punto, è bene sottolineare, ancora una volta, la necessità di guardare alle diverse regioni in senso funzionale e non solo da un punto di vista giuridico-amministrativo³⁸⁰, in quanto il perimetro tracciato dai confini istituzionali potrebbe non mostrare la reale condizione di alcune zone di un dato territorio.

Inoltre, è significativo anche il dato relativo alla presenza di giovani laureati all'interno di una regione: infatti, alcuni economisti hanno addirittura sostenuto che un aumento di un punto percentuale della popolazione laureata si possa tradurre in una crescita dello 0,2% del PIL³⁸¹.

Pertanto, una disuguaglianza territoriale così marcata non può che incidere sul concetto stesso di comunità politica così come su quello di unità politica, sociale ed economica della stessa Unione Europea. In questo senso, dunque, si ripropone il tema già trattato nel capitolo precedente, cioè la possibilità di tenuta di un elemento unificante come l'ordinamento giuridico a fronte di una crescita sempre più considerevole della disomogeneità territoriale.

Tuttavia, come per gli Stati-nazione sono possibili e promosse politiche di riequilibrio, anche a livello europeo si attuano forme di redistribuzione attraverso la politica di coesione già citata in questo lavoro. Quest'ultima, infatti, ha sempre avuto lo scopo di riequilibrare i divari che inevitabilmente si sono creati all'interno del contesto europeo; in tal modo, si è cercato di attuare una forma di redistribuzione

³⁸⁰ Sul punto G. VIESTI, *Centri e periferie*, cit., p. 139, sottolinea come «le economie urbane non sono contenute nei confini amministrativi e soprattutto non vivono isolatamente. La prossimità fra le città rappresenta un importante volano del loro successo: esiste un effetto di aumento della produttività, dato dalla contiguità fra città, per distanze fino a 300 chilometri. Le aree più prossime alle città nel XXI secolo hanno avuto una dinamica economica migliore rispetto alle aree rurali più remote».

³⁸¹ C. ODENDAHL, J. SPRINGFORD, S. JOHNSON, J. MURRAY, *The big European sort?*, cit., p. 15.

sovranaazionale tra territori, anche se l'evoluzione economica sembra essere stata solo in minima parte effettivamente influenzata da questo tipo di politiche.

Nell'ottica del giurista, lo sviluppo territoriale non può essere visto esclusivamente in un'ottica di mercato, attraverso politiche che rendano in grado sempre maggiore più regioni di essere competitive a livello internazionale, bensì è necessario che il soggetto pubblico – inteso in senso ampio – tuteli i beni giuridici in ogni territorio, tenendo ben presente di come divari tanto ampi si concretizzino in veri e propri ostacoli alla realizzazione sia degli individui che dei luoghi in cui si trovano. A tal proposito, si è parlato in dottrina di giustizia spaziale³⁸² per sottolineare l'importanza di un'ottica non solo di mercato, ma anche di solidarietà nella creazione e implementazione dei fondi europei.

Risulta allo stesso tempo evidente come la coesistenza di realtà regionali, urbane o rurali così diverse richieda al legislatore uno sforzo ulteriore di sensibilità normativa; in particolare, è necessario che si cerchi di evitare sempre più soluzioni *one size fits all* e si prediligano, invece, interventi pubblici *place-based* che possano effettivamente cercare di supportare il potenziale locale³⁸³.

Dunque, in tale prospettiva si pongono i Fondi Strutturali e di Investimento (SIE), i quali sono stati pensati con lo scopo di produrre movimenti di convergenza tra le diverse regioni europee. I dati citati, tuttavia, pongono serie domande sulla costruzione e la reale efficacia di questo tipo di strumento che sembrano non essere stati in grado, fino ad ora, di limitare appieno i crescenti divari territoriali.

Sul punto, la Commissione Europea nella recentissima *Ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050*³⁸⁴, ha voluto mettere in luce il ruolo svolto dalla dimensione sovranazionale a favore della riduzione dei divari territoriali. Nello specifico, si sottolinea come «*la modellizzazione economica indica che nel 2023*

³⁸² Sull'origine del concetto di giustizia spaziale si veda D. HARVEY, *Social Justice and the City*, Athens, 1973; H. LEFEBVRE, *La rivoluzione urbana*, Roma, 1973. Mentre sull'applicazione alla politica di coesione europea si rimanda a R. JONES, S. MOISIO, M. WECKROTH, M. WOODS, J. LUUKKONEN, F. MEYER, J. MIGGELBRINK, *Re-conceptualising Territorial Cohesion Through the Prism of Spatial Justice: Critical Perspectives on Academic and Policy Discourses*, in T. LANG, F. GÖRMAR (a cura di), *Regional and Local Development in Times of Polarisation. New Geographies of Europe*, Singapore, 2019.

³⁸³ Sul punto S. IAMMARINO, A. RODRÍGUEZ-POSE, M. STORPER, *Regional inequality in Europe*, cit., p. 294 che sottolinea l'importanza di «*maximise the aggregate potential of the EU economy by un-tapping the potential output of all its regions, taking account of barriers to people mobility and to spreading employment, and spatial traps that have emerged*».

³⁸⁴ COM(2022) 34 final, *Sull'ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050*.

il PIL pro capite sarà più alto del 2,6% nelle regioni meno sviluppate, grazie al sostegno ricevuto dalla politica di coesione nel periodo 2014-2020. Questo modello mostra inoltre che il divario tra il PIL pro capite delle regioni che si trovano ai decili più alti e più bassi diminuire del 3,5%»³⁸⁵.

Allo stesso tempo si conferma la difficoltà di alcune regioni a ridurre il divario, accentuatosi dalla crisi del 2009. Si conferma, inoltre, come in espansione sono sicuramente i divari relativi all'innovazione, anche a causa di ecosistemi regionali particolarmente fragili. Tale situazione è prodotta anche dalle dinamiche descritte nel primo capitolo con al centro il ruolo delle catene globali del valore. Questo si connette alla *«scarsa adozione di tecnologie digitali, pratiche gestionali e tecnologie di industria 4.0 nelle imprese e nel settore pubblico fa sì che molte regioni non siano preparate a sfruttare i vantaggi delle nuove opportunità e siano vulnerabili e potenziali rilocalizzazioni mano a mano che le catene del valore si evolvono»³⁸⁶.*

Proprio le istituzioni pubbliche ricoprono un ruolo cruciale per comprendere tanto l'importanza che le difficoltà incontrate dalla politica di coesione. Infatti, la Commissione sottolinea allo stesso tempo come la gestione dei fondi europei sia stata, nel corso del tempo, uno strumento per efficientare le pubbliche amministrazioni regionali e locali, ma dall'altra parte la differenziazione della qualità istituzionale in UE ha determinato esiti diversi nella messa a terra delle risorse europee³⁸⁷.

Pertanto, nell'analizzare la normativa e l'applicazione di questo tipo di strumenti bisognerà approfondire come proprio i Fondi Strutturali siano stati capaci di avere un impatto positivo sulle diseguaglianze territoriali, cercando di discernere, attraverso un approccio diacronico, come sia variata la politica di coesione avendo particolare riferimento alla programmazione 2021-2027, approvata recentemente.

In questo modo, emergerà il ruolo sempre più centrale del territorio nelle normative europee, sia nell'ottica della redistribuzione tra le diverse aree dell'UE, sia nell'ottica di una riconfigurazione amministrativa della *governance* locale e regionale dei singoli Stati membri.

³⁸⁵ *Ivi*, p. 8.

³⁸⁶ *Ivi*, p. 10.

³⁸⁷ *Ivi*, pp. 12 ss.

4. Quarant'anni di politica di coesione europea: quale impatto nella redistribuzione territoriale?

Nei primi due paragrafi del presente capitolo si è messo in luce come l'Unione Europea si trovi davanti una sfida particolarmente complessa: infatti, il confronto diretto con gli effetti negativi della globalizzazione, che ricadono in particolar modo sulle realtà locali, sta portando all'esacerbarsi di diseguaglianze territoriali in seno allo spazio europeo. Allo stesso tempo, i fenomeni di concentrazione economica stanno portando al mutare della gerarchia istituzionale, dando sempre più rilievo a città e regioni.

Tuttavia, seppure tali dati sembrano essere stati ben registrati sia dalle istituzioni sovranazionali, così come dai governi nazionali, i quali puntualmente elencavano le sfide e le problematiche affrontate dai territori europei nelle numerose *Agende Territoriali*, i modelli di intervento pubblico messi in campo sembrano non essere stati all'altezza di riuscire effettivamente a ricucire gli ampi divari creatisi nel corso degli ultimi quarant'anni.

Abbiamo già avuto modo di parlare della politica di coesione europea³⁸⁸, soffermandoci in particolare su come essa si configuri come fenomeno divergente rispetto alla *spazialità* del mercato unico, in quanto capace di vedere ed intervenire sulle fratture del territorio europeo.

Ora, però, è giunto il momento di approfondire come si sia evoluta a livello storico la politica di coesione europea e, in particolare, come è cambiata la struttura dei diversi Fondi che si sono succeduti nel corso dei diversi cicli di programmazione.

Proprio tale dinamicità, tuttavia, rende complesso delinare una definizione di coesione in senso a-storico, anzi, come si vedrà nel paragrafo 4.2., l'evoluzione e il mutato ruolo del territorio all'interno del contesto europeo saranno due assi attorno a cui provare a descrivere la politica di coesione, considerando tanto i punti di forza che di debolezza.

³⁸⁸ Vedi *supra* capitolo I, par. 7.

4.1.1957-2020. La coesione europea e la (mancata) solidarietà degli Stati?

Il tema delle diseguaglianze regionali era già presente nel Trattato CEE, il quale poneva effettivamente il problema dell'esistenza di aree depresse all'interno di alcuni degli Stati Membri³⁸⁹. A tal proposito, la preoccupazione dei governi nazionali era che divari territoriali troppo marcati potessero in qualche modo ledere la costituzione del nuovo mercato comune.

Tuttavia, in quella fase storica, come abbiamo avuto modo anche di approfondire nel primo capitolo, era esclusiva competenza dei singoli Paesi attivarsi per lo sviluppo territoriale e, date le normative di quel periodo, caratterizzate da un forte interventismo nell'economia, ne avevano sicuramente la possibilità. Pertanto, l'impegno europeo in merito si limitò alla previsione del Fondo Sociale Europeo³⁹⁰, dedicato a garantire soprattutto la mobilità geografica dei lavoratori all'interno del neonato mercato comune, e alla Banca Europea degli Investimenti (BEI)³⁹¹. Quest'ultima, dotata di personalità giuridica, «*facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune nell'interesse della Comunità*»³⁹², aveva tra i suoi obiettivi anche quello di supportare lo sviluppo delle regioni economiche più in difficoltà.

Negli anni '60 l'attenzione rispetto alle diseguaglianze regionali e territoriali non assume particolare peso all'interno del dibattito europeo, con alcune eccezioni come un documento redatto dalla Commissione, nel 1965, che verteva sull'opportunità di definire una politica regionale europea³⁹³.

³⁸⁹ Si veda come sin dal Preambolo, un obiettivo della nascente Comunità Economica Europea sia anche quello di «*rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo*».

di quelle meno favorite

³⁹⁰ Artt. 123-128 del Trattato CEE.

³⁹¹ Artt. 129-130 del Trattato CEE.

³⁹² Art. 130 del Trattato CEE.

³⁹³ EEC Commission Outlines Policy for Regional Development, 1965, p. 3, dove si sottolinea «*the Commission proposes to present to the member states implementing recommendations concerning the role of the regional programs, the methods of "development poles" and "focal points", infrastructures, and access of the European Investment Bank to the capital markets of the member states. An action program to aid the member states in planning and executing regional programs by means of financial resources available to the European institutions will also be submitted at a later date. In addition, the Commission will promote cooperation between the national authorities of the member states responsible for regional policy*».

La vera svolta avviene, invece, dagli anni '70 con l'ingresso di nuovi Paesi membri, i quali si caratterizzano per una forte differenziazione territoriale, facendo, dunque, emergere di nuovo la necessità di un coordinamento sovranazionale rispetto agli interventi pubblici nelle diverse regioni. La naturale conseguenza è un maggior coinvolgimento del livello europeo nella politica di coesione, affiancando sempre di più i governi nazionali nel tentativo di ridurre i divari territoriali.

L'effettiva riforma avviene col già citato Atto unico europeo che modifica il Trattato CEE e, in particolare, ne modifica la parte terza aggiungendo un titolo V. Ad aprire tale nuova sezione troviamo l'art. 130 A che pone l'obiettivo di *«promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite»*. Con tale norma si pone, dunque, un nuovo ruolo per il livello europeo che, oltre all'efficientamento e mantenimento del mercato comune, deve anche occuparsi ed intervenire per garantire la coesione economica e sociale nei territori. In questo senso, è stato fatto notare giustamente in dottrina come nasca una sorta di tensione tra i principi regolanti il mercato e la nascente politica di coesione³⁹⁴.

Nello specifico, alcuni studiosi hanno sottolineato come fosse necessario trattare i due settori in modo assolutamente paritario, senza operare distinzioni di natura gerarchica³⁹⁵, ma, anzi, cercare di coordinare la normativa sulla concorrenza con quella relativa alla coesione in un senso di complementarità³⁹⁶.

Pertanto, è possibile effettivamente affermare come la costruzione di una legislazione riguardante la coesione europea determini *«finalmente una politica comunitaria "in senso pieno" con proprie caratteristiche ben definite, propri*

³⁹⁴ Si veda sul punto C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., p. 25; E. BALBONI, *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, p. 20, nonché C. PINOTTI, *Servizi collettivi e ordinamento comunitario*, in *Consiglio di Stato*, 1998, p. 923, che sostiene come *«gli obiettivi economici costituiscono la stessa ragion d'essere dell'integrazione»*, sottolineando quindi come le esigenze del mercato interno debbano comunque prevalere su quelle legate alla coesione.

³⁹⁵ Cfr. L. SIMONETTI, *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2006, p. 416.

³⁹⁶ Sul punto, si veda G. VITALE, *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (CE) n. 1083/06*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012, p. 1004.

strumenti adeguati ed una collocazione alla pari nella gerarchia dei “valori” che dovevano ispirare l’azione quotidiana delle Istituzioni comunitarie, generando così una vera e propria svolta nel percorso dell’integrazione europea»³⁹⁷.

Risulta, tuttavia, chiaro come tale impegno non possa non coinvolgere anche gli Stati membri, che hanno anch’essi il compito di coordinare le proprie attività in direzione di una riduzione dei divari regionali. Sul punto, interviene l’art. 130 B³⁹⁸ che appunto definisce l’importanza della dimensione nazionale nello sviluppo di una politica regionale comunitaria.

Sempre l’art. 130 B, inoltre, segna un passaggio storico per quanto riguarda gli strumenti con cui tentare di attuare una coesione europea, ovvero i fondi strutturali. In particolare, si dice come *«la Comunità appoggia questa realizzazione con l’azione che essa svolge attraverso Fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento garanzia sezione orientamento, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti»*. Tra questi, sicuramente, il Fondo Europeo di sviluppo regionale (FESR) occupa un ruolo preminente³⁹⁹, nel delineare i tipi di intervento per lo sviluppo e la riconversione delle aree industriali in declino.

L’integrazione europea fa, dunque, un passo in avanti non solo promuovendo uno sviluppo più territorialmente equilibrato attraverso affermazioni di principio, bensì vengono adottati veri e propri strumenti, utili a perseguire gli obiettivi indicati dal Trattato.

Due anni dopo l’approvazione dell’Atto unico europeo, il Consiglio Europeo approva nel marzo del 1988 il primo bilancio comunitario pluriennale per il periodo 1989-1993, noto anche come Pacchetto Delors I⁴⁰⁰. Quest’ultimo riformava i Fondi Strutturali, non solo agendo in un’ottica di ripensamento normativo degli strumenti, ma raddoppiandone la dotazione, arrivando nel 1993 ad occupare circa il 30,7% del budget complessivo europeo.

³⁹⁷ C. GOLINO, *L’intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., pp. 27-28.

³⁹⁸ Il testo, nella prima parte, recita *«gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell’articolo 130 A»*.

³⁹⁹ A lui è dedicato specificatamente l’art. 130 C del Trattato novellato dall’Atto unico europeo.

⁴⁰⁰ COM (100) del 15 febbraio 1987, *Portare l’Atto unico al successo: una nuova frontiera per l’Europa*.

La riforma si basava su cinque distinti regolamenti che sono entrati in vigore nel gennaio del 1989⁴⁰¹. Questi introducevano quattro principi di base che avevano la funzione di delineare sia a livello strutturale che funzionale l'operatività dei Fondi stessi⁴⁰²; in particolare, questi erano: concentrazione, programmazione, addizionalità e partenariato.

Il primo aveva la funzione di limitare l'azione dei Fondi su un limitato numero di obiettivi nelle regioni meno sviluppate. Il secondo sottolineava l'importanza della visione anche pluriennale della politica di coesione europea. Il terzo si traduceva nella condivisione tra istituzioni sovranazionali e Stati membri dei fondi, ovvero le risorse europee non dovevano andarsi a sostituire alla spesa pubblica nazionale, ma solo aggiungersi. Infine, per partenariato si intende la dimensione di dialogo costante tra i diversi livelli della *multilevel governance*, partendo quindi dal locale fino alla Commissione Europea per la definizione degli obiettivi e dell'implementazione dei Fondi stessi. Accanto ai principi, vennero definiti anche cinque obiettivi considerati prioritari: Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo; Obiettivo 2: riconvertire le regioni gravemente colpite da declino industriale; Obiettivo 3: lottare contro la disoccupazione di lunga durata; Obiettivo 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani; Obiettivo 5 che si suddivide in a) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie e b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

Gli obiettivi con più focus territoriale erano sicuramente 1, 2 e 5b, i quali ricoprivano anche la quota maggiore del budget europeo. Si pensi, ad esempio, che

⁴⁰¹ I cinque regolamenti erano: Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti, Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dell'altro, Regolamento (CEE) n. 4254/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale, Regolamento (CEE) n. 4255/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo, Regolamento (CEE) n. 4256/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento.

⁴⁰² M. BRUNAZZO, *The history and evolution of Cohesion policy*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham – Northampton, 2016, p. 22.

solo il primo obiettivo copriva il 70% dei Fondi Strutturali allocati per il periodo 1989-1993⁴⁰³.

Nel 1992, praticamente in concomitanza con la conclusione del ciclo di programmazione, venne firmato il Trattato di Maastricht, entrato poi in vigore il 1° novembre del 1993. Grazie a questo passaggio, la politica di coesione assume un ruolo e un'importanza ancora maggiore all'interno del processo di integrazione europea, continuando di fatto quanto delineato dall'Atto unico europeo. In questo senso le politiche di coesione europea diventavano un elemento strutturale, nonché *«una sorta di contrappeso all'economia di mercato e dovevano servire a creare una legittimazione della Comunità europea davanti ai suoi cittadini che si aspettavano maggiori opportunità e minori rischi dai futuri cambiamenti»*⁴⁰⁴.

Di particolare rilievo è notare come col Trattato di Maastricht, la coesione economica e sociale sia intesa come fine dell'azione delle istituzioni sovranazionali⁴⁰⁵, ma, allo stesso tempo, come mezzo⁴⁰⁶ attraverso cui perseguire gli obiettivi generali della neonata Unione Europea. In tal senso vanno letti anche gli articoli 159 e 161; il primo infatti allarga la portata dell'ex art. 130 B, sottolineando come tutte le politiche comunitarie debbano perseguire l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato e teso alla riduzione dei divari regionali. Il secondo invece (ex art. 130 D) prevedeva l'istituzione di un nuovo Fondo destinato agli Stati membri, e non alle regioni come nei casi precedenti, con più difficoltà dal punto di vista economico: il Fondo di Coesione. Suo scopo specifico è quello di *«concretizzare la necessaria solidarietà a livello europeo, indispensabile per conseguire l'obiettivo dell'Unione economica e monetaria. È un fondo condizionato, direttamente indirizzato verso uno sforzo teso alla diminuzione dei deficit pubblici eccessivi dei paesi meno prosperi dell'Unione»*⁴⁰⁷.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ A. CITARELLA, A. FILOCAMO, *Processo di integrazione europea: economia di mercato, vincoli di bilancio e obiettivi mancati della politica di coesione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2 2017, p. 118.

⁴⁰⁵ Si pensi all'inserimento all'art. 2 del Trattato in cui si sottolinea come obiettivo dell'UE sia *«una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri»*.

⁴⁰⁶ All'art. 3 del Trattato, infatti, si parla esplicitamente di un *«rafforzamento della coesione economica e sociale»*.

⁴⁰⁷ L. BIANCONI, *Il fondo di coesione*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale dell'Unione europea*, Milano, 1996, p. 177.

È, tuttavia, da sottolineare come tale fondo, proprio per le sue peculiarità, risulti essere limitato sia rispetto al numero dei paesi coinvolti, minore in confronto ai Fondi SIE, sia rispetto al tipo di interventi previsti.

Sul versante istituzionale, invece, da un lato Maastricht aumenta il ruolo della Commissione, che viene indicata come il soggetto incaricato di delineare proposte per il rafforzamento della coesione sociale ed economica all'interno dell'Unione Europea⁴⁰⁸, dall'altra si crea il Comitato delle Regioni⁴⁰⁹ (Cdr). Quest'ultimo è un organo consultivo, che si configura come un'istituzione deputata a svolgere il ruolo di cinghia di trasmissione tra i diversi enti locali dell'UE, che compongono il CdR, e le istituzioni sovranazionali. Infatti, la Commissione e il Consiglio sono tenute a interpellare il Comitato delle Regioni nei casi previsti dal Trattato o tutte le volte che viene ritenuto opportuno.

Tali interventi non vanno a mutare eccessivamente gli obiettivi e i regolamenti per il periodo 1994-1999, anche se il contesto territoriale comincia ad emergere sempre di più, come testimoniato dall'aggiunta di un sesto obiettivo dedicato alle regioni con scarsissima densità di popolazione, introdotto a seguito dell'adesione di Austria, Finlandia e Svezia. Sul lato dei regolamenti, invece, l'unica novità riguarda il settore della pesca⁴¹⁰.

L'assetto normativo e istituzionale dal Trattato di Maastricht viene in qualche modo confermato anche dai successivi passaggi segnati col Trattato di Amsterdam⁴¹¹ e dall'*Agenda 2000*⁴¹². Giunti, infatti, sul finire del millennio l'Unione doveva affrontare due passaggi chiave: l'ulteriore allargamento ad est, con l'ingresso di Paesi che si trovavano sicuramente al di sotto delle condizioni economiche dei paesi in quel momento presenti all'interno dell'UE, e l'introduzione dell'Unione Economica e Monetaria con le difficoltà di coordinamento tra i diversi Stati Membri, i quali non stavano, oltretutto, vivendo un periodo di particolare e strutturato sviluppo. Anche per

⁴⁰⁸ Art. 159 TCE.

⁴⁰⁹ Si veda in particolare gli articoli che 198 A, 198 B e 198 C del Trattato. Sul punto anche L. COSTATO, *Il Comitato delle Regioni nel Trattato di Maastricht*, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 1995, pp. 269 ss.; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996.

⁴¹⁰ In merito si consideri Regolamento (CEE) n. 2080/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca.

⁴¹¹ Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° gennaio del 1999.

⁴¹² COM (97) 2000, 15 luglio 2000, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, vol. I; *Agenda 2000. La sfida dell'ampliamento*, vol. II.

questi motivi, nel 1997 il Consiglio Europeo auspicava una riforma dei Fondi Strutturali, che potesse meglio aiutare le regioni più svantaggiate a colmare il divario ancora esistente⁴¹³.

In tal senso, si pone l' *Agenda 2000* cercando di semplificare e concentrare le risorse comunitarie⁴¹⁴ in alcuni asset strategici, senza però aumentarne la portata da un punto di vista finanziario. Nello specifico, si passa da sette obiettivi a tre:

- Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo.
- Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (zone in fase di maturazione socioeconomica nei settori industria e servizi; zone rurali in declino; zone urbane in difficoltà; zone dedite alla pesca in crisi).
- Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

Nei Regolamenti per il periodo di programmazione 2000-2006, approvati nel 1999⁴¹⁵, si segue dunque quanto indicato nell' *Agenda 2000*, non solo in termini di semplificazione delle procedure e degli obiettivi, ma diversificando anche i criteri con cui ripartire i Fondi, usando indicatori alternativi rispetto al PIL e al tasso di disoccupazione⁴¹⁶.

In tale quadro, si pone anche la decisione di adottare la cosiddetta *Strategia di Lisbona*, in occasione del Consiglio Europeo di Goteborg del 23-24 marzo 2000. L'obiettivo dichiarato era quello di rendere l'Unione europea «*l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo*»⁴¹⁷ entro il 2010. Nell'ottica dei

⁴¹³ CONSIGLIO EUROPEO, *Extraordinary European Council Meeting on Employment*, Luxembourg, 20-21 novembre, 1997. In particolare, si veda il punto 34 delle *Presidency Conclusions*.

⁴¹⁴ M. BRUNAZZO, *The history and evolution of Cohesion policy*, cit., p. 26 in cui si sottolinea come «*concentration, efficiency and simplification became the cornerstones of reducing the scope of the reform, which included a reduction to three of the number of the Objectives (thus reducing the scope of the Structural Funds), the reduction of the CIs from the 13 to four, stricter eligibility rules, and the addition of a new efficiency principle to the existing five principles*».

⁴¹⁵ In questo caso, fu approvato un Regolamento con le disposizioni generali a tutti i Fondi Strutturali, Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, insieme ad altri Regolamenti specifici sui singoli Fondi.

⁴¹⁶ Ad esempio, per l'Obiettivo 2, si guarda anche, per esempio, alla densità e alla diminuzione della popolazione, ai tassi di istruzione, di criminalità, nonché ai livelli di povertà.

⁴¹⁷ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, *Introduzione*.

governi nazionali, così come delle istituzioni europee, tale progetto avrebbe dovuto portare un beneficio a cascata anche sul piano sociale, favorendo il raggiungimento della piena occupazione⁴¹⁸.

In tale ambiente si produsse, non senza difficoltà, il dialogo tra governi nazionali e istituzioni sovranazionali per l'adozione del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013. In tale sede vennero definiti tre nuovi Obiettivi: Convergenza, Competitività regionale e occupazione, Cooperazione Territoriale Europea (CTE). Il primo aveva l'obiettivo di supportare lo sviluppo delle regioni più arretrate da un punto di vista economico, il secondo invece ricalcava i temi indicati dalla Strategia di Lisbona avendo un focus particolare su innovazione e competenze, nonostante già nel 2005 ci si rese conto che si era abbastanza lontani sia dal rilanciare il progetto europeo sia dalla possibilità di raggiungere effettivamente gli obiettivi posti cinque anni prima. Infine, il terzo promuoveva lo sviluppo di relazioni tra enti locali appartenenti a Stati diversi sia su un piano istituzionale che imprenditoriale⁴¹⁹.

Ciononostante era l'Unione Europea in generale che era alla ricerca di un nuovo rilancio. Pertanto, dopo il fallimento della Costituzione Europea⁴²⁰, si arrivò nel 2007 all'approvazione del Trattato di Lisbona⁴²¹.

In questo passaggio, la dimensione territoriale assume un risalto ancora maggiore rispetto al passato, attraverso un'importanza crescente riconosciuta sia ai livelli sub-statali dei Paesi membri⁴²², sia alle istituzioni europee che rappresentano gli interessi delle comunità locali, *in primis* il Comitato delle Regioni⁴²³. Nello specifico,

⁴¹⁸ La Strategia venne maggiormente dettagliata al Consiglio Europeo di Göteborg dell'anno successivo dove si definirono le tre declinazioni su cui costruire il rinnovamento europeo, ovvero, economico, ambientale e sociale. Sul punto si veda C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., p. 37.

⁴¹⁹ A livello di distribuzione il primo obiettivo impegnava l'81,5% dei Fondi, il 16% alla Competitività regionale e il restante 2,5% alla Cooperazione Territoriale Europea.

⁴²⁰ Si fa qui riferimento al noto progetto portato avanti dagli Stati membri e dalle istituzioni sovranazionali di dotare l'Unione Europea di una Costituzione che andasse a definire in un testo unico le differenti normative. La firma è avvenuta a Roma il 29 ottobre del 2004, tuttavia il testo non è mai entrato in vigore dato l'esito negativo dei referendum popolari tenutisi in Francia e Paesi Bassi.

⁴²¹ Trattato sull'Unione europea (TUE) e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dopo la ratifica di tutti i Paesi membri.

⁴²² Si veda, in particolare, l'art. 5, p. 3 del TUE.

⁴²³ Sul punto si veda C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 2, 2017, p. 8, che sottolinea come il TUE abbia «rafforzato la presenza del Comitato in ogni fase del processo legislativo dell'UE, poiché tutte le istituzioni responsabili della legislazione eurounitaria hanno l'obbligo di consultarlo prima di emanare atti normativi con impatto

il CdR, insieme agli enti territoriali, è stato maggiormente coinvolto nella fase pre-legislativa⁴²⁴, ma gli sono stati riconosciuti anche nuovi diritti come quello di adire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, a tutela propria e del principio di sussidiarietà⁴²⁵.

In questo senso, il territorio, inteso in senso lato, viene visto come un'ulteriore declinazione della politica di coesione oltre a quella economico-sociale⁴²⁶.

A livello normativo, troviamo tre articoli cruciali per la politica di coesione e più in generale per il rapporto tra intervento pubblico e territorio, cioè gli articoli 3 TUE, 174 e 175 TFUE. Il primo inserisce la politica di coesione come uno degli obiettivi fondamentali dell'attività sovranazionale, dando seguito a quanto già stabilito nel Trattato di Maastricht, ovvero l'idea di un'Unione anche sociale oltreché economica: essa, infatti, si impegna a «*promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*»⁴²⁷.

L'art. 174 TFUE, invece, segna un passo in avanti rispetto al precedente art. 158 TCE, in cui si faceva riferimento esclusivamente alla coesione economica e sociale, escludendo di considerare quella territoriale. Inoltre, nella versione precedente si faceva espresso riferimento alle regioni rurali o insulari come esempi di regioni meno favorite⁴²⁸, mentre nella versione aggiornata si elencano al comma 3, le caratteristiche socio-economiche che possono definire una regione come svantaggiata, allargando di conseguenza i territori rientranti in tale ambito⁴²⁹.

regionale; inoltre, è stato attribuito al Comitato delle Regioni il diritto di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia non solo per tutelare le proprie prerogative ma anche, più in generale, per chiedere l'annullamento di atti normativi dell'UE che, in violazione del principio di sussidiarietà, vulnerino le competenze regionali e locali.

⁴²⁴ Sul punto si veda F. SPERA, *Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2020, pp. 763-817.

⁴²⁵ Cfr. D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, cit., p. 69.

⁴²⁶ Sul punto cfr. P. L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *federalismi.it*, n. 22, 2016, p. 3. Sull'importanza del rapporto tra coesione economica, sociale e territoriale si veda anche la Risoluzione del Parlamento europeo sul *Libro verde sulla coesione territoriale e lo stato della discussione sulla futura riforma della politica di coesione*, 24 marzo 2009.

⁴²⁷ Art. 3 c. 3 TUE.

⁴²⁸ L'art. 158 c.2 TCE affermava infatti che «*in particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali*».

⁴²⁹ L'articolo recita, infatti che «*tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti*

È rilevante sottolineare come manchi la tensione da parte del legislatore europeo verso una definitiva eliminazione dei divari territoriali: ciò può essere motivato tanto da un approccio realistico, quanto da una visione economicista per cui è auspicabile il persistere di alcune differenze⁴³⁰.

L'art. 175⁴³¹ dispone, infine, le modalità e i soggetti incaricati di perseguire gli obiettivi posti dall'art. 174. In particolare, il testo afferma come «*gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti*». Si definisce così una competenza concorrente tra UE e Stati membri⁴³², i quali si coordinano per il raggiungimento degli scopi prefissati⁴³³.

svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

⁴³⁰ Sul punto si veda M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 92 ss.

⁴³¹ Il testo dell'articolo stabilisce che «*Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte. Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni*».

⁴³² Sul punto è bene specificare come per Stato si intende anche le sue articolazioni interne, comprendendo quindi regioni, province ed altri enti locali previsti a livello nazionale, senza particolari riferimenti da parte del legislatore europeo che sul tema è sempre stato molto prudente, vedi F. CARUSO, *Profili comunitari rilevanti per una politica regionale italiana*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Intervento nel Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma, 1993.

⁴³³ Sul punto cfr. G. TESAURO, *La politica di coesione e il rapporto con le altre politiche comunitarie: filosofia neoliberista o interventista nella costituzione economica comunitaria*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, cit., p. 123.

Particolarmente rilevanti risultano essere anche gli articoli 177 e 178 TFUE, i quali semplificano la definizione dei compiti, degli obiettivi prioritari e dell'organizzazione dei fondi strutturali, definendo il ruolo centrale di Parlamento e Consiglio, i quali possono deliberare in merito ai Fondi SIE mediante regolamenti e procedura legislativa ordinaria. Per tali ragioni, quello che emerge è un «quadro decisamente più semplificato e uniforme rispetto alla situazione precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sintomatico di un atteggiamento più aperto e collaborativo degli Stati membri»⁴³⁴.

Il 2009, tuttavia, non è solo l'anno in cui entra in vigore il Trattato di Lisbona, ma la crisi economica, nata negli Stati Uniti e diventata presto globale, comincia sempre di più a produrre numerosi effetti negativi nell'Unione Europea, la quale viene costretta a produrre risposte che, come abbiamo visto nel primo capitolo, muteranno la costituzione economica sovranazionale e nazionale⁴³⁵.

Pertanto, il dibattito, che comincia nell'ottobre del 2011 con la proposta da parte della Commissione, è in parte influenzato proprio dal contesto economico in cui l'UE si trovava in quel momento, ma anche da due importanti documenti redatti l'anno precedente: la strategia *Europa 2020* e la *Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale - Investire nel futuro dell'Europa*⁴³⁶.

La prima sostituiva la *Strategia di Lisbona* e aveva l'obiettivo di promuovere una *crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, proponendosi cinque obiettivi particolarmente ambiziosi. Nello specifico, si puntava a:

- «– il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;

⁴³⁴ M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 98.

⁴³⁵ Vedi *supra* capitolo I, par. 6.

⁴³⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Investire nel futuro dell'Europa. Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2010.

– 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà»⁴³⁷.

Tali sfide entrano anche negli obiettivi della politica di coesione⁴³⁸ come sottolineato dalla *Relazione*, che sottolineando i benefici portati dai Fondi Strutturali nei vent'anni precedenti, mette anche in luce come la crisi economica, la globalizzazione e le sfide tecnologiche non possano che determinare un efficientamento della spesa pubblica, anche per quanto riguarda i fondi europei.

Si passa, inoltre, dai tre Obiettivi della programmazione 2007-2013 ai due della 2014-2020: investimenti a favore della crescita e dell'occupazione e Cooperazione Territoriale Europea.

Oltre al profilo tematico, la programmazione 2014-2020 voleva essere nell'intenzione del legislatore europeo, un periodo in cui intervenire per semplificare e razionalizzare la normativa relativa alla politica di coesione. In questo senso, si può sottolineare come effettivamente dal 2014 viene meno la divisione tra Fondi Strutturali (Fondo di coesione, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e il Fondo Sociale Europeo) e Fondi di Investimento (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), diventando così Fondi Strutturali e di Investimento (SIE). Ciò avviene anche grazie al Regolamento comune a tutte le diverse linee di finanziamento⁴³⁹, ma in realtà poi anche gli altri Fondi continuano ad

⁴³⁷ COM(2010) 2020 definitivo, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, p. 5.

⁴³⁸ In particolare, sono 11 gli obiettivi tematici, legati ad *Europa 2020*, che i Fondi devono affrontare: 1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2. migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese; 4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; 5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6. preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8. promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10. investire nell'istruzione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente 11. rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente;

⁴³⁹ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

avere Regolamenti dedicati⁴⁴⁰, oltre agli atti delegati e di esecuzione nonché le diverse linee guida, delineando, ancora una volta, un sistema complesso e poco decifrabile⁴⁴¹.

In altre parole, si registra una tensione in questo ciclo di programmazione tra il desiderio di innovare il funzionamento dei Fondi SIE, da una parte, rimanendo, tuttavia, nel solco di quanto previsto in passato, dall'altra⁴⁴².

In particolare, perno centrale per la distribuzione dei finanziamenti diventa il cosiddetto Accordo di Partenariato⁴⁴³, siglato dalla Commissione Europea e dallo Stato membro, finalizzato a delineare progetti e investimenti per la durata del settennio a livello nazionale. Successivamente, grazie allo sviluppo dei Piani Operativi Nazionali (PON), così come ai Piani Operativi Regionali (POR), insieme a tutti gli strumenti creati in seno alla Cooperazione Territoriale Europea, si viene a dare declinazione di quanto stabilito nell'Accordo di Partenariato.

Nonostante tali riforme, non si può non sottolineare come il ciclo di programmazione 2014-2020 ha ricercato un nuovo equilibrio tra mercato unico e principio di solidarietà, tra efficientamento ed equità. Infatti, l'attenzione verso le difficoltà dei territori più in crisi a livello economico è sembrata minore, tanto che per la prima volta si è assistito ad una riduzione, sia nominale che sostanziale, dei fondi

⁴⁴⁰ Si consideri, infatti, Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea, Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

⁴⁴¹ Sul punto C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., p. 94, G. CENTURELLI, *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2017, p.78.

⁴⁴² Sul punto si veda C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6, 2014, pp. 565 ss.

⁴⁴³ Cfr. artt. 15-17 del Reg. 1303/2013. In particolare, l'art. 15 definisce come l'accordo di partenariato deve stabilire «le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale».

dedicati alla politica di coesione⁴⁴⁴. Inoltre, si afferma un diverso modello di «coesione economica, sociale e territoriale, ispirato unicamente al raggiungimento di una piena integrazione del mercato interno e dell'accesso ai mercati globali di tutti gli Stati membri»⁴⁴⁵. In questo senso, da una parte sembra effettivamente rinascere un'attenzione per i territori, grazie anche al Rapporto Barca del 2009 citato già in questo lavoro, ma, allo stesso tempo, rimane una fiducia nel mercato europeo e globale come fattore di sviluppo per le diverse aree europee, che devono in tutti i modi cercare di inserirsi all'interno di questi flussi globali.

Tuttavia, il settennato 2014-2020 verrà condizionato profondamente dalla pandemia da Covid-19, che costringerà anche a rivedere le norme per permettere un utilizzo più rapido dei fondi europei ancora non utilizzati⁴⁴⁶, dall'altra produrrà nuove importanti diseguaglianze territoriali, determinando importanti innovazioni nel ciclo di programmazione 2021-2027.

4.2. Sulla complessità della definizione di politica di coesione: un prisma attraverso cui guardare all'integrazione europea.

Prima di entrare nel merito del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, è rilevante approfondire da un punto di vista giuridico come si definisce la politica di coesione. Infatti, abbiamo visto come nel corso degli anni sia cambiato l'approccio all'intervento europeo nei territori in una continua ricerca del bilanciamento tra principi solidaristici e promozione dello sviluppo del mercato e, quindi, del mercato unico.

Il punto di partenza per comprendere la natura della politica di coesione è sicuramente costituito dal suo scopo principale, ovvero la riduzione dei divari sociali

⁴⁴⁴ I. TOMMEL, *The Commission and Cohesion policy*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, cit., p. 110.

⁴⁴⁵ C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., p. 99.

⁴⁴⁶ Si veda sul punto Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus).

e regionali⁴⁴⁷ e, quindi, un generale senso di solidarietà di una comunità politica, seppure peculiare come quella dell'Unione Europea⁴⁴⁸.

Tuttavia, risulta oramai evidente come l'ampiezza degli obiettivi succedutisi nel tempo abbia portato alla necessità di una definizione più puntuale. In questo senso, Medeiros sottolinea come la coesione territoriale è un processo di convergenza che avviene in un certo spazio e in un determinato lasso di tempo ma, oltre a questo, essa si caratterizza per la promozione di una sostenibilità ambientale nei diversi contesti, un rafforzamento e miglioramento della cooperazione tra differenti livelli di *governance* e, infine, per lo sviluppo di un sistema urbano policentrico così come visto e promosso anche nelle *Agende Territoriali* analizzate in precedenza⁴⁴⁹.

Tuttavia, è bene vedere nella definizione della politica di coesione qualcosa al di là della sua stessa funzione: il processo di integrazione europea⁴⁵⁰. Infatti, l'evoluzione normativa che ha accompagnato la nascita e le successive riforme dei Fondi SIE, mostra la tensione latente tra mercato e solidarietà, tra concorrenza e coesione⁴⁵¹, all'interno del contesto europeo. In altre parole, l'obiettivo di un benessere economico allargato ad un sempre maggior numero di Paesi, si è dovuto confrontare nel tempo con l'emergere delle diseguaglianze territoriali.

Pertanto, il legislatore europeo è stato chiamato sempre di più a definire una politica di coesione territoriale che considerasse anche le ricadute sulla concorrenza del mercato e viceversa. In particolare, gli obiettivi di riduzione dei divari sono stati sempre di più visti come perseguibili anche dalla normativa che regola il mercato e la

⁴⁴⁷ Cfr. M. BRUNAZZO, *The history and evolution of Cohesion policy*, cit., p. 17.

⁴⁴⁸ Sul punto F. MARTINES, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011, p. 63.

⁴⁴⁹ E. MEDEIROS, *Territorial Cohesion: An EU concept*, in *European Journal of Spatial Development*, n. 60, 2016, p. 10. Sul punto si veda anche R. LEONARDI, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, 1995, p. 19. In particolare, entrambi pongono l'accento sull'importanza di misurare, attraverso appositi indicatori, il processo di convergenza territoriale.

⁴⁵⁰ Sul punto si veda C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, cit., p. 14, che sottolinea come «gli obiettivi che segnano le linee direttrici degli interventi volti alla correzione delle disparità territoriali e al conseguimento della convergenza economica, e in particolar modo la definizione della finalità di coesione economica e sociale, hanno avuto un profondo impatto sia sul significato che viene attribuito al concetto di integrazione europea, sia in relazione agli interventi sovranazionali per la riduzione delle disuguaglianze e degli squilibri regionali».

⁴⁵¹ Cfr. F. F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016, pp. 59 ss.

concorrenza, mentre, dall'altra parte, la legislazione dei Fondi SIE ha compreso al suo interno, soprattutto dal XXI secolo in poi, finalità connesse ad esigenze economiche del contesto sovranazionale⁴⁵².

Un altro aspetto particolarmente significativo inerente alla politica di coesione europea è sicuramente il legame tra investimento territoriale e impatto sulla *governance* nazionale. Infatti, dagli anni '80 ad oggi le declinazioni dei Fondi SIE, nei singoli Stati Membri, è stata molto differenziata. I Paesi mediterranei sono stati destinatari di un'importante quota di fondi europei, tuttavia ragioni di carattere sia esogeno che endogeno hanno portato quest'ultimi a non vedere un effettivo miglioramento delle condizioni⁴⁵³. Questo è stato aggravato anche dalla crisi economica e dalle restrizioni sui bilanci pubblici che inevitabilmente hanno incrinato l'immagine del progetto europeo⁴⁵⁴.

Ciò nonostante, non è neanche del tutto corretto fare solo un discorso geografico, infatti zone anche molto vicine tra loro, come l'Irlanda e il Regno Unito, hanno avuto diversi modi di avvicinarsi alla politica di coesione europea. Nel primo caso, per esempio, si è assistito ad una totale convergenza tra politica regionale nazionale ed europea, proprio grazie all'utilizzo dei Fondi SIE. Al contrario, nel Regno Unito alcune regioni hanno instaurato ottimi rapporti con la Commissione Europea, mentre il governo centrale è sembrato sempre piuttosto freddo nei confronti di Bruxelles, anche in merito alla politica di coesione⁴⁵⁵.

Dunque, non solo la normativa inerente i Fondi Strutturali è una lente attraverso cui guardare al processo di integrazione europea, rileggendone anche alcune fasi; ma è anche uno strumento per vedere la forte differenziazione ancora presente tra i diversi

⁴⁵² Si fa qui riferimento, in particolare, alla *Strategia di Lisbona* del 2000, succeduta poi da *Europa 2020*, che verranno analizzate successivamente più nello specifico.

⁴⁵³ Sul punto, L. POLVERARI, *Cohesion Policy in the Southern Periphery*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, cit., p. 246.

⁴⁵⁴ Sulla relazione tra percezione del progetto di integrazione europea e politica di coesione si rimanda al Progetto Perceive (<https://www.perceiveproject.eu/>), con particolare riferimento ai due *Work Package 3 - The effectiveness of projects' communication strategies*, dedicati alle regioni Emilia-Romagna e Calabria.

⁴⁵⁵ Sul punto si veda D. CHARLES, *Cohesion policy in the service economies of the North*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, cit., p. 266, che in merito alla *governance* specifica anche come «*devolution in Scotland, Wales and Northern Ireland has produced a greater differentiation in governance of programmes, with each devolved administration adopting different solutions*».

Stati Membri in merito tanto alla politica regionale, che al ruolo giocato dall'Europa rispetto allo sviluppo locale.

Abbiamo, dunque, ripercorso alcune tappe cruciali del percorso normativo della politica di coesione mettendo in luce le visioni, gli interventi e i risultati delle istituzioni nazionali e sovranazionali rispetto alle diseguaglianze territoriali, fornendo però anche importanti spunti sulle condizioni del processo di integrazione; in questo modo, possiamo approfondire la legislazione prevista per la programmazione 2021-2027, sottolineando sia i segni di continuità con il passato, sia eventuali momenti di innovazione nella concezione o nella declinazione della politica di coesione.

5. Next Generation EU e il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Una nuova presa di coscienza del problema territoriale.

La discussione per la formazione del bilancio pluriennale 2021-2027 comincia nel 2018, con la comunicazione della Commissione del 14 febbraio⁴⁵⁶, in cui l'obiettivo dichiarato è quello di *«allineare meglio i finanziamenti disponibili alle nostre priorità politiche e dovrebbe basarsi su ciò che funziona bene oggi anticipando nel contempo le sfide future. In linea con la dichiarazione di Roma, il bilancio dovrebbe consentire la realizzazione di un'Europa sicura, un'Europa prospera e sostenibile, un'Europa sociale e un'Europa più forte sulla scena mondiale»*⁴⁵⁷. Pochi mesi dopo, nel maggio del 2018 si concretizza la prima proposta della Commissione in merito al nuovo settennato, che dà ufficialmente inizio ai lavori tra governi nazionali e istituzioni sovranazionali. Il confronto intorno al nuovo bilancio pluriennale era tutt'altro che semplice; infatti, già prima che il Covid-19 stravolgesse le agende politiche mondiali, gli scontri all'interno dell'Unione erano significativi. In particolare, l'uscita del Regno Unito e la conseguente perdita di risorse a livello europeo, così come le violazioni dello Stato di diritto di alcuni Paesi dell'Est avevano reso, già dalle prime battute, il confronto complesso⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020*, (COM/2018/98), 14 febbraio 2018.

⁴⁵⁷ *Ivi*, p. 6.

⁴⁵⁸ In merito alle discussioni del bilancio 2021-2027 pre-Covid si veda F. BARCA, *Politica di coesione: tre mosse*, in *Documenti IAI*, n. 18(8), 2018, C. PINELLI, *I temi della condizionalità nel negoziato sul*

Tuttavia, dopo un anno e mezzo di lavori sul piano presentato nel 2018 e perfezionato nel corso dei mesi⁴⁵⁹, la pandemia irrompe anche nel dibattito che porta alla definizione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale.

Il primo passo, a seguito del nuovo scenario, viene fatto da un documento comune redatto da 9 Paesi - Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna - del 25 marzo 2020, in cui si richiede la creazione di un nuovo strumento europeo, funzionale alla raccolta di finanziamenti sul mercato e in grado di garantire le medesime condizioni a tutti gli Stati membri⁴⁶⁰.

A tali richieste, tuttavia, i paesi cosiddetti frugali, storicamente più restii alla messa in comune dei debiti nazionali, hanno rifiutato di aderire, proponendo, invece, strumenti alternativi come il MES, che viene subito utilizzato per finanziare le spese sanitarie impiegate nella lotta alla pandemia nell'Eurogruppo del 9 aprile 2020⁴⁶¹. Nel medesimo consesso, in realtà, ci si impegna anche a delineare un fondo utile a supportare la ripresa europea, garantendo la solidarietà verso i Paesi più colpiti⁴⁶².

Pochi giorni dopo, il 21 aprile 2020, il presidente del Consiglio Europeo Charles Michel invita la Commissione Europea a fare una nuova proposta, sottolineando come il nuovo QFP sarà uno strumento cruciale per la risposta europea alla crisi dovuta al Covid-19. Questo anche perché *«la coesione appare una politica centrale, non solo in relazione all'usuale utilizzo dei fondi con allocazione delle risorse concentrata nelle regioni in ritardo di sviluppo, ma come riallocazione per la ripresa e la ricostruzione, anche a favore delle regioni più sviluppate che però siano incorse in un rallentamento importante della crescita in conseguenza della pandemia, e come fattore di bilanciamento di potenze di fuoco differenti fra gli Stati membri nell'esercizio delle*

Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, in *Documenti IAI*, n. 18(7), 2018; P. BECKER, *A new budget for the EU: negotiations on the multiannual financial framework 2021-2027*, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, n. 11, 2019.

⁴⁵⁹ Il Consiglio Europeo del 12-13 dicembre 2019 aveva discusso già uno schema di negoziato presentato dalla Presidenza di turno finlandese per la definizione del QFP 2021-2027.

⁴⁶⁰ Cfr. *Joint letter by Belgium, France, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Portugal, Slovenia and Spain to European Council President Charles Michel*, 25 marzo 2020.

⁴⁶¹ In particolare, gli Stati decidono di attivare una nuova linea credito denominata *Pandemic Crisis Support*, che può garantire risorse fino al 2% del PIL del Paese richiedente.

⁴⁶² CONSIGLIO DELL'UE, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 aprile 2020, par. 19.

*deroghe relative agli aiuti di Stato»*⁴⁶³, come abbiamo già sottolineato in precedenza⁴⁶⁴.

Il momento di svolta, tuttavia, avviene il 18 maggio con l'incontro tra Francia e Germania da cui emerge la proposta di un nuovo fondo europeo del valore di 500 miliardi di euro, da finanziare con l'emissione di debito comune sui mercati⁴⁶⁵, da destinare poi agli Stati membri non tramite prestiti, ma sovvenzioni. Per la prima volta, dunque, si profila il tentativo di dare una risposta coordinata e solidale ad una crisi sovranazionale.

Tuttavia, le reazioni di molti governi nazionali è tutt'altro che favorevole, in particolare i Paesi cosiddetti frugali, così come alcuni Stati dell'Europa Orientale. Infatti, il 20 maggio l'Austria, la Danimarca, l'Olanda e la Svezia reagiscono con la proposta di un fondo che garantisca prestiti, in linea con la struttura già vista del MES. A questo si aggiungono le critiche dei Paesi di Visegrad, che lamentavano *«come il progetto non assicurasse adeguati finanziamenti a paesi con reddito medio più basso, mentre al contrario introducesse nuove regole sul rispetto dello Stato di diritto quale pre-condizione per l'accesso ai fondi europei»*⁴⁶⁶.

Una settimana dopo, però, la Commissione non dà seguito alle istanze dei Paesi frugali, ma presenta un piano particolarmente ambizioso⁴⁶⁷ in cui ad un aumento del QFP per il periodo 2021-2027 si associava un nuovo piano denominato, come noto, *Next Generation EU* (NGEU), composto per la maggior parte da sovvenzioni e solo per un terzo da prestiti. Come nella proposta franco-tedesca, il finanziamento di tale strumento passa da un'emissione di debito europeo sui mercati finanziari⁴⁶⁸, segnando

⁴⁶³ I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, n. 3, 2020, p. 130.

⁴⁶⁴ Vedi nota 178.

⁴⁶⁵ Sul punto si veda, *French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis*, 18 maggio 2020, in cui a proposito del QFP si dice che *«the Recovery Fund financing will be targeted at the challenges of the pandemic crisis and its aftermath. It will be an extraordinary complementary provision, integrated in the own resource decision, with a clearly specified volume and expiry and linked to a binding repayment plan beyond the current MFF on the EU budget.*

A swift agreement on the MFF and Recovery Fund as a package is necessary to address the major EU challenges. The negotiations will build on the progress reached until February. We will strive to make the budgetary effort related to coronavirus-crisis available as soon as possible».

⁴⁶⁶ F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022, pp. 67-68.

⁴⁶⁷ COM(2020) 456 final, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020.

⁴⁶⁸ Per approfondire sulla composizione del budget europeo 2021-2027 si rimanda alla recente Comunicazione della Commissione COM(2021) 566 final, *La prossima generazione di risorse proprie*

un'autentica svolta nella storia economica dell'Unione⁴⁶⁹. Infatti, a tal proposito si è parlato di possibile momento hamiltoniano per l'UE⁴⁷⁰, ovvero richiamando la decisione del governo americano, e del suo Segretario al Tesoro Hamilton, di creare un debito comune federale e non più diviso tra i vari Stati, nel 1790.

Il 21 luglio 2020 dopo lunghe discussioni il Consiglio Europeo raggiunge finalmente un accordo sul Next Generation EU e sul QFP 2021-2027⁴⁷¹. Il testo finale prevede 750 miliardi di euro per il NGEU che però sono stati riequilibrati tra sovvenzioni e prestiti nella trattativa con i Paesi frugali, riducendo le sovvenzioni a 390 miliardi di euro e alzando a da 250 a 360 miliardi di euro la quota destinata ai prestiti.

La base giuridica per tale strumento è costituita dall'art. 122 comma 2 TFUE e dall'art. 175 comma 3 TFUE. Nel primo caso si stabilisce la possibilità per l'Unione di prestare assistenza finanziaria ad uno Stato membro, qualora questo «*si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo*»⁴⁷². Pertanto, lo strumento non può che essere eccezionale e temporaneo, tuttavia, è rilevante sottolineare che rispetto ai mezzi utilizzati nella crisi dei debiti sovrani del 2012, i quali si caratterizzavano per essere fortemente connotati da una matrice intergovernativa, il *Next Generation EU* rimane ancorato al diritto dell'Unione Europea⁴⁷³.

Il secondo, come si è già avuto modo di descrivere, è l'articolo pilastro per la politica di coesione europea e, più in generale, è stato chiamato in causa come base

per il bilancio dell'UE, 2021. In dottrina si veda, invece, R. BUZKOVÁ, *Own resources in the light of European Council Conclusions on the MFF and next generation EU*, in *Financial Law Review*, n. 20(4), 2020, pp. 22-34.

⁴⁶⁹ Cfr. G. CENTURELLI, *Verso un futuro migliore: azioni nazionali ed europee sulla politica di coesione per riparare il tessuto sociale, disattivare gli squilibri causati dalla crisi Covid-19 e rilanciare l'economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 34(3-4), 2020, pp. 725 ss; F. FABBRINI, *Next Generation EU*, cit., p. 69, che sottolinea come proprio la portata della decisione, che garantisce di fatto capacità fiscale all'UE, abbia determinato «*una risposta iniziale poco entusiasta da parte di alcuni stati membri, del nord, e dell'est Europea, ostili ad uno sviluppo di tipo federale*». Contra si consideri F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021.

⁴⁷⁰ Si faccia riferimento all'intervista dell'allora Ministro dell'Economia tedesco, Scholz, a "Die Zeit" del 19 maggio 2020. Inoltre, sul punto cfr. anche L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, n. 4, 2020, pp. 22-42.

⁴⁷¹ Si vedano sul punto le Conclusioni del Consiglio Europeo del 17-18-19-20-21 luglio 2020.

⁴⁷² Art. 122 c. 2 TFUE.

⁴⁷³ Sul punto cfr. J. M. PORRAS RAMÍREZ, *EU Next Generation-Europe's recovery and resilience plan: a revolution in economic governance of EU?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 23(4), 2021, p. 835.

giuridica per tutta una serie di strumenti nel corso del tempo che avessero una connessione con i principi di solidarietà e di coesione: si pensi ad esempio al Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione o al più recente *Just Transition Fund*.

Un aspetto interessante che è stato messo in luce dalla dottrina è il fatto che mentre l'art. 122 TFUE è una base giuridica utile per la creazione di strumenti emergenziali, al contrario l'art. 175 TFUE non ha quel tipo di carattere e potrebbe continuare a definire e giustificare interventi legati alle priorità del Dispositivo di Ripresa e Resilienza anche una volta che *Next Generation EU* si sia esaurito, seppure questo richiederebbe un rifinanziamento dei suoi programmi e una nuova decisione all'unanimità degli Stati membri⁴⁷⁴.

Il programma, in realtà, ammonta a circa 800 miliardi di euro, a causa della variazione di prezzi tra il 2018 e il 2020, i quali saranno ripartiti tra i diversi Stati Membri attraverso prestiti e finanziamenti a fondo perduto. Il pacchetto *NextGenerationEU*⁴⁷⁵ interverrà, in particolare tramite il *Recovery and Resilience Facility* (723 miliardi di euro), su tematiche specifiche legate alla transizione digitale, ecologica così come per rendere l'UE più resiliente alle sfide del futuro, mentre altri 83 miliardi saranno impiegati per contribuire ad altri programmi legati, tra gli altri, alla politica di coesione, al *Just Transition Fund* per la neutralità climatica o al Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale. Nello specifico, il piano di ripresa ha l'obiettivo di «*attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e rendere le economie e le società dei Paesi europei più resilienti e preparate ad affrontare le sfide presenti e future e a cogliere le opportunità della transizione ecologica e di quella digitale (c.d. «twin transitions»)*»⁴⁷⁶.

A tal fine, si individuano sei pilastri attorno cui costruire gli interventi nazionali, ovvero: «*transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante*

⁴⁷⁴ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The legal engineering of an economic policy shift* in *Common Market Law Review*, n. 58(3), 2021, pp. 658-659.

⁴⁷⁵ Regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*.

⁴⁷⁶ G. CENTURELLI, *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la «performance» attuativa ed i risultati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 35(2-3), 2021, pp. 653-654.

con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze»⁴⁷⁷.

Pertanto, ogni Paese Membro è stato chiamato a redigere un Piano di Ripresa e Resilienza in cui definire sia un programma di riforme che di investimenti, in accordo con gli obiettivi e le tempistiche dettate a livello sovranazionale⁴⁷⁸. In particolare, durante il periodo di attuazione (2021-2026), il Semestre Europeo sarà uno strumento cruciale nel monitorare le attività dei governi nazionali nell'attuazione dei Piani, tanto che nel Regolamento istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza si afferma che *«per garantire un monitoraggio efficace dell'attuazione, gli Stati membri dovrebbero riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei piani per la ripresa e la resilienza. È opportuno che tali relazioni semestrali elaborate dagli Stati membri interessati siano adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che dovrebbero essere utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti in vista del completamento dei piani per la ripresa e la resilienza»⁴⁷⁹*. Risulta, dunque, chiaro come in questo modo si vada a rinforzare il ruolo della Commissione nella possibilità di influenzare e monitorare le scelte economiche e fiscali dei governi nazionali⁴⁸⁰.

Oltre al *NextGenerationEU*, il settennato si caratterizza come sempre anche per il bilancio pluriennale europeo⁴⁸¹, che ammonta per il periodo 2021-2027 a circa

⁴⁷⁷ Regolamento (Ue) 2021/241, par. 10.

⁴⁷⁸ Ad oggi, giugno 2022, sono stati approvati i Piani di 24 Stati membri. Per un confronto tra alcuni dei Piani nazionali si rimanda a B. P. AMICARELLI, P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, NAPOLITANO G., RENZI A., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 2021, pp. 1137-1181.

⁴⁷⁹ Regolamento (Ue) 2021/241, par. 58.

⁴⁸⁰ J. M. PORRAS RAMÍREZ, *EU Next Generation-Europe's recovery and resilience plan*, cit., p. 849.

⁴⁸¹ I regolamenti di riferimento in questo caso sono i seguenti: Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta, Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013, Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante

1.211 miliardi di euro, facendo superare, quindi, la quota dei 2000 miliardi di euro, come complessiva risposta sovranazionale alla crisi dovuta al Covid-19.

È bene notare, tuttavia, che il bilancio 2021-2027 si distingue notevolmente in termini di priorità dai QFP precedenti, in quanto se negli anni '80 la concentrazione avveniva soprattutto sul settore dell'agricoltura, negli anni '90 sulla coesione, col nuovo budget si decide di destinare molte risorse su nuove priorità, come si può facilmente evincere anche dal grafico sotto riportato:

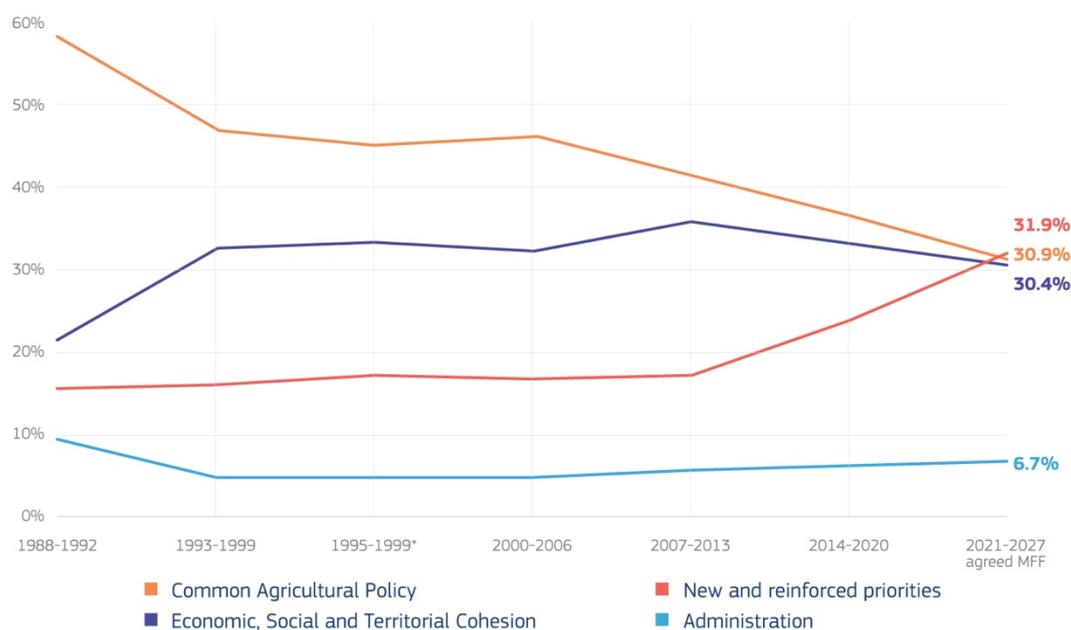


Figura n. 5. Fonte: Commissione Europea

Le aree che vengono finanziate maggiormente sono quelle destinate all'innovazione, così come la ricerca o la gestione dei confini. Ciò avviene poiché sempre di più ci si rende conto di come alcuni ambiti possono essere meglio gestiti e normati dal livello sovranazionale, rispetto a quello nazionale.

Per il nuovo settennato si è cercato di semplificare rispetto al periodo 2014-2020, passando dagli 11 obiettivi fissati nel 2014-2020, ai 5 elencati oggi⁴⁸², ovvero:

- Un'Europa più competitiva e intelligente

disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

⁴⁸² Art. 5, comma 1 del Reg. 2021/1060.

- Una transizione più verde e a basse emissioni
- Un'Europa più connessa investendo sulla mobilità
- Un'Europa più sociale e inclusiva
- Un'Europa più vicino ai cittadini promuovendo uno sviluppo sostenibile per tutti i tipi di territori.

Questi, a loro volta, vengono perseguiti da tre distinte linee di azioni, che si pongono in continuità con i passati cicli⁴⁸³, ovvero:

- 1) Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita: questo titolo comprende il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo+ (FSE+), il Fondo di Coesione (FC) e il Fondo per una Transizione Giusta (JTF).

Per quanto riguarda i primi due programmi, essi saranno ripartiti tra i territori europei raggruppati attraverso il sistema NUTS 2, ovvero suddivisi tra a) regioni più sviluppate b) regioni in transizione e c) regioni meno sviluppate. Nel primo caso troviamo le aree che registrano un PIL pro capite superiore al 100% della media europea, nel secondo lo stesso valore si trova tra il 75% e il 100% e, in ultimo, le regioni meno sviluppate sono quelle che registrano un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea.

- 2) Interreg: comprende gli investimenti per la cooperazione tra territori appartenenti a Stati diversi. Per il 2021-2027 si considerano la cooperazione transfrontaliera, la quale occupa quasi tre quarti del budget ed è incentrata sulle regioni che condividono un confine; la cooperazione transnazionale si occupa di migliorare l'integrazione tra Stati e regioni diverse; la cooperazione interregionale che investe sull'efficienza della politica di coesione, attraverso lo scambio *di best practices*; infine, novità di questo settennato, è prevista la cooperazione per le regioni ultraperiferiche che prevede fondi per quelle aree che sono sfavorite proprio dalla loro condizione geografica⁴⁸⁴. La linea

⁴⁸³ Art. 5, comam 2 del Reg. 2021/1060.

⁴⁸⁴ Sul punto si richiama l'art. 349 del TFUE, il quale afferma che «*tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla*

d'intervento dell'Interreg risulta essere cruciale per lo sviluppo territoriale proprio per i motivi messi in luce dalla *Territorial Agenda 2030*, analizzata in precedenza, in cui si sottolineava a più riprese come la capacità del legislatore e delle pubbliche amministrazioni decentrate di coordinarsi, cercando di andare oltre la logica dei confini, è fondamentale per uno sviluppo armonioso e ben distribuito all'interno dell'Unione Europea.

- 3) Strumenti e assistenza tecnica: fondi gestiti direttamente dalla Commissione Europea, i quali occupano una parte minoritaria del budget europeo.

In generale, quindi, la dottrina ha sostenuto come il nuovo QFP si inserisca per la maggior parte in un'ottica di continuità il periodo 2014-2020. Infatti, anche «*per quanto concerne i principi, il quadro regolamentare per il ciclo di programmazione 2021-2027 presenta una notevole continuità con la programmazione precedente, pur includendo importanti elementi di novità. In generale, appare evidente lo sforzo del legislatore di puntare su semplificazione, flessibilità, coerenza e concentrazione*»⁴⁸⁵.

Tuttavia, facendo un focus sui fondi destinati alle diseguaglianze territoriali, possiamo considerare come il totale dei fondi destinati alla politica di coesione seppure ricopra ancora un terzo del budget, risulta essere in fase calante. In particolare, essa occupa una parte leggermente minore del totale dei fondi previsti per il 2021-2027 rispetto al settennato precedente. Ciononostante, è da considerarsi che all'interno del *NextGenerationEU* è previsto il programma *ReactEU*, il quale destina i suoi finanziamenti al recupero economico di tutti i territori in risposta alla crisi dovuta al Covid-19. Pertanto, possiamo considerare come il budget definitivo sia più o meno simile rispetto al settennato precedente; infatti, è da valutare come ci siano anche altri fondi che non rientrano esplicitamente nel budget della politica di coesione, ma che hanno lo stesso una forte incidenza sull'economie dei territori.

loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorchè adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo».

⁴⁸⁵ G. CENTURELLI, «*Next Generation Eu*» e fondi strutturali. *L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 35(1), 2022, p. 40.

Nello specifico, è stato fatto notare⁴⁸⁶ come ad esempio il *Just Transition Fund*, destinato alla transizione ecologica, abbia un significativo carattere territoriale, in quanto supporta specificatamente le regioni che devono affrontare maggiori difficoltà nel perseguimento di un'economia più *green*⁴⁸⁷. Sul punto, si deve quindi considerare come gli obiettivi della politica di coesione vengano considerati dalla Commissione Europea perseguibili anche da altri programmi, seppure in modo indiretto, con il rischio tuttavia di porre in secondo piano lo sviluppo bilanciato dei territori⁴⁸⁸.

Ciononostante ci sono almeno due elementi che devono essere considerati in senso negativo rispetto al settennato 2021-2027.

Il primo di questi riguarda il dato sulla capacità redistributiva di alcuni programmi piuttosto che altri. Infatti, mentre la politica di coesione fornisce il 47,1% del suo totale alle regioni meno sviluppate, il 40,5% alle regioni in transizione e solo il 12,4% a quelle che si trovano al di sopra della media europea, i finanziamenti del *NextGenerationEU* vedono significativamente mutate tali percentuali. Infatti, il loro riparto viene così distribuito: 50,8% regioni in transizione, 25,5% alle aree più sviluppate e solo il 23,7% ai territori che si trovano al di sotto del 75% rispetto alla media europea⁴⁸⁹. In questo modo, diventa ancora più significativo capire come impatterà sui diversi territori il pacchetto di misure previsto nel *NextGenerationEU* rispetto alla tradizionale politica di coesione e, soprattutto, comprendere che effetto avrà sui divari regionali presenti nel contesto europeo.

Il secondo aspetto, invece, riguarda la *governance* dei fondi legati al *NextGenerationEU*, il quale, a differenza del bilancio pluriennale europeo, non viene destinato anche alle amministrazioni locali, ma è fornito esclusivamente ai governi degli Stati Membri, i quali poi predisporranno piani nazionali per la loro implementazione. In questo senso, è stato evidenziato come sia variabile e difficile da valutare l'impatto delle azioni statali sui territori, dato lo scarso coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nella definizione degli stessi⁴⁹⁰. Pertanto, su questo

⁴⁸⁶ Cfr. P. BISCIARI, P. BUTZEN, W. GELADE, M. MELYN, S. VAN PARYS, *The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan: a game changer?*, in *NBB Economic Review*, n. 39, 2021.

⁴⁸⁷ Sul punto si veda anche S. CAVALIERE, *Il progetto green new deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo online*, n. 1, 2020.

⁴⁸⁸ M. KÖLLING, *Territorial cohesion and democracy in the EU*, in *Política y Sociedad*, n. 58(1), 2021.

⁴⁸⁹ Elaborazione dei dati ad opera di OECD, *Economic Survey of the EU*, 2021.

⁴⁹⁰ P. BISCIARI, P. BUTZEN, W. GELADE, M. MELYN, S. VAN PARYS, *The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan*, cit.; A. HUNTER, M. PILATI, *Recovery and reform in the EU's most*

punto sarà cruciale analizzare i diversi approcci adottati dagli Stati Membri e come le *multilevel governance* nazionali reagiranno all'implementazione dei fondi previsti per il periodo 2021-2027.

Dunque, possiamo affermare come il concetto di “territorio” è tornato ad essere centrale all'interno delle politiche europee negli ultimi dieci anni. Nello specifico, è divenuto criterio paradigmatico per l'armonizzazione delle politiche dell'Unione⁴⁹¹.

È possibile rilevare come a partire dalla pianificazione 2014-2020, grazie anche all'emergere di una visione *place-based* dell'intervento pubblico, la politica di coesione sia stata incentrata a favorire un contatto stretto coi territori, cercando di aggiornare la pianificazione, le metodologie e i contenuti. Ciò è avvenuto grazie anche all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha operato positivamente rispetto al concetto di politica di coesione, infatti «*lo ha elevato ad obiettivo principale della politica di coesione europea (art. 3, TUE; art. 174 TFUE), integrandolo con i precedenti obiettivi di coesione economica e sociale*»⁴⁹² e legandolo in via generale ai principi di autonomia territoriale e di sussidiarietà.

Dunque, da una parte, i Fondi riescono ad incidere sul territorio grazie a una forte relazione con lo spazio di applicazione, mentre dall'altra, sotto il punto di vista istituzionale, risulta particolarmente interessante comprendere come le citate normative impattino a livello locale. Si ritiene, infatti, che questi strumenti calandosi nella struttura istituzionale, abbiano un effetto trasformatore importante rispetto alla realtà di quest'ultima: in particolare, essi portano le istituzioni a diventare flessibili rispetto al loro spazio di applicazione, incentivando un allargamento dei confini, ma anche *partnership* pubblico-privato innovative e creazione di istituzioni comuni tra diversi Stati membri.

In questo senso, i Fondi SIE stanno sempre di più incentivando pratiche di intervento pubblico capaci di superare i confini istituzionali dei diversi enti locali, al fine di assumere una visione che sappia essere massimamente efficace e che soprattutto

vulnerable regions, EPC, Policy Brief, 2021; EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (CoR) AND THE COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (CEMR), *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: results of the CoR-CEMR targeted consultation*, 2021.

⁴⁹¹ C. BIANCA CEFFA, *Europa e territori. Modelli di governance, strumenti e policy*, Milano, 2016.

⁴⁹² *Ivi*, p. 71.

possa affrontare le problematiche in una prospettiva concreta e non seguendo esclusivamente i confini amministrativi.

In questo senso, sempre più rilevanza stanno assumendo le scale delle Regioni e delle città, in quanto le prime assumono un ruolo di perno per la creazione di nuove forme di cooperazione europee, mentre le seconde, data la loro crescente presenza nell'economia globale, hanno un'importanza che va chiaramente al di là dei confini, linguistici e istituzionali, dell'ente locale.

Pertanto, nei prossimi paragrafi cercheremo di indagare come proprio la dimensione regionale, prima, e urbana, poi, siano scale cruciali per comprendere appieno l'impatto territoriale del QFP 2021-2027 andando a valutare soprattutto due distinti aspetti: la riduzione delle disuguaglianze e la creazione di "nuovi" territori in seno all'Unione Europea.

Capitolo IV. Un modello di intervento pubblico europeo per i territori. Per una nuova lettura degli strumenti giuridici per Regioni e città.

Dopo esserci, dunque, inseriti nel discorso storico-economico circa l'attuale situazione dei territori europei, potremmo approcciarci con tali lenti alla normativa in merito alla politica di coesione europea, facendo particolare riferimento alle innovazioni portate dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 e alle sue ricadute territoriali. In particolare, si cercherà di mettere in luce come sia le regioni che le città stiano diventando veri e propri *hub* di sperimentazione normativa nel perseguimento di un'efficace implementazione di politiche europee, lavorando sulla flessibilità dei confini e sulla possibilità di far interagire e integrare regioni di Stati membri differenti e contesti urbani e rurali, al fine di promuovere uno sviluppo territoriale bilanciato.

In conclusione, l'analisi del Fondo Europeo per l'adeguamento alla Globalizzazione (FEG) porrà le basi per promuovere un primo confronto sulle possibilità di dialogo tra politica di coesione e normativa sulla concorrenza.

1. Le Regioni come perno della riconfigurazione territoriale europea.

Nonostante oggi sia le Regioni che le città siano elementi centrali dell'ordinamento europeo, è bene ricordare come inizialmente solo gli Stati erano considerati come interlocutori delle istituzioni sovranazionali, facendo mostrare quella che è stata definita una sorta di cecità federale dell'Unione rispetto agli enti decentrati⁴⁹³. Ancora nel 1997, la Corte di Giustizia scriveva come il referente principale dei Trattati e delle norme europee erano i governi nazionali degli Stati membri e *«ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai trattati, i quali determinano in particolare le condizioni alle*

⁴⁹³ Si veda, in particolare, A. D'ATENA, *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, e G. FALCON, *La cittadinanza europea delle regioni*, in *Le regioni*, n. 29(2), 2001, p. 334.

quali gli Stati membri [...] partecipano al funzionamento delle istituzioni comunitarie»⁴⁹⁴.

Tale primo approccio è, in realtà, ampiamente comprensibile considerando il contesto storico nel quale si inseriscono le Comunità Europee; esse, infatti, sono comunque figlie di trattati internazionali, che chiaramente vedono come architave istituzionale proprio gli Stati. Inoltre, va aggiunto che nel Secondo Dopoguerra solo la Germania presentava una struttura federale, al contrario degli altri Paesi fondatori che presentavano caratteristiche più vicine a Stati accentrati.

Tuttavia, come abbiamo avuto già modo di sottolineare nel corso del presente elaborato, le Regioni ricoprono un ruolo essenziale all'interno dell'architettura europea. Ciò perché le disparità territoriali presenti, quando non crescenti, sono state viste soprattutto attraverso la lente regionale, determinando come conseguenza la costruzione di politiche di coesione europee con un relevantissimo ruolo giocato proprio dalla dimensione meso, che ha fatto emergere la questione regionale all'interno dei diversi Stati membri⁴⁹⁵.

Queste, infatti, si sono diffuse «in un contesto nazionale di incongruenza di policy, offrendo, da un lato, ancora più opportunità ad attori locali che in passato non avevano modo di giocare un ruolo significativo nei processi decisionali regionali; dall'altro, ponendo maggiori difficoltà a causa della mancanza di esperienza soprattutto da parte dell'amministrazione pubblica»⁴⁹⁶.

Tale difficoltà derivava anche dal fatto che, come visto nel primo capitolo, durante i trent'anni gloriosi, le Regioni svolgevano solo un ruolo di messa a terra di quanto deciso ad un livello gerarchicamente superiore, fosse lo Stato o le Comunità europee⁴⁹⁷.

⁴⁹⁴ C-95/97, ordinanza 21 marzo 1997, *Region Wallonie c. Commissione*, in Raccolta 1997, I-1787 ss.

⁴⁹⁵ Vedi *supra* nota 258, a proposito anche della successione delle espressioni tra «Europa delle regioni» e «Europa con le regioni». Inoltre, sul punto si veda anche F. PALERMO, A. SANTINI, *From NUTS to Constitutional Regions*, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (a cura di), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution?*, Baden Baden, 2004, p. 3, dove si mette in luce come «European integration is having a profound influence in shaping the essence, the identity, the 'way of being' of sub-national units of (present and future) member states, as demonstrated by their various attempts to participate more effectively in the EU decision-making process as well as from the (mostly indirect) pressure of the Union in order to deal with regional partners».

⁴⁹⁶ A. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale e il sistema di governance locale*, in S. CIMINI, M. D'ORSOGNA, *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011, p. 102.

⁴⁹⁷ Sul punto si veda M. KEATING, *Is there a regional level of government in Europe?*, in P. LE GALÈS, C. LEQUESNE (a cura di), *Regions in Europe*, London, 1998, pp. 22 ss.

Al contrario, col passare del tempo, la dimensione regionale è diventata sempre più protagonista all'interno dell'ordinamento europeo, culminando nel riconoscimento del Trattato di Maastricht, anche attraverso la creazione del Comitato delle Regioni⁴⁹⁸.

L'attenzione crescente alla dimensione sub-nazionale ha comportato la necessità di riformare gli ordinamenti istituzionali interni, come avvenuto anche nel caso italiano⁴⁹⁹; tuttavia, la grande differenza di modelli previsti dagli Stati membri⁵⁰⁰ e una certa reticenza di Bruxelles non hanno contribuito a formare un modello unitario di relazione tra la dimensione europea e quella regionale⁵⁰¹.

Ciononostante, le Regioni hanno ricoperto un ruolo decisivo nella politica di coesione, agendo, soprattutto nella prima fase, come veri interlocutori dell'UE nella definizione e implementazione dei Fondi SIE. Al contrario, dal 2014 lo sviluppo degli Accordi di Partenariato ha favorito il dialogo tra Stati membri e Commissione Europea, relegando Regioni ed enti locali ad un ruolo e ad un momento secondario.

È possibile rilevare, tuttavia, come la pianificazione pluriennale europea, a partire dal settennato 2014-2020 sia stata incentrata nel favorire una politica di coesione in stretto contatto coi territori, cercando di aggiornare le metodologie e i contenuti. Ciò è avvenuto grazie anche all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha operato positivamente rispetto al concetto di politica di coesione, legandolo in via generale ai principi di autonomia territoriale e di sussidiarietà⁵⁰².

Un aspetto significativo dell'impatto che i Fondi Strutturali hanno avuto nel ruolo assunto dalle Regioni è riscontrabile nella cosiddetta Cooperazione Territoriale Europea (CTE)⁵⁰³, anche detta Interreg, la quale ha assunto una rilevanza specifica, in quanto ha costituito un obiettivo chiave per la politica di coesione europea.

Per Cooperazione Territoriale si intende «*quella attività di collaborazione che si instaura tra le autorità regionali e locali europee per promuovere la prosperità economica, sociale e la crescita dei rispettivi territori, migliorandone l'attrattività e*

⁴⁹⁸ Vedi *supra* nota 409.

⁴⁹⁹ Il riferimento è alla nota legge costituzionale 3/2001, inerente la riforma del Titolo V.

⁵⁰⁰ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, pp. 381 ss.

⁵⁰¹ Cfr. A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018.

⁵⁰² A. M. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa?*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018; M. POSILLIPO, *Il pluralismo territoriale e le garanzie di eguaglianza nel percorso "costituzionale" europeo*, in C. CHIEFFI (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009.

⁵⁰³ Si veda in merito il Regolamento (UE) n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013.

la competitività. Se tali ragioni sono quelle che, in primis, spingono naturalmente le entità regionali e locali a ricercare una cooperazione con le omonime autorità di altri Stati, un ruolo fondamentale in questo contesto è giocato dalla prossimità, identità ed identificazione dei problemi e degli interessi comuni»⁵⁰⁴.

Proprio questi ultimi aspetti sembrano quelli più rilevanti per configurare l'intervento pubblico in territori confinanti; le Regioni, infatti, non sono rilevanti all'interno dell'architettura europea solo in quanto destinatarie di politiche o finanziamenti, ma sono state anche protagoniste di accordi innovativi *bottom-up*, in grado di superare tensioni secolari, al fine di affrontare situazioni problematiche comuni.

In tal senso, già nel Consiglio d'Europa del 1957 si mette in luce la necessità di superare i contrasti nati attorno ai confini, cercando di favorire il dialogo tra le autorità locali frontaliere⁵⁰⁵.

A livello di politica di coesione, si dovrà attendere la nascita di Interreg nel 1990⁵⁰⁶, che sull'onda del crescente protagonismo regionale in seno all'UE, seppur dedicandosi nei primi anni solo alla cooperazione transfrontaliera, innova profondamente il ruolo di tali enti. Tuttavia, pochi anni dopo si aggiungerà la cooperazione transnazionale⁵⁰⁷, che allarga le possibilità di intervento e i territori che possono essere al centro di un accordo istituzionale; infine, nel QFP 2007-2013 la cooperazione interregionale, la quale, non necessitando del presupposto della prossimità geografica, rappresenta un salto di qualità nelle possibilità di dialogo e integrazione tra gli enti locali europei.

Non solo, dunque, aumentano i programmi finanziabili con la Cooperazione Territoriale Europea, ma anche il budget previsto, il quale passa dal miliardo iniziale del 1990 ai 9,3 miliardi di euro del 2014-2020. Quest'ultimo ciclo di programmazione è stato particolarmente rilevante per la CTE in quanto essa è diventata uno dei due obiettivi principali della politica di coesione, dandole ulteriore centralità⁵⁰⁸.

⁵⁰⁴ C. BIANCA CEFFA, *Europa e territori. Modelli di governance, strumenti e policy*, cit. p. 75.

⁵⁰⁵ R. COLETTI, *La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, p. 523.

⁵⁰⁶ Si veda sul punto COM C(90) 1562/3, dove si istituisce il programma Interreg.

⁵⁰⁷ Nel settennato 1994-1999.

⁵⁰⁸ R. COLETTI, *La cooperazione territoriale europea (Interreg)*, cit.

Tuttavia, dal settennato 2021-2027 il finanziamento previsto è diminuito a 8 miliardi di euro⁵⁰⁹, nonostante un nuovo allargamento di materie. Nello specifico, per il nuovo periodo⁵¹⁰ si prevede che la CTE possa prevedere forme di finanziamento per:

- Cooperazione transfrontaliera: incentrata sulle sfide comuni affrontate tra regioni che condividono un confine. A livello di finanziamenti occupa la porzione più ampia del FESR con il 72,2%.
- Cooperazione transnazionale: si occupa di migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, cercando di migliorare la cooperazione tra Stati e regioni, avendo particolare attenzione alle macroregioni. Riceve il 18,2% dei fondi.
- Cooperazione interregionale: favorisce la promozione dell'efficacia della politica di coesione attraverso programmi specifici⁵¹¹. La quota di fondi destinata a tale componente è del 6,1%.
- Cooperazione per le regioni ultraperiferiche: rappresenta la vera novità del settennato 2021-2027. In questo caso si fa riferimento a tutte le regioni elencate dall'art. 349 del TFUE, per cui si tiene in conto della situazione sociale ed economica, la quale è *«aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo»*⁵¹². La quota di finanziamento prevista è pari al 3,5% del totale.

⁵⁰⁹ Art. 110 del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

⁵¹⁰ Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo Cooperazione territoriale europea (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

⁵¹¹ La programmazione 2021-2027 ne prevede quattro, ovvero: un programma volto allo scambio di *best practices* con la possibilità di trasferire forme di conoscenza da una Paese all'altro; un programma volto al miglioramento dello sviluppo urbano e, in particolare, all'integrazione tra aree urbane e rurali; un programma dedicato all'implementazione e al miglior funzionamento dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriali (GECT), nonché delle strategie macroregionali; infine, un programma incentrato sulle analisi delle tendenze di sviluppo. Il Reg. (UE) 2021/1059 specifica come tali programmi debbano applicarsi a tutto il territorio europeo e anche ad eventuali Stati terzi.

⁵¹² Art. 349 TFUE, c. 1.

Le diverse forme di integrazione risultano essere particolarmente significative, in quanto rappresentano il tentativo sovranazionale di instaurare un approccio dinamico alle realtà locali e regionali⁵¹³; inoltre, attraverso la CTE, l'Unione Europea ricostruisce geometrie territoriali e ne determina nuovi confini e, quindi, anche nuove possibilità.

In generale, è possibile sostenere come per la programmazione 2021-2027, nonostante una riduzione in termini di budget, l'attenzione delle istituzioni europee alle Regioni, soprattutto se considerate in ottica funzionalista è divenuta ancora più importante. In questo senso, si consideri, a titolo di esempio, come in questo ciclo di programmazione la Commissione abbia istituito un processo di *embedding*, il quale consiste da una parte nel concentrare risorse nei bacini marittimi e nelle strategie macroregionali che non godono di finanziamenti propri e, contemporaneamente, concentrare le risorse in obiettivi condivisi avendo cura di intervenire in un'ottica territoriale integrata e, appunto, funzionale⁵¹⁴.

Dunque, nei prossimi paragrafi si cercherà di entrare nel dettaglio delle diverse misure seguendo la partizione territoriale della CTE, cercando di identificare innovazioni, problematiche e prospettive del QFP 2021-2027, nel tentativo di definire l'attuale rilevanza delle Regioni nell'ordinamento giuridico europeo.

1.1. L'integrazione europea oltre i confini nazionali: strumenti per liberare il potenziale inespresso delle regioni transfrontaliere.

Partendo dalla cooperazione transfrontaliera (chiamata anche Interreg A), questa ha l'obiettivo di supportare le azioni coordinate tra almeno due regioni appartenenti a diversi Stati membri. In questo modo, l'obiettivo è quello di favorire lo sviluppo delle aree di confine, cercando di rimuovere gli elementi di ostacolo, favorendo, invece, il

⁵¹³ J. METZGER, P. SCHMITT, *When soft spaces harden: The EU strategy for the Baltic Sea region*, in *Environment and Planning A: Economy and Space*, n. 44, 2012, pp. 263-280; L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2012, pp. 727-754.

⁵¹⁴ Sul punto si veda R. COLETTI, *La cooperazione territoriale europea (Interreg)*, cit., pp. 528-529.

potenziale di quelle regioni⁵¹⁵. Per il periodo 2021-2027, i programmi previsti sono 73, in aumento dai 56 finanziati nel settennio 2014-2020.

Proprio la cooperazione transfrontaliera è stata negli ultimi anni al centro di un'importante riflessione delle istituzioni europee. Infatti, nel 2015 la Commissione Europea ha condotto uno studio che cercasse di evidenziare le maggiori criticità dei territori di confine all'interno dell'UE⁵¹⁶. Il tema, infatti, è decisamente rilevante dal momento in cui le regioni frontaliere ospitano il 30% della popolazione europea e producono il 30% del PIL⁵¹⁷.

L'indagine ha messo in luce numerose problematiche che limitano lo sviluppo economico del territorio e rendono, spesso, molto più complicata la vita delle persone e delle aziende. Nello specifico, l'ostacolo maggiormente avvertito è rappresentato dalle barriere giuridiche e amministrative tra Paesi diversi, ma confinanti: in particolare, si fa qui riferimento al mancato riconoscimento delle qualifiche professionali, così come dei diplomi di laurea, allo stesso tempo, le differenti legislazioni in materia fiscale e previdenziale determinano non poche difficoltà ai lavoratori transfrontalieri. Sul piano delle aziende, invece, nonostante la presenza del mercato unico, vengono messe in luce come *«le differenze delle norme e dei regolamenti tecnici per i prodotti o per determinati servizi agisce di fatto come ostacolo per l'accesso ai mercati specifici oltre il confine»*⁵¹⁸. Si fa ad esempio il caso della difficoltà per le imprese francesi a partecipare agli appalti in Germania a causa di differenze giuridiche o tecniche.

In generale, è stato sottolineato come siano tre le principali tipologie di ostacolo: *«carente legislazione dell'UE in settori di sua competenza esclusiva o concorrente; diversità e incongruenze fra le legislazioni nazionali o regionali degli Stati membri nelle materie di competenza di mero coordinamento o sostegno dell'Unione; ostacoli*

⁵¹⁵ La copertura geografica della cooperazione è disciplinata dall'art. 4 del Reg. 2021/1059, che identifica come destinatarie le regioni *«dell'Unione di livello NUTS 3 situate lungo le frontiere terrestri interne ed esterne con paesi terzi o paesi partner, nonché tutte le regioni dell'Unione di livello NUTS 3 che si trovano lungo i confini marittimi separati da una distanza massima di 150 km di mare»*.

⁵¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Superare gli ostacoli nelle regioni frontaliere. Relazione di sintesi sulla consultazione pubblica online*, Lussemburgo, 2016.

⁵¹⁷ COM(2017) 534 final della Commissione Europea, *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE*, p. 2.

⁵¹⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Superare gli ostacoli nelle regioni frontaliere*, cit., p. 17.

amministrativi causati da cooperazione asimmetrica o da una mancanza di coordinamento orizzontale o da culture amministrative diverse»⁵¹⁹.

Allo stesso modo, un'altra problematica evidenziata dallo studio riguarda le infrastrutture e i collegamenti tra regioni diverse. Infatti, nelle aree frontaliere si verifica spesso uno scarso investimento nel trasporto pubblico integrato, tale da permettere un'efficiente connessione tra i due lati del confine. Ciò comporta un aumento dei costi per i pendolari e un disincentivo in alcuni casi a scegliere posti di lavoro al di là della frontiera⁵²⁰. Le soluzioni prospettate in questo caso rimandano ad una visione maggiormente funzionale di una certa area, con la conseguenza di immaginare e delineare interventi pubblici che sul piano di mobilità possano essere maggiormente integrati.

Un approccio funzionale viene invocato anche per superare le barriere giuridiche. Infatti, una delle soluzioni prospettate nel documento risiede nell'adattare la legislazione nazionale a specifiche prerogative del contesto regionale, creando quindi una sorta di eccezione territoriale all'unità dell'ordinamento nazionale.

A seguito del Report, nella Comunicazione della Commissione già citata, si specifica da una parte, come le regioni frontaliere siano meno sviluppate economicamente rispetto ad aree più interne, così come l'accesso a servizi pubblici quali università e ospedali risulti essere particolarmente complessa⁵²¹. Dall'altra parte, la Commissione mette in luce come alcuni accordi bilaterali concordati in alcune aree dell'UE abbiano portato un beneficio significativo a quei territori⁵²².

Dunque, ciò che sembra emergere dalle considerazioni appena svolte è il ruolo negativo per l'economia e per i diritti delle persone svolto dai confini e, infatti, è la stessa Commissione, citando uno studio del Politecnico di Milano⁵²³, a sottolineare

⁵¹⁹ I. OTTAVIANO, *La proposta di meccanismo per rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero: un nuovo strumento per la cooperazione cross-border?*, in *Eurojus*, n. 4, 2020, p. 110.

⁵²⁰ *Ivi*, p. 23 ss.

⁵²¹ COM(2017) 534 final, p. 4.

⁵²² Tra gli esempi più significativi si riporta il caso dei «pazienti belgi che prima dovevano percorrere 200 km tre volte alla settimana per sottoporsi alla dialisi è oggi sufficiente spostarsi di 3 km oltre il confine con la Francia, visto che i due Stati membri hanno firmato accordi per condividere le risorse in campo sanitario». O, ancora, il caso del Benelux e del Land tedesco della Renania settentrionale-Vestfalia, i quali «stanno mettendo in pratica nuove raccomandazioni miranti a facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche attraverso una cooperazione basata sulla fiducia reciproca nei rispettivi sistemi di istruzione».

⁵²³ R. CAMAGNI, R. CAPELLO, A. CARAGLIU, A. TOPPETA, *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, Report for European Commission, 2017.

come rimuovendo tutti gli ostacoli giuridici e adottando la medesima lingua, le regioni frontaliere potrebbero guadagnare circa l'8% di PIL. Tuttavia, questo vorrebbe dire tradire gli stessi ideali sottesi alla costruzione dell'integrazione europea, ovvero tutela e valorizzazione delle differenze, nonché il principio di sussidiarietà.

Allo stesso tempo, lo studio citato mette in luce come il mantenimento di confini giuridici e infrastrutturali costituisca un ostacolo non solo alla crescita e al benessere, ma anche alla stessa realizzazione del mercato unico: in questo senso, *«assets most directly affected by the legal and administrative barriers are those that are most often mentioned as fundamental to the European integration project, such as the integration among national economies, the decrease of geographical remoteness, and the creation of inclusive and cohesive societies. The presence of legal and administrative barriers causing a suboptimal use of such assets could jeopardize the achievement of the European project»*⁵²⁴. A questo si aggiunga che una rimozione di barriere giuridiche può avere anche un risvolto positivo sul piano della coesione, aumentando il senso di fiducia tra comunità differenti e integrando maggiormente aree vicine, che possono sentirsi lontano dal “centro” della propria nazione⁵²⁵.

Per tutte queste ragioni, la Commissione Europea, a seguito di questa fase di studio, ha deciso di proporre il 29 maggio 2018 una proposta di Regolamento su un meccanismo per risolvere i conflitti transfrontalieri; tale progetto si inseriva nel più ampio contesto del QFP 2021-2027⁵²⁶.

Il meccanismo si delinea come uno strumento facoltativo per le regioni frontaliere, che permette di estendere una legislazione di uno Stato membro ad un altro, nel momento in cui questa differenziazione normativa costituisca un ostacolo per il perseguimento di obiettivi comuni⁵²⁷. Ciò può essere fatto attraverso due distinte modalità: impegno transfrontaliero europeo o dichiarazione transfrontaliera europea. Nel primo caso si tratta semplicemente di una deroga, mentre nel secondo è necessario un passaggio parlamentare che preveda una modifica alla propria legislazione. In quest'ultimo caso, dunque, non ci sarebbe un effetto derogatorio diretto, bensì ci si orienterebbe per una *«modifica delle disposizioni giuridiche nazionali che*

⁵²⁴ *Ivi*, p. 17.

⁵²⁵ *Ibidem*.

⁵²⁶ COM(2018) 373 final, *Meccanismo per rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*.

⁵²⁷ Art. 1 COM(2018) 373 final.

costituiscono l'ostacolo giuridico individuato. La dichiarazione imporrebbe dunque una serie di obblighi procedurali, culminanti nell'obbligo di presentare una proposta al proprio legislatore»⁵²⁸.

A seguito della proposta, sono giunti i pareri favorevoli sia del Comitato delle Regioni⁵²⁹, che del Comitato Economico e Sociale⁵³⁰: il primo ha inoltre suggerito di prevedere meccanismi per lo scambio delle *best practices*, mentre il secondo ha posto l'attenzione su possibili problemi giuridici emergenti dalla natura innovativa del Meccanismo. Nello specifico, come è stato notato anche dalla dottrina⁵³¹, emergono alcune criticità connesse in primo luogo alla base giuridica, la quale è identificata nell'art. 175 TFUE, riconducendo quindi la misura nell'alveo della politica di coesione, nonostante siano evidente le ricadute anche al di fuori di tale perimetro: si considerino, ad esempio, gli effetti sul mercato unico.

In secondo luogo, si pongono alcune problematiche circa la creazione di una possibilità di normazione di rango primario e sui possibili conflitti con le altre norme nazionali. Infine, non risulta sufficientemente chiaro l'ampiezza del Meccanismo e, allo stesso tempo, non vengono esplicitate le materie che possono essere oggetto di modifica nella regione frontaliere. Infatti, *«il livello di complessità e di intreccio fra sistemi raggiunge il massimo grado quando, oltre all'estensione della disciplina legislativa straniera, vi è pure l'affidamento di compiti di monitoraggio all'autorità amministrativa straniera che porta poi, nella patologia dell'azione amministrativa, a sollecitare anche i sistemi di tutela giurisdizionale nazionali»⁵³².*

Per tali ragioni, probabilmente, dopo la presa di posizione favorevole del Parlamento Europeo in prima lettura della proposta di Regolamento⁵³³, questa si è al

⁵²⁸ I. OTTAVIANO, *La proposta di meccanismo per rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, cit., p. 112.

⁵²⁹ COR 2018/03596, Parere del Comitato europeo delle regioni del 5 dicembre 2018 sul "Meccanismo transfrontaliero".

⁵³⁰ Parere del Comitato Economico e Sociale del 19 settembre 2018, ECO/465.

⁵³¹ Si veda, in particolare, F. E. GRISOSTOLO, *Verso una territorialità del diritto «a geometria variabile» in area europea? Osservazioni sul meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero proposto dalla Commissione europea*, in *federalismi.it*, n. 27, 2020, pp. 65-101.

⁵³² *Ivi*, p. 100.

⁵³³ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 14 febbraio 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (COM(2018)0373 — C8-0228/2018 — 2018/0198(COD)).

momento arenata nelle mani del Consiglio, il quale è stato anche richiamato ad agire dallo stesso Parlamento Europeo il 6 ottobre del 2021 durante una sessione plenaria⁵³⁴.

Nonostante, dunque, la proposta di Regolamento non sia ancora entrata a far parte dell'ordinamento giuridico europeo, i temi sollevati rimangono centrali e, per alcuni versi, sintetizzano perfettamente molti dei temi trattati in questo lavoro.

In *primis*, si pone il tema della transcalarità, ovvero un problema circoscrivibile ad un dato contesto territoriale, in realtà implica il coinvolgimento di numerosi attori istituzionali, che vanno dal governo regionale alle istituzioni sovranazionali. In questo modo, abbiamo una declinazione reale di quanto discusso in via teorica nel primo capitolo: nel contesto contemporaneo, tematiche diverse si intrecciano continuamente, coinvolgendo conseguentemente diversi livelli istituzionali. In questo caso, infatti, un problema nato all'interno del contesto della politica di coesione, produce un potenziale impatto anche sulla normativa legata al mercato interno in quanto le barriere giuridiche e amministrative spesso costituiscono un ostacolo alle libertà di circolazione sancite dai Trattati.

In secondo luogo, si pone il tema dei confini. Ancora una volta, infatti, le frontiere nazionali diventano strumenti che nascondono le reali o possibili connessioni di una certa area. I pendolari transfrontalieri, così come le aziende della stessa tipologia, dunque, sono soggetti che forzano i confini nazionali o regionali e delineano in questo modo una zona economicamente rilevante, avendo, però, significative ricadute anche sul piano dei diritti delle persone, soprattutto se pensiamo all'ambito sanitario o educativo.

In terzo ed ultimo luogo, invece, si pone il tema connesso all'unità dello Stato. Infatti, anche nella risoluzione di controversie in ambito frontaliero, come è possibile giustificare l'aprirsi di un ordinamento ad un altro? È davvero possibile considerare tale iniziativa solo come risoluzione concreta ad un problema contestuale di un certo territorio?

A parere di chi scrive, la risposta non può che essere negativa. Nello specifico, ciò che rileva in tale ambito è il ruolo cruciale giocato dall'Unione Europea, la quale non agisce solo in un'ottica di riformulazione verticale del potere nazionale, ma

⁵³⁴ Sul punto si consulti la pagina del Parlamento Europeo che segue il percorso degli atti normativi: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-mff-mechanism-to-resolve-cross-border-obstacles>.

permette e rende possibile anche innovative forme di integrazione orizzontale: la destabilizzazione del territorio dello Stato, in questo senso, ha svariate possibili ricadute, non tutte prevedibili.

In realtà uno strumento che mettesse insieme diverse realtà istituzionali al fine di creare una normativa comune esisteva già: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)⁵³⁵. Quest'ultimo, è stato istituito nel 2006⁵³⁶ e modificato nel 2013⁵³⁷ ed è un organismo dotato di personalità giuridica autonoma e ha lo scopo di facilitare la cooperazione territoriale europea, sia essa transfrontaliera, transnazionale o interregionale, sui temi legati, in particolare, alla coesione economica, sociale e territoriale. Tuttavia, l'art. 7 par. 4 del Regolamento del 2006 sottolinea come il GECT non possa prevedere strumenti per il superamento di ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, lasciando in questo modo lo spazio normativo in cui si è inserito il Meccanismo⁵³⁸.

Il GECT può essere istituito da regioni, enti locali e/o altri organismi di diritto pubblico; a livello organizzativo deve possedere almeno un'assemblea dei rappresentanti e un direttore con poteri di rappresentanza.

Al momento esistono 82 Gruppi attivi⁵³⁹, aventi come obiettivi una pluralità di materie che possono andare dall'ambiente, alla salute, fino alla cultura e alla formazione. La Commissione Europea ha pubblicato una Relazione sullo stato di avanzamento⁵⁴⁰ del GECT, mettendo in luce come «l'accordo GECT più comune

⁵³⁵ Sul GECT esiste già ampia letteratura, tra cui *ex multis*: S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT: Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017; I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale*, Bari, 2017; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., pp. 154 ss.; S. CARREA, *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2015, pp. 367-396.

⁵³⁶ Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

⁵³⁷ Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

⁵³⁸ Sul punto si veda G. ASARO, *Un nuovo meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero? Breve analisi della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2020, pp. 881-882.

⁵³⁹ Dato reperibile sul Registro ufficiale dei GECT, gestito dal Comitato delle Regioni.

⁵⁴⁰ COM(2018) 597 final, *Sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) modificato dal regolamento (UE) n. 1302/2013 per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi*.

*prevede la cooperazione tra un numero di autorità locali variabile da 2 a 20, con strutture di cooperazione di piccole o medie dimensioni. Il secondo accordo più importante è la cooperazione transfrontaliera con il coinvolgimento di autorità regionali»*⁵⁴¹. La grande flessibilità dello strumento, quindi, si pone sicuramente come uno degli aspetti più positivi del GECT, permettendo di calibrare in maniera *place-based* la tipologia di intervento e le materie su cui effettivamente aumentare il livello di cooperazione. A questo si aggiungono altri risvolti propri dal GECT, in particolare la Commissione Europea sottolinea il sostegno dato ai diversi livelli di governo rispetto alla cooperazione transfrontaliera, una miglior programmazione degli interventi, grazie ad investimenti maggiormente integrati a livello territoriale, una migliore capacità di raccolta dei Fondi SIE, in quanto i GECT sono considerati come ente intermedi e, pertanto, attrezzati per partecipare ai bandi europei. Infine, un risultato sul piano comunicativo, in quanto essi si presentano come un fruttuoso risultato del processo di integrazione europea⁵⁴².

Nonostante i buoni risultati di questo strumento, è stato fatto notare come questo tipo di istituzioni non siano ancora utilizzate al massimo del loro potenziale⁵⁴³, dal momento che sembra non ci sia un reale interesse a esplorare le possibilità strategiche di questa istituzione. In particolare, il limite sembra essere anche parte della sua forza, ovvero la forte disomogeneità della sua applicazione ha portato a diverse tipologie di declinazione del GECT, determinando però un suo indebolimento. A questo, si aggiunge il già citato limite di non poter mutare le normative dell'ordinamento giuridico nazionale, poiché esso possiede natura esclusivamente istituzionale, *«mettendo a disposizione dei soggetti della cooperazione, per operare in maniera congiunta, una struttura unitaria ma priva del potere di innovare l'ordinamento giuridico-amministrativo degli Stati in cui opera»*⁵⁴⁴.

Ciononostante, i lati positivi sembrano superare quelli negativi, in quanto il coinvolgimento dei GECT in numerose iniziative ha migliorato le condizioni di molti

⁵⁴¹ *Ivi*, p. 2.

⁵⁴² *Ivi*, p. 4.

⁵⁴³ C. BIANCA CEFFA, *Europa e territori. Modelli di governance, strumenti e policy*, cit., p. 96.

⁵⁴⁴ F. E. GRISOSTOLO, *Verso una territorialità del diritto «a geometria variabile» in area europea?*, cit., p. 69.

territori, entrando in cruciali settori come i Servizi di Interesse Economico Generale⁵⁴⁵, auspicando quindi un ulteriore miglioramento ed utilizzo anche nella programmazione 2021-2027, anche in questo tipo di servizi.

1.2. La Cooperazione transnazionale e la sfida delle macroregioni.

Differente rispetto alla cooperazione transfrontaliera, ma con molti punti di contatto, si pone la cooperazione transnazionale, la quale cerca di creare sinergie su un territorio più vasto; infatti, la sua copertura geografica viene identificata nelle «*regioni dell'Unione di livello NUTS 2, incluse le regioni ultraperiferiche, che coprono territori transnazionali più estesi e tenendo conto, ove applicabile, delle strategie macroregionali o delle strategie per i bacini marittimi*»⁵⁴⁶.

Proprio le strategie macroregionali⁵⁴⁷ rappresentano l'esempio più interessante rispetto a questo tipo di cooperazione⁵⁴⁸.

La Commissione Europea ha provveduto nel 2013 a tracciare una definizione della strategia macroregionale, che si sorregge su tre distinti pilastri. Il primo di questi consiste nel definire un quadro integrato tra Paesi Membri e Stati terzi che si collocano nella medesima area geografica. In secondo luogo, la macroregione è tale se ha davanti a sé sfide comuni e, infine, trae beneficio dalla cooperazione rafforzata in materia di coesione economica, sociale e territoriale⁵⁴⁹.

⁵⁴⁵ Si veda sul punto L. D'ETTORRE, *GECT, Euroregioni e Comunità di lavoro nel quadro della cooperazione territoriale europea*, in *federalismi.it*, n. 23, 2018, p. 24, che cita il caso esemplificativo dell'Ospedale di Cerdanya, «*la prima struttura sanitaria transfrontaliera in Europa, per l'erogazione di servizi di assistenza sanitaria e d'emergenza tra i territori confinanti dei due Paesi*».

⁵⁴⁶ Art. 5 Reg. 2021/1059.

⁵⁴⁷ Sulla tematica delle macroregioni si rimanda a S. GÄNZLE, *Experimentalist governance and EU macro-regional strategies: new dynamics in European regional and territorial cooperation?*, in G. ABELS, J. BATTKE, *Regional Governance in the EU*, Cheltenham-Northampton, 2019, pp. 140-158. L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, cit.; B. CUGUSI, A. STOCCHIERO, *Macro-regions, 'la nouvelle vague' of transnational cooperation: the geopolitical case of the Mediterranean basin*, in *EUBORDERREGIONS. Working Paper Series*, n. 4, 2010, pp. 1-18.

⁵⁴⁸ Sull'inclusione delle macroregioni nella cooperazione transnazionali si veda A. STOCCHIERO, *The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean Stand?*, in Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Working Papers, n. 74, 2010; L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi.it*, n. 20, 2018, p. 14.

⁵⁴⁹ COM (2013)468 def., *Sul valore aggiunto delle strategie macroregionali*.

Dunque, le macroregioni hanno l'obiettivo di partire da problemi concreti per creare sinergie, anche con la società civile, in grado di intervenire efficacemente sul piano territoriale e sociale, senza però che questo comporti la creazione di nuove strutture amministrative e finanziarie⁵⁵⁰: infatti, «*la macroregione non è dotata di caratteristiche politiche, amministrative e finanziarie autonome, ma rappresenta un'unità politico-territoriale che si basa sul criterio della funzionalità, il quale supporta una prospettiva orientata al raggiungimento di risultati ben precisi fissati dai soggetti che ne fanno parte*»⁵⁵¹.

Le strategie macroregionali, dunque, possono essere considerate come ulteriori esempi di nuovi modi di relazionare il diritto col territorio. Infatti, la creazione, il perimetro e l'orizzonte di questo tipo di istituzioni non deriva da una pretesa di sovranità su un certo spazio, fondata su radici di carattere storico, identitario o culturale, bensì è la razionale presa d'atto della comunanza di interessi e problematiche dei soggetti pubblici.

In altre parole, la strategia macroregionale risulta essere un «*nuovo modo di osservare la carta geografica*»⁵⁵²: infatti, come strumento di coesione e cooperazione territoriale risulta essere tanto più efficace quanto più facilmente riesce a superare i confini nazionali, attraverso una visione innovativa e integrata della macroregione⁵⁵³.

La prima macroregione che venne istituita è stata quella del Mar Baltico nel 2009⁵⁵⁴, la quale doveva avere compiti principalmente legati alla protezione dell'ambiente, con specifico focus sulla salvaguardia del mare; in realtà, nel corso degli anni, sono stati affrontati anche problematiche legate alle diseguaglianze demografiche e alla questione energetica. Un altro aspetto interessante delle strategie macroregionali, emergente già dall'esempio del Mar Baltico, è la possibilità di

⁵⁵⁰ Cfr. T. CERRUTI, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 307 ss.

⁵⁵¹ L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea*, cit., p. 10.

⁵⁵² L. MERCATANTI, G. CUSIMANO, *La strategia europea delle macroregioni. Opportunità e criticità*, in *Geotema*, n. 57, 2018, pp. 14-15.

⁵⁵³ A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018, p. 4, che sostiene come «*il miglior coordinamento che essa assicura nasce dall'abbattimento e dal superamento dei confini politicoamministrativi entro cui, ad oggi, restano relegati e sono costretti Stati, Regioni ed Enti territoriali vari*».

⁵⁵⁴ COM(2009) 248/4, *relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico*. In seguito, approvata nel Consiglio Europeo del 29-30 ottobre 2009.

collaborare non solo con Stati membri dell'UE, ma anche con altri Paesi confinanti: nel caso di specie si tratta di Russia e Norvegia.

In seguito, nel 2010, venne varata la Strategia Europea per il Danubio, approvata poi dal Consiglio nel 2011⁵⁵⁵, comprendente 14 Paesi⁵⁵⁶, di cui 9 membri dell'UE e 5 Stati che si collocano, al momento, fuori dallo spazio europeo. Anche in questo caso, si è data rilevanza al bacino idrografico del fiume cercando quindi di coinvolgere le diverse parti interessate. Risulta, tuttavia, subito evidente come la forte eterogeneità a livello socio-economico segni subito un fattore di interesse per la macroregione.

In questo senso, la macroregione del Danubio è vista dalla Commissione Europea come un fattore strategico molto importante, in quanto il fiume rappresenta «una porta sul mondo, sia sui paesi vicini che sull'Asia. [...] La regione, che conta più di 100 milioni di abitanti e rappresenta un quinto della superficie dell'Unione Europea, è essenziale per l'Europa»⁵⁵⁷. Per tali motivi, oltre ad azioni volte alla tutela delle acque e dell'ambiente circostante, la strategia sfrutta lo spazio creato dal bacino idrografico per implementare politiche volte ad un miglioramento della mobilità nella regione, sfruttando ancora di più la navigabilità del Danubio e integrando una più stretta cooperazione in materia di sicurezza⁵⁵⁸. Più in generale, anche la Strategia Macroregionale Danubiana era stata posta all'interno del *framework* del programma Europa 2020, che prevedeva investimenti per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nel 2014, invece, viene istituita la Macroregione Adriatico-Ionica⁵⁵⁹, di cui fanno parte Italia, Slovenia, Croazia e Grecia, oltre a tre Paesi candidati ufficiali ad entrare in Unione Europea, Albania, Montenegro e Serbia ed infine la Bosnia-Erzegovina, la quale è riconosciuta dalla Commissione Europea come potenziale candidata. Anche in questo caso, come era successo per la strategia danubiana, la macroregione si crea su una piattaforma di collaborazione già esistente in quel contesto; nello specifico, si tratta della «prosecuzione dell'ambizioso progetto

⁵⁵⁵ Si veda, sul punto, le conclusioni del Consiglio Europeo del 13 aprile 2011.

⁵⁵⁶ Si tratta di Germania (Baden-Württemberg e Baviera), Austria, Repubblica slovacca, Repubblica ceca, Ungheria, Slovenia, Romania, Bulgaria, Croazia, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Repubblica di Moldavia e Ucraina.

⁵⁵⁷ COM (2010) 715 definitivo, *Strategia dell'Unione europea per la Regione danubiana*, p. 3.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁵⁹ COM(2014) 357 final, *relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica*.

intergovernativo denominato “Iniziativa Adriatico-Ionica” (IAI) che fin dal 2000 ha inteso consolidare la cooperazione tra le regioni situate tra le sponde del Mar Adriatico e dello Ionio, al fine di favorirne la stabilità politica ed economica»⁵⁶⁰.

Infine, nel 2015 viene istituita la Macroregione Alpina⁵⁶¹, che comprende tutti gli Stati membri che si affacciano sull’arco alpino (Italia, Francia, Austria, Germania e Slovenia) e due nazioni extra-UE, Svizzera e Liechtenstein. In questo caso, vengono individuati principalmente tre filoni di intervento riferiti rispettivamente a: 1) crescita economica ed innovazione, 2) mobilità e connettività, e infine 3) ambiente ed energia.

Ad oggi, il bilancio delle strategie macroregionali è considerato più che soddisfacente dalle Istituzioni europee, tanto che la stessa Commissione le ha individuate come perni attraverso cui perseguire molti degli obiettivi dell’agenda europea dei prossimi anni, a cominciare dal *Green deal Europeo* e dalla transizione digitale⁵⁶². A tal scopo si sottolinea l’importanza della possibilità per le macroregioni di intercettare i fondi europei del QFP 2021-2027. Nello specifico, i *«principali responsabili dell’attuazione delle strategie macroregionali e le autorità nazionali/regionali responsabili dei programmi di finanziamento dell’UE per il periodo 2021-2027 dovrebbero intensificare gli sforzi prima che i programmi siano finalizzati»*; allo stesso modo, per garantire una miglior efficienza delle azioni delle macroregioni, sarebbe necessario prevedere delle reti di autorità nella gestione dei programmi. Nello specifico, *«queste reti hanno un ruolo centrale da svolgere e dovrebbero essere strutturate in modo da poter funzionare nel periodo 2021-2027 e anche oltre. Esse costituiranno la sede in cui le autorità (di gestione) dei programmi potranno interagire con i principali responsabili dell’attuazione delle strategie macroregionali, coordinare l’attuazione delle misure delle strategie incluse nei rispettivi programmi e promuovere la cooperazione tra programmi»⁵⁶³.*

Inoltre, è stata avanzata una proposta di regolamento relativa ai finanziamenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), con lo specifico obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (Interreg), al fine di semplificare ulteriormente le procedure, confermando il percorso intrapreso nella programmazione 2014-2020.

⁵⁶⁰ L. MERCATANTI, G. CUSIMANO, *La strategia europea delle macroregioni*, cit., p. 11.

⁵⁶¹ COM(2015) 366 final, *Una Strategia dell’Unione europea per la Regione Alpina*.

⁵⁶² COM(2020) 578 final, *Sull’attuazione delle strategie macroregionali dell’UE*.

⁵⁶³ *Ivi*, p. 11-12.

Dunque, le strategie macroregionali per quanto ancora programmi sottoutilizzati rivelano di essere strumenti cruciali per l'integrazione europea, sia in un senso generale rispetto al percorso di avvicinamento tra Stati, regioni e comunità locali, ma anche come mezzi attraverso cui raggiungere gli obiettivi fissati a livello sovranazionale e che possono, quindi, trovare risposta e attuazione utilizzando queste nuove *carte geografiche*.

1.3. La Cooperazione interregionale, le regioni ultraperiferiche e la capacità europea di affrontare i diversi contesti territoriali.

Una terza forma di integrazione prevista dalla CTE è la cooperazione interregionale, la quale oltre ad occupare una quota minoritaria del budget complessivo, è anche la forma di cooperazione meno strutturata; infatti, si prevede che l'obiettivo principale sia quello dello scambio di buone pratiche, di informazioni e il rafforzamento delle istituzioni pubbliche. Tali azioni, nella programmazione 2021-2027, dovranno anche concentrarsi a migliorare le diverse forme di cooperazione europee come i GECT o le macroregioni⁵⁶⁴.

Nello specifico si prevede che si occupi di intervenire sugli obiettivi strategici fissati per questo ciclo di programmazione, elencati al già citato art. 5 del Regolamento 2021/1060. A questo si aggiunge un'attenzione particolare al contesto urbano, per il quale si prevedono forme di coordinamento con le azioni messe in campo dall'Iniziativa Urbana Europea, dedicata proprio alle città e che verrà analizzata in seguito⁵⁶⁵. Un altro programma promosso dalla cooperazione interregionale è il programma INTERACT, il quale consiste principalmente nell'armonizzare e sviluppare al meglio i risultati conseguiti dai diversi programmi della Cooperazione Territoriale Europea⁵⁶⁶.

Proprio la valutazione sull'efficacia e i risultati conseguiti dalla CTE nei territori più remoti dell'UE ha portato ad un'innovazione per il QFP 2021-2027, ovvero la cooperazione delle regioni ultraperiferiche. Questa nuova linea di finanziamento, infatti, nasce dopo gli scarsi risultati conseguiti dalle cooperazioni transnazionali e

⁵⁶⁴ Regolamento (UE) 2021/1059, par. 10.

⁵⁶⁵ Art. 12 Regolamento UE 2021/1058. Per approfondimento, vedi *infra* capitolo IV, par. 2.

⁵⁶⁶ Art. 3, comma 3 lett. C del Regolamento (UE) 2021/1059.

transfrontaliere in quelle aree. Infatti, si è visto come *«la combinazione delle due componenti in un singolo programma per area di cooperazione non ha portato ad una sufficiente semplificazione per le autorità dei programmi e per i beneficiari»*. Per tali ragioni si è deciso di adottare *«una specifica componente per le regioni ultraperiferiche per consentire alle regioni ultraperiferiche di cooperare con i paesi e territori vicini nel modo più efficace e semplice»*⁵⁶⁷.

In realtà già negli anni passati l'Unione Europea si era preoccupata di garantire una legislazione che tutelasse maggiormente queste aree. Nello specifico, oltre al già richiamato art. 349 TFUE⁵⁶⁸, che identifica l'elenco di regioni rientranti in questo tipo di territori, per il settennato 2014-2020 si erano previste norme di favore nei settori della pesca e dell'agricoltura, con significative ricadute anche sul piano occupazionale, grazie ai 13,3 miliardi di euro investiti⁵⁶⁹. Nel 2018, invece, una comunicazione della Commissione⁵⁷⁰ rilanciava l'importanza di porre l'attenzione sulle regioni ultraperiferiche, in quanto questi territori non solo scontano difficoltà legate alle condizioni economiche, ma sono minacciate dal cambiamento climatico e dai possibili effetti conseguenti. In questo quadro, pur sottolineando come sia primaria competenza degli Stati membri⁵⁷¹ promuovere lo sviluppo delle regioni ultraperiferiche, allo stesso tempo è necessario costruire soluzioni a livello sovranazionale che possano permettere lo sviluppo di tali territori. In questo senso, *«la Commissione valuterà eventuali impatti significativi sulle regioni ultraperiferiche al fine di adeguare l'elaborazione delle politiche e di concepire misure attenuative appropriate se necessario»*⁵⁷².

⁵⁶⁷ Regolamento (UE) 2021/1059, par. 9.

⁵⁶⁸ Vedi *supra* nota 512.

⁵⁶⁹ Regolamento (UE) n. 228/2013, *recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione*.

⁵⁷⁰ COM(2017) 623 final, *Un partenariato strategico rinnovato e rafforzato con le regioni ultraperiferiche dell'UE*.

⁵⁷¹ È infatti da notare come questo tipo di territori godono di uno status giuridico particolare all'interno del contesto europeo. Infatti, le regioni ultraperiferiche vedono applicato pienamente il diritto europeo, solo puntualmente modificato con alcune deroghe, come stabilito anche dalla sentenza CGUE C-212/96, *Chevassus-Marche*, del 19 febbraio 1998, ECLI:EU:C:1998:68; viceversa, i Paesi e territori d'Oltremare fanno parte degli Stati membri, ma non aderiscono all'UE, godendo in questo modo di ampia autonomia rispetto alle decisioni prese a Bruxelles. In questo senso, come messo in luce da L. RICCARDI, *Le frontiere fisiche e le frontiere del diritto dell'Unione Europea nei territori d'oltremare e negli altri territori speciali: limite o opportunità per l'integrazione europea?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2017, p. 151, a questi territori *«non si applicano integralmente le disposizioni generali dei Trattati, ma solo nelle forme e nei modi previsti da speciali accordi di associazione adottati in base all'art. 355 par. 2 TFUE in combinato disposto alla Parte IV TFUE»*.

⁵⁷² *Ivi*, p. 4.

Per tali ragioni, per il settennato in corso, il FESR sosterrà forme di cooperazione tra le stesse regioni ultraperiferiche, con i Paesi terzi, nonché con tutte le diverse associazioni e organizzazioni internazionali impegnate per migliorare l'integrazione per questo tipo di territori, tra cui si annoverano anche i cosiddetti Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM)⁵⁷³. Proprio quest'ultimi sono stati oggetto di una Decisione del Consiglio⁵⁷⁴, la quale regola le forme di associazione e relazione tra questi territori e l'Unione Europea. In particolare, sono identificate tre linee d'azione su cui lavorare congiuntamente, ovvero il miglioramento della competitività di queste regioni, la riduzione della loro vulnerabilità grazie ad un investimento sulla capacità di resilienza e, infine, promuovere forme di cooperazione tra i PTOM e le altre regioni vicine e confinanti⁵⁷⁵.

Per fare questo oltre a nuove forme di accordo, si prevedono anche investimenti economici rilevanti. Nello specifico, viste le problematiche inerenti l'insularità, le condizioni climatiche, così come le superfici territoriali ridotte, nonché la grande lontananza gli *«aiuti al funzionamento dovrebbero potere coprire le spese per i servizi di trasporto delle merci e gli aiuti per l'avviamento di servizi di trasporto nonché le spese per le operazioni connesse alle limitate capacità di magazzinaggio, alle dimensioni eccessive e alla manutenzione degli strumenti di produzione nonché alla mancanza di capitale umano sul mercato locale»*⁵⁷⁶.

Dunque, l'UE tenta di aprire una nuova fase per questi territori che versano in condizioni naturali e socio-economiche particolarmente difficoltose, si consideri, a titolo di esempio, che nel 2017 la disoccupazione giovanile era stimata tra il 40% e il 50%⁵⁷⁷. Per questi territori, infatti, la questione sociale e quella ambientale sono già molto intrecciate e in questa difficile partita l'Europa può giocare un ruolo nel tracciare nuovi strumenti innovativi.

In conclusione, l'analisi delle diverse strategie che interessano le regioni europee porta a considerarle come perni dell'integrazione sovranazionale. In particolare, l'UE

⁵⁷³ Art. 3, comma 4 del Regolamento UE 2021/1059.

⁵⁷⁴ Decisione (UE) 2021/1764 del Consiglio, *relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea, comprese le relazioni tra l'Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall'altro (Decisione sull'associazione d'oltremare, compresa la Groenlandia)*.

⁵⁷⁵ *Ivi*, par. 14.

⁵⁷⁶ Regolamento UE 2021/1058, par. 51.

⁵⁷⁷ COM(2017) 623 final, *Un partenariato strategico rinnovato*, cit.

sembra effettivamente in grado di cogliere le differenti realtà, così come le peculiari difficoltà incontrate da questi territori, ma, allo stesso tempo, proprio una dimensione come quella europea sembra essere in grado di aprire a nuove possibili soluzioni, molto più complesse se perseguite a livello nazionale o internazionale.

In altre parole, i GECT, le macroregioni o le regioni ultraperiferiche non sono altro che diversi tentativi di affrontare problematiche locali, ma che spesso hanno risvolti transnazionali. In questo senso, la capacità degli attori pubblici europei nell'affrontare le sfide materiali di tutte le regioni non sarà importante solo per il destino di questi territori, ma potrà certamente diventare un asset per il progetto europeo stesso.

Tuttavia, è ormai ben noto come le aree regionali non sono l'unica unità territoriale significativa all'interno dello scacchiere europeo e mondiale; infatti, le città sono diventate assolute protagoniste non solo di uno sviluppo locale, che guida spesso anche le regioni in cui sono inserite, ma intrattengono relazioni internazionali importanti e, soprattutto per quanto riguarda questo lavoro, esse sono diventate destinatarie di numerosi interventi normativi e finanziari dell'Unione Europea, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

2. La dimensione urbana nella riconfigurazione territoriale europea: oltre le *smart cities*.

«Le città sono in perenne movimento, cambiano, si trasformano, sono l'esito di squilibri sociali e di potere, sono espressione di singolari economie, sono soggette a crisi, a metamorfosi, in alcuni casi sono esposte al collasso ed alla morte»⁵⁷⁸.

Le aree urbane sono perfetti simboli della parabola storico-giuridica che l'Europa ha attraversato dal Secondo Dopoguerra ad oggi. Le città europee, infatti, hanno beneficiato anch'esse dei *trent'anni gloriosi* riuscendo a costruire dei *welfare* locali, in grado di gestire le differenti condizioni di marginalità presenti a livello urbano, grazie alle politiche keynesiane, le quali hanno anche permesso l'assunzione

⁵⁷⁸ E. GRANATA, C. PACCHI, *La macchina del tempo. Leggere la città europea contemporanea*, Milano, 2011, p. 6.

di parte del ceto medio nelle pubbliche amministrazioni, dando così nel tempo stabilità economica e sociale a queste realtà⁵⁷⁹.

Tuttavia, dagli anni '80 in poi, le città, in particolare capitali e metropoli, riescono a essere protagoniste tanto della globalizzazione così come dell'integrazione europea. Esse sono diventate l'approdo più naturale per i flussi economici che cercavano territori ben integrati nella rete dei trasporti, capitale materiale, ma anche lavoratori con alte competenze, capitale immateriale⁵⁸⁰; ciò ha determinato la concentrazione di risorse, persone e sviluppo nelle aree urbane, le quali si sono poste in una competizione internazionale con altre città globali al fine di attirare investimenti esteri⁵⁸¹, sfidando, ma anche supportando, la dimensione nazionale nel mercato globale⁵⁸².

Tuttavia, questa nuova centralità assunta dalle città nel contesto sia territoriale che globale, determina una realtà sociale profondamente mutevole in cui le aree urbane diventano sempre più sfuggenti sia sotto un profilo definitivo, che giuridico-amministrativo⁵⁸³.

Le città, infatti, non possono più contrapporsi in modo drastico rispetto alle zone rurali, come accadeva fino al XIX secolo, bensì i confini risultano essere molto più porosi, tanto che i geografi parlano di regione-urbana⁵⁸⁴, per sottolineare la continua

⁵⁷⁹ Sul punto cfr. C. RANZI, *Sviluppo economico e coesione sociale: la sfida della globalizzazione per le città europee*, in ID. (a cura di), *Città nella rete globale. Competitività e disuguaglianze in sei città europee*, Milano, 2010, p. 23.

⁵⁸⁰ S. QUINTARELLI, *Capitalismo immateriale. Le tecnologie digitali e il nuovo conflitto sociale*, Torino, 2019, p. 117, il quale sottolinea come «la concentrazione in uno stesso luogo di attività ad alta densità di conoscenza e di molte tipologie diverse di lavori creativi consente di beneficiare di trasferimenti non formalizzati di conoscenza, knowledge spillover, utili al processo di innovazione. Per questo, molti laboratori di ricerca e sviluppo, aziende innovative e start-up, amano localizzarsi vicino a università dalla grande reputazione di ricerca o comunque vicino a hub innovativi».

⁵⁸¹ Cfr. A. PETRILLO, *Flussi e luoghi*, in C. RANZI, *Città nella rete globale*, cit., pp. 44 ss.

⁵⁸² F. GIGLIONI, *Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città*, in C. ALVISI, D. DONATI, G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (a cura di), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, 2019, pp. 51 ss.

⁵⁸³ E. CARLONI, M. V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2015, p. 872, il quale sottolinea come «le grandi città sono coinvolte in una disputa per ritagliarsi una posizione preminente al centro di nuove regioni economiche (city-regions), unità territoriali flessibili che appaiono di difficile delimitazione geografica in quanto sono il risultato di dinamiche economiche e politiche ancora in fase di sedimentazione».

⁵⁸⁴ Vedi nota precedente, nonché M. C. ROMANO, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2020; A. VALLEGA, *Geografia regionale: avviamento metodologico*, Bologna, 1984.

espansione al di fuori dei confini prestabiliti, a livello infrastrutturale prima, e amministrativo poi.

Sul primo punto, si assiste dal Secondo Dopoguerra ad un continuo allargamento urbano nelle campagne, che finisce per integrare città prima considerate distanti e distinte: un esempio in questo senso è il cosiddetto *Randstad* olandese che ha messo in connessione diverse città tra cui Amsterdam, Aia, Rotterdam e Utrecht, dando vita ad una vera e propria area urbana policentrica⁵⁸⁵.

In merito al secondo punto, invece, è da segnalare come tali dinamiche nel tempo abbiano contribuito a far perdere di importanza i confini amministrativi delle città, i quali sembrano demarcare un'area ridotta rispetto alle effettive condizioni economico-sociali, venendo continuamente superati da persone, mezzi e risorse. Tale aspetto è stato ben sintetizzato anche dall'ISTAT, che in merito al caso italiano, ha condotto una ricerca sui Sistemi locali⁵⁸⁶, osservando gli spostamenti tra abitazione e luogo di lavoro, mostrando come «*la loro articolazione disegni sul territorio confini fortemente indipendenti da quelli della geografia amministrativa provinciale e delle città metropolitane*»⁵⁸⁷. In questo senso, si crea una peculiare dissociazione tra territorio e cittadini, ovvero la città diventa «*l'insieme dei luoghi che una popolazione condivide per soddisfare i propri bisogni*»⁵⁸⁸.

Tale scenario di profonda dinamicità, associato alle sfide tecnologiche ed ambientali ha comportato l'emersione di una nuova categoria per le città: la cosiddetta *smart city*. Essa pone chiaramente come prioritaria la datificazione della realtà urbana, al fine di conoscerne i diversi aspetti e cercando di migliorare anche la sua regolazione; nello specifico, l'attenzione si è inizialmente concentrata su energia, trasporti e infrastrutture ICT⁵⁸⁹. In particolare, una *smart city* è in grado di elaborare una quantità

⁵⁸⁵ Sul punto si veda B. SECCHI, *La città del ventesimo secolo*, Roma, 2005, pp. 13 ss.

⁵⁸⁶ I Sistemi locali del lavoro sono usati dall'ISTAT per analizzare il territorio indipendentemente dai confini amministrativi, ma dividendolo e analizzandolo in base agli spostamenti dei lavoratori pendolari in una certa area.

⁵⁸⁷ ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Roma, 2017, p. 78. Si segnala, inoltre, che definizioni funzionali delle aree urbane sono state utilizzate anche congiuntamente da OCSE e Commissione Europea dal 2011: L. DIJKSTRA, H. POELMAN, *Cities in Europe the new OECD-EC definition*, in *Regional Focus*, n. 1, 2012, pp. 1-13.

⁵⁸⁸ *Ivi*, p. 77.

⁵⁸⁹ Su questa linea si è mossa inizialmente anche la Commissione Europea. Sul punto si veda C(2012) 4701 final, *Smart Cities and Communities - European Innovation Partnership*, nonché G. MOBILIO, *Il contributo delle Città metropolitane italiane al processo di integrazione europea*, in *federalismi.it*, n. 6, 2018.

enorme di dati relativamente a flussi di persone, merci, traffico, condizioni ambientali, riuscendo in certi casi a trarre anche informazioni da *smart citizens*, i quali contribuiscono attivamente a fornire un quadro in tempo reale della città.

Tuttavia, la *smart city* non si traduce solo in sensori, algoritmi e transizione ecologica, ma rappresenta anche il tentativo di delineare un nuovo modo di costruire le politiche pubbliche per le città. Le città intelligenti, infatti, stanno diventando uno dei perni della legislazione tanto degli Stati membri che delle istituzioni europee, in tema di territorio, in quanto «*smart rimette in gioco, oltre alla questione del bene comune/interesse pubblico, questioni cruciali come l'appartenenza, l'identità sociale, la rappresentanza, le modalità dell'essere cittadino e il concetto stesso di cittadinanza, e quindi la stessa democrazia. Il sospetto è che sia in atto anche una profonda trasformazione dell'idea di ciò che è privato e di ciò che è pubblico*»⁵⁹⁰.

Tuttavia, a parere di chi scrive è giustificato il timore di parte della dottrina⁵⁹¹, che vede nel concetto di *smart city* il rischio di un nascondimento di tematiche sociali e delle diseguaglianze che abitano le aree urbane. Infatti, le città non hanno solo partecipato al mercato globale, ma sono diventate anche teatro di profonde diseguaglianze che hanno visto produrre un impatto significativo sui temi dell'abitabilità, della povertà, della gestione dei flussi migratori, nonché del confronto con le grandi piattaforme internazionali⁵⁹².

Torniamo così alla definizione di città data dall'ISTAT, ovvero il luogo dove le persone cercano di soddisfare i propri bisogni. Infatti, le attuali condizioni di molte delle realtà urbane europee non rendono semplice il perseguimento di tale obiettivo, dal momento che «*le diseguaglianze negli spazi urbani mostrano, difatti, che “vivere assieme” è molto diverso dal mero “coesistere accanto” e che il diritto ha bisogno di un “dove” per inverarsi, essendo i luoghi a esso consustanziali*»⁵⁹³. In questo senso,

⁵⁹⁰ R. MASIERO, *Essere smart*, in A. BONOMI, R. MASIERO (a cura di), *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, 2014, pp. 111-112.

⁵⁹¹ Si veda *ex multis*, E. OLIVITO, *Le diseguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2020; F. PIZZOLATO, *Floating cities, reti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit..

⁵⁹² Si veda, tra gli altri P. LE GALÈS, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, 2002, COMMISSIONE EUROPEA E UN HABITAT, *The State of European Cities Report*, 2016, R. CUCCA, *Crescita diseguale. Gli impatti sociali della transizione al post-fordismo nelle città europee*, in C. RANZI, *Città nella rete globale*, cit., pp. 78-114.

⁵⁹³ E. OLIVITO, *Le diseguaglianze fra centro e periferie*, cit., p. 74.

è essenziale cercare di comprendere come e attraverso quali modalità l'arena urbana possa effettivamente diventare un luogo di rivendicazione dei diritti dei singoli, soprattutto nel momento in cui le istituzioni democraticamente elette diventano rappresentative di *parte* del territorio e di *parte* della popolazione che effettivamente vive la città.

A partire da quanto detto, è particolarmente interessante recuperare il pensiero dello studioso americano Frug⁵⁹⁴, il quale mette in luce come le città non siano esclusivamente “creature dello Stato”, ma esse intrattengono relazioni profonde anche con le proprie comunità, che rappresentano. Tenere a mente la natura “*bottom-up*” delle città serve a considerare, anche sotto un profilo istituzionale, i Comuni non solo come enti interlocutori dello Stato o del mercato, ma anche come luoghi di confronto in grado di tutelare a livello sociale spazi e persone⁵⁹⁵. In questo modo, si esce dalla logica della città (intelligente) immersa in una rete globale e rivolta esclusivamente all'attrazione di risorse in una competizione generale, propendendo, invece, verso un'idea di area urbana che sia perno per la costruzione di nuove forme di cittadinanza, adottando in questo modo un'idea plurale e inclusiva delle istituzioni cittadine, in grado di guardare al benessere collettivo anche oltre i propri confini amministrativi⁵⁹⁶. In quest'ottica, sembra non più giustificabile il silenzio costituzionale di molti Stati europei rispetto alle città; è giunto, dunque, il momento di ripensare le modalità con cui i diritti possono e devono essere tutelati all'interno delle aree urbane⁵⁹⁷.

In tale paradigma, dunque, si ritrovano le città europee, le quali, tuttavia, sembrano ancora vivere sospese, tra una competizione-cooperazione con lo Stato e una vivida attenzione sovranazionale che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, manca tuttavia di collocare in modo puntuale le aree urbane nel proprio ordinamento giuridico, spacchettando i problemi della città e, forse, anche le soluzioni.

⁵⁹⁴ G. FRUG, *The City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, n. 93, 1980, pp. 1059-1154.

⁵⁹⁵ Cfr. F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2018, p. 34.

⁵⁹⁶ Si veda sul punto M. BOZZON, *Cittadinanza europea come cittadinanza federale*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 179, che afferma: «non si può trascurare l'importanza della relazione che il cittadino concretamente intrattiene anzitutto con i livelli locali, urbani e regionali, ma anche con forme di aggregazione cosiddette sociali. È sul piano del coinvolgimento del cittadino a questi livelli parziali e sulla cooperazione degli stessi che si tratta di insistere per potenziare la cittadinanza europea».

⁵⁹⁷ Su questa linea si veda R. HIRSCHL, *Constitutions and the Metropolis*, in *Annual Review of Law and Social Science*, n. 16, 2020, pp. 59-77.

2.1. L'intervento pubblico europeo nelle città. Verso un diritto europeo urbano?

Dagli anni '80 in poi, con lo svilupparsi della globalizzazione e l'avanzare del processo di integrazione europea, le città diventano un tema affrontato anche a livello sovranazionale e non più relegato alla dimensione locale o nazionale.

Tale apertura si rende manifesta nel 1990 con il *Libro Verde sull'ambiente urbano*, nel quale la Commissione tenta di fornire delle prime indicazioni sulla relazione tra sviluppo sostenibile e città⁵⁹⁸. In questo primo documento, oltre a descrivere una serie di materie in cui si desidera intervenire come l'inquinamento, i rifiuti e il trasporto, è interessante notare come in questa fase si tematizzi il superamento del concetto stesso di città, in favore della più ampia definizione di area urbana, in linea con quanto scelto da istituzioni internazionali come l'OCSE e l'ONU⁵⁹⁹. In realtà, la Commissione sottolinea chiaramente come stia emergendo con forza il ruolo delle città nel contesto della globalizzazione e di come sia necessario, a livello anche europeo, delineare possibili risposte sia per le aree in grado di cogliere il meglio dal mercato, sia per quelle che rimarranno, invece, più indietro.

Il passaggio successivo è la Comunicazione del 1997⁶⁰⁰, in cui si pone al centro lo sviluppo e la competitività economica delle città, ma allo stesso tempo si promuove la coesione economica e sociale, attraverso l'utilizzo dei Fondi Strutturali. Tale documento riprende, inoltre, le conclusioni espresse dal Comitato Europeo degli Enti locali e regionali ad Amsterdam qualche mese prima sulla necessità di avviare la costruzione di una politica urbana europea.

Il successivo passo in avanti è condotto dalla *Carta di Lipsia sulle Città Europee sostenibili*⁶⁰¹. Questa viene approvata dopo un percorso fatto dalle istituzioni europee negli anni precedenti con il *Programma d'azione di Lille* del 2000, l'*Acquis urbano*

⁵⁹⁸ COM(90)218, *Libro Verde sull'ambiente urbano*.

⁵⁹⁹ *Ivi*, p. 6.

⁶⁰⁰ COM(97)197, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*.

⁶⁰¹ MINISTRI UE, *Carta di Lipsia sulle Città Europee sostenibili*, Lipsia, 2007. Adottata durante la Riunione Informale dei ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutasi a Lipsia il 24-25 maggio 2007. Nello stesso incontro si segnala l'approvazione dell'*Agenda Territoriale Europea* commentata in precedenza, vedi capitolo III, par. 2.3, nella quale si fanno diversi riferimenti alla tematica urbana e ai programmi europei interessati dal suo sviluppo.

siglato a Rotterdam quattro anni dopo, e l'*Accordo di Bristol* del 2005, in cui si era delineato sempre con maggiore chiarezza il ruolo e le sfide delle città nel contesto europeo.

A livello di contenuti, un primo elemento significativo della *Carta* riguarda l'importanza di affrontare le questioni urbane da più livelli. Questo ci rimanda ancora una volta al concetto di transcalarità, incontrato più volte in questo lavoro; nello specifico, si afferma la necessità di «*strategie onnicomprensive e di un'azione coordinata che coinvolga le persone e le istituzioni che partecipano al processo di sviluppo urbano, anche al di là dei confini delle singole città. Ogni livello di governo – locale, regionale, nazionale ed europeo – ha una sua parte di responsabilità per il futuro delle nostre città*»⁶⁰².

Nella *Carta* si menziona poi l'importanza della creazione di spazio pubblico, l'investimento per uno sviluppo sostenibile delle città, così come la necessità di una risposta relativamente alle diseguaglianze sociali, tramite politiche abitative rivolte ai meno abbienti e un maggior coinvolgimento dei cittadini nelle scelte della collettività⁶⁰³.

La *Dichiarazione di Toledo*⁶⁰⁴ segue di fatto l'impostazione della *Carta di Lipsia*, mettendo ancora più in luce come le città siano cruciali per la realizzazione degli obiettivi posti dall'UE. In particolare, in quel momento il riferimento programmatico era quello della *Strategia Europea 2020*, in cui i temi dell'inclusione sociale, della transizione ecologica e delle conoscenze necessarie all'economia del XXI secolo sono pilastri fondamentali. È, inoltre, da considerare come seppur in quel momento la crisi economica mordersse l'Unione Europea, proprio le città, soprattutto capitali e metropoli, siano riuscite a subire meno contraccolpi negativi, rispetto ad altri territori⁶⁰⁵.

⁶⁰² *Ivi*, p. 2.

⁶⁰³ Cfr. E. TATÌ, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, 2020, pp. 53-54.

⁶⁰⁴ MINISTRI UE, *Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, Toledo, 2010.

⁶⁰⁵ E. MEDEIROS, D. RAUHUT, *Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion*, in *Regional Studies*, n. 54(1), 2020, pp. 4-5.

Nel 2014, la Commissione⁶⁰⁶ puntualizza ancora una volta la necessità di guardare alle città come a contenitori in cui si manifestano gran parte delle sfide del nostro tempo. A tale aspetto, ne viene ricordato anche un altro, ovvero di come il processo di urbanizzazione in atto abbia determinato una presenza già oltre il 70% della popolazione europea nelle città, con una previsione per il 2050, di superare l'80%⁶⁰⁷.

Col medesimo tono si è pronunciato il Parlamento Europeo nel 2015⁶⁰⁸, che sottolineava la capacità dei contesti urbani di assolvere le nuove funzioni proprie di una città del XXI secolo, superando la logica delle competenze amministrative e territoriali.

In tale contesto si è, dunque, giunti nel 2016 alla definizione dell'*Agenda Urbana per l'Unione Europea*, anche detto Patto di Amsterdam, la quale diventa punto di riferimento per i successivi interventi europei sulle aree urbane. In questo testo, vengono individuati 12 punti tematici⁶⁰⁹ su cui costruire *partnerships* composte da Stati membri, enti locali ed esperti⁶¹⁰.

Più in generale, gli obiettivi perseguiti dalle istituzioni sovranazionali sono tre: *better regulation, better funding e better knowledge (knowledge base and exchange)*⁶¹¹. I primi due hanno l'obiettivo di costruire una miglior regolazione e un efficientamento della spesa rispetto alle città, cercando di migliorare, quindi, l'intervento pubblico europeo nelle aree urbane. Il terzo pilastro, invece, incentiva *in primis* l'acquisizione di dati, resa più semplice in dalle *smart cities*, ma anche sulla diffusione e condivisione degli stessi tra le diverse istituzioni locali.

L'Agenda poi mette in luce ancora una volta l'importanza sia di una *governance* multilivello, sia il tentativo di ricercare soluzioni che vadano nella direzione di una

⁶⁰⁶ COM(2014) 490 final, *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una agenda urbana UE*.

⁶⁰⁷ *Ivi*, p. 4.

⁶⁰⁸ PE(2014/2213(INI)), *Sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE*, approvata nel 2015.

⁶⁰⁹ Le materie selezionate sono 1) integrazione dei migranti e dei rifugiati, 2) qualità dell'aria, 3) povertà urbana, 4) alloggi, 5) economia circolare, 6) occupazione e competenze professionali nell'economia locale, 7) adattamento ai cambiamenti climatici, 8) transizione energetica, 9) uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, 10) mobilità urbana, 11) transizione digitale, 12) appalti pubblici innovativi e responsabili.

⁶¹⁰ A. M. TANDA, *L'integrazione europea attraverso il dialogo tra città metropolitane. Esperienze di network tra città europee*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2018, pp. 381 ss.

⁶¹¹ MINISTRI UE, *Urban Agenda for the EU. 'Pact of Amsterdam'*, Amsterdam, 2016, p. 3. Siglata in occasione della riunione informale dei ministri competenti per le questioni urbane.

cooperazione integrata, in grado di superare i confini amministrativi. Tuttavia, è bene che la pluralità di fonti e di attori non continuino a creare una molteplicità di normative e strumenti finanziari, ma anzi si raccomanda di costruire «*un quadro coerente entro cui collocare tutte le iniziative di sviluppo urbano, anche se viene sottolineata più volte la volontà dell'Unione Europea di rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità di cui all'art. 5 TUE*»⁶¹².

Dopo quasi quattro anni, nel gennaio 2020 è stato presentato un *Territorial Impact Assessment*⁶¹³ sullo stato di attuazione dell'*Agenda*; in tale lavoro si puntualizza come i punti di forza siano stati lo sviluppo di una *governance* multilivello, con risvolti anche sulla costruzione di politiche per la città effettivamente transcalari, inoltre, grazie ai partenariati nati in seno all'*Agenda Urbana*, è stato possibile lavorare con efficacia su temi specifici delle città.

Al contrario, sono tre i punti su cui è meglio intervenire, considerate anche le debolezze incontrate fino a questo momento:

- 1) rafforzamento dell'implementazione delle azioni
- 2) migliorare il coinvolgimento dei diversi stakeholders rispetto all'*Agenda Urbana Europea*
- 3) un intervento sulla *governance* che effettivamente sovrintende l'*Agenda*.

Si giunge così al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, in cui la Commissione ha previsto di istituire l'*Iniziativa Urbana Europea*⁶¹⁴, col fine di convogliare i diversi programmi che l'Unione Europea aveva dedicato allo sviluppo delle città, nel corso del tempo (in particolare, URBAN e URBACT). Nello specifico, tale iniziativa «*comprende tutte le aree urbane, comprese le aree urbane funzionali, e sostiene l'agenda urbana per l'UE, compreso il sostegno alla partecipazione delle autorità locali ai partenariati tematici sviluppati nel quadro dell'agenda urbana per l'UE*»⁶¹⁵.

L'Unione Europea, tramite l'adozione di politiche volte a rendere le città sempre più *smart*, intende rendere più agevole le *partnership* pubblico-privato creando nuove sinergie per l'innovazione delle città. In questo senso, il cambio di passo della

⁶¹² E. TATÌ, *L'Europa delle città*, cit., p. 60.

⁶¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Discussion on the outcomes of the assessmet study of the Urban Agenda for the EU*, 2020.

⁶¹⁴ Art. 12 del Regolamento 2021/1058.

⁶¹⁵ *Ivi*, comma 1.

programmazione 2021-2027 rispetto a quelle precedenti sta proprio nel tentativo di produrre politiche normative meno settoriali ma che riescano a tenere insieme diversi aspetti della vita associata. Su questi aspetti si era posta qualche mese prima anche la *Nuova Carta di Lipsia*⁶¹⁶, la quale poneva tre pilastri di intervento per le città europea dei prossimi anni: una città giusta, una città verde e una città produttiva.

Sul primo punto si sottolinea come tutti i cittadini, anche quelli appartenenti ai gruppi più vulnerabili, debbano poter partecipare allo sviluppo della città, in particolare vanno garantiti l'accesso ai servizi sociali, ai servizi educativi e sanitari.

Sulla città verde si continua una politica europea decennale volta allo sviluppo sostenibile su cui oltre ai diversi documenti promossi a livello europeo⁶¹⁷, si è intrecciata anche la dimensione internazionale con l'Agenda ONU 2030 e l'impegno europeo alla riduzione delle emissioni di CO2.

Riguardo alla città produttiva, invece, sono evidenti le linee di intersecazione con la transizione digitale, la quale produce un impatto su tutte le dimensioni dello sviluppo urbano; in particolare, si richiama ancora una volta l'importanza della possibilità di agire sulla mobilità, sull'efficienza energetica, ma anche sui servizi pubblici e sulla partecipazione dei cittadini. D'altra parte, la digitalizzazione può anche essere un processo all'interno del quale le disparità territoriali, anche a livello intra-urbano, crescono invece che diminuire. Pertanto, risultano cruciali le modalità con cui si sceglie di intraprendere tale transizione, ovvero comprendere quanto le politiche urbane riescano ad evitare la polarizzazione digitale dentro le città⁶¹⁸.

Se è certo che i Fondi SIE siano il principale strumento attraverso cui le Pubbliche Amministrazioni locali possono attuare delle politiche che mirano a rendere le città sempre più innovative, è altresì da sottolineare come il diritto europeo di settori molto diversi possa abitare la realtà urbana.

⁶¹⁶ MINISTRI UE, *The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good*, Lipsia 2020. Adottata dalla riunione informale dei Ministri competenti sulle materie urbane il 30 novembre 2020.

⁶¹⁷ Per una panoramica si rimanda a E. TATI, *L'Europa delle città*, cit., pp. 72 ss.

⁶¹⁸ Sul punto MINISTRI UE, *The New Leipzig Charter*, cit., p 5, declina tale problematica anche sul piano della coesione, da una parte, e della concorrenza, dall'altra: «*digitalisation needs to be shaped in an environmentally sustainable, inclusive and fair manner. In a broader picture, European digital sovereignty is key to the future competitiveness of the EU. Cities, with their power to scale up digital solutions and to adapt them to local conditions can significantly contribute to this goal*».

Ciò avviene in quanto nei Trattati manca un esplicito riferimento alle città e, pertanto, le azioni che vengono declinate a livello urbano sono funzionali alla soddisfazione di principi presenti comunque nell'acquis europeo come lo sviluppo sostenibile o la coesione territoriale⁶¹⁹. Per tali motivi, la città è diventata un nuovo interlocutore delle istituzioni sovranazionali al pari delle Regioni, soprattutto rispetto alla gestione dei Fondi Strutturali, pur non condividendone lo stesso grado di potere; un elemento che esemplifica tale processo risiede nella modifica della denominazione della Direzione Generale "Politica Regionale" in "Politica Regionale e Urbana"⁶²⁰. Proprio per la sua peculiarità, inoltre, la città riesce ad attrarre più risorse, anche al di fuori della più tradizionale politica regionale: si pensi per esempio al ruolo giocato dalla BEI nel finanziamento di progetti per lo sviluppo sostenibile o l'imprenditorialità.

In altre parole, la politica urbana europea sfrutta un'organizzazione pensata «come "rete di organizzazioni" o "rete di reti", la quale sfrutta, mishciandoli, i rapporti verticali di government, dalla Commissione fino all'ente locale, con quelli orizzontali di governance, sia tra istituzioni dello stesso livello, sia tra soggetti privati e sia tra i primi e i secondi»⁶²¹.

Anche in questo caso i Fondi strutturali si dimostrano essere un perfetto binocolo, in grado di mostrarci come un territorio flessibile si possa, seppure con molte difficoltà, relazionare con una *multilevel governance* anch'essa flessibile, la quale si adatta al fine di limitare gli effetti più negativi della globalizzazione.

Proprio in questo senso, la programmazione 2021-2027 prevede principalmente due strumenti in grado di considerare un'area anche al di là dei confini amministrativi: investimenti territoriali integrati (ITI)⁶²² e lo Sviluppo locale di tipo partecipativo⁶²³.

Il primo ha la funzione di unire diversi finanziamenti all'interno di una medesima cornice, al fine di creare un investimento più efficace in un dato contesto territoriale.

Il secondo, invece, ha la funzione di coinvolgere gli attori locali, pubblici e privati, nella decisione delle strategie per lo sviluppo del territorio. A tal fine, è

⁶¹⁹ E. TATÌ, *L'Europa delle città*, cit., p. 242.

⁶²⁰ E. CARLONI, M. V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa*, cit., p. 883.

⁶²¹ *Ivi*, p. 392.

⁶²² Art. 30 del Regolamento 2021/1060.

⁶²³ Artt. 31-32 del Regolamento 2021/1060.

possibile promuovere dei Gruppi d'Azione Locali⁶²⁴, i quali svolgono in esclusiva alcuni dei seguenti compiti: sviluppare la capacità degli operatori locali, monitorano i progressi degli obiettivi della strategia, valutano la buona attuazione della strategia.

Tale ultimo programma, che fino al 2013 era dedicato solo alle aree rurali, ha riscontrato particolare successo anche nelle città, favorendo non solo la dimensione urbana, ma anche quella sub-urbana⁶²⁵, riuscendo quindi ad affrontare tematiche molto vicine ai cittadini.

Dunque, l'utilizzo di questo tipo di strumenti può favorire il ruolo dell'UE a livello territoriale nelle aree urbane anche lì dove manca una vera e propria competenza; in questo senso, infatti, si offrono «*maggiori opportunità di iniziative agli Stati membri e alle autorità di gestione affinché adottino una linea di azione territorialmente focalizzata, con una componente “bottom-up” significativa che consenta alle comunità locali di assumere un ruolo guida nella progettazione. Sono questi nuovi strumenti che offrono il potenziale per una “dimensione urbana” al centro delle politiche europee*»⁶²⁶.

D'altra parte, il limite incontrato fino a questo momento è stata la scarsa capacità di promuovere un effettivo sviluppo delle autonomie locali, anche per il persistere di un ruolo importante e, per certi versi limitante, delle autorità nazionali su questo tipo di fondi⁶²⁷.

Tuttavia, questi strumenti possono rappresentare un ulteriore esempio di come la *multilevel governance* di Tipo II, ovvero una forma istituzionale capace di adattarsi alle singole realtà territoriali possa avere numerosi risvolti positivi a livello urbano, anche nelle città del XXI secolo, che vedono nei confini amministrativi qualcosa di non più così rigido. In altre parole, «*è evidente che, per quanto non chiaramente delimitata in termini dimensionali, la “città” europea cui si pensa nelle strategie di agenda urbana è una città grande o media, capace di farsi catalizzatrice di sviluppo sostenibile rispetto ad un territorio più ampio*»⁶²⁸.

⁶²⁴ Art. 33 del Regolamento 2021/1060.

⁶²⁵ Cfr. L. SERVILLO, *Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy*, cit., pp. 678-698.

⁶²⁶ A. S. BRUNO, *La dimensione urbana e le aspirazioni di coesione economica, sociale e territoriale nelle politiche dell'Unione Europea*, in *Revista de Direito Brasileira*, n. 24(9), 2019, p. 403.

⁶²⁷ G. COMAZZETTO, *Le città nel processo di integrazione europea*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 137.

⁶²⁸ E. CARLONI, M. V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa*, cit., p. 889.

In conclusione, la sfida per le città europee sembra proprio quella di unire coesione e concorrenza, ovvero cogliere le opportunità offerte dal mercato unico europeo e dalla globalizzazione, senza, dall'altra parte, dimenticare le difficoltà sociali che ne conseguono. Tale contesto riguarderà tanto le città di piccole dimensioni, quanto le metropoli, interrogando, conseguentemente, le scelte delle istituzioni nazionali e sovranazionali, rispetto alla definizione dei migliori strumenti da applicare nei territori.

Proprio in questo senso, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, che si analizzerà nel prossimo paragrafo, è l'esempio di uno strumento sovranazionale, che si colloca al di fuori dei Fondi Strutturali, avendo una natura più di breve periodo, essendo, tuttavia, costruito nell'intenzione del legislatore europeo per tenere insieme sviluppo locale, dimensione internazionale e coinvolgimento dei diversi livelli dell'*multilevel governance*.

3. Crisi occupazionali e contesto territoriale: il caso del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG).

Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) è uno strumento dell'Unione Europea istituito dal Regolamento 1927/2006, nato con il preciso compito di *«sostenere i lavoratori che perdono il proprio impiego a causa della globalizzazione e delle trasformazioni della struttura del commercio. Il fondo è stato ulteriormente adattato per sostenere i licenziamenti dovuti alla crisi finanziaria ed economica mondiale. L'obiettivo principale del fondo è sostenere i lavoratori in esubero che incontrano avversità nelle transizioni difficili, aiutandoli ad adattare le loro competenze e a trovare nuovi posti di lavoro»*⁶²⁹. L'investimento viene fatto col cofinanziamento dello Stato membro e con una soglia minima di esuberi, la quale inizialmente era stata posta a 500 esuberi; questi possono riferirsi ad una singola azienda, ma anche ad un settore produttivo stabilito in una certa area geografica. Rispetto ai Fondi strutturali, si tratta quindi di una soluzione “tampone” volta ad

⁶²⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2017 e nel 2018, 2019.*

evitare shock occupazionali, ma volutamente priva di una visione di insieme e duratura, come nel caso della politica di coesione⁶³⁰.

Tale strumento risulta essere particolarmente interessante per le problematiche discusse in precedenza, in quanto da una parte pone in connessione diversi livelli della *multilevel governance*, nel momento in cui una crisi economica a livello locale viene gestita con la partecipazione del livello nazionale e sovranazionale. Infatti, questo strumento può essere attivato su richiesta dello Stato membro o di una regione, delineando l'importanza di una *multilevel governance* flessibile e capace di dialogare lungo tutta la filiera istituzionale.

Dall'altra, il FEG ha l'obiettivo di modellare soluzioni e azioni sulle criticità territoriali particolari, cercando di reinserire i lavoratori, formati con le nuove competenze necessarie, all'interno del mercato, avendo particolare attenzione alle dinamiche e regole del contesto territoriale in cui è calato.

Quanto detto è esemplificato dal caso della città di Trollhättan, nella Svezia meridionale, dove il Fondo «*ha erogato 5,4 milioni di euro per aiutare 1350 lavoratori licenziati dall'impresa e 16 dei suoi fornitori. Da allora la città ha reagito e ridotto la disoccupazione di un quarto nonostante i licenziamenti. Attualmente la disoccupazione è addirittura inferiore a quella registrata prima del fallimento, con una diminuzione dal 16 % al 12 %. [...] Le persone licenziate dalla Saab hanno avuto la possibilità di studiare senza perdere il sussidio di disoccupazione, e molte ne hanno approfittato per acquisire le competenze necessarie a intraprendere una nuova professione*»⁶³¹.

Come nell'esempio riportato, infatti, il FEG è stato utilizzato la maggior parte delle volte per garantire formazione ai lavoratori che avevano perso il lavoro puntando su competenze idonee a reinserirli nel mercato del lavoro o, alternativamente, dando loro conoscenze nell'ambito dell'autoimprenditorialità. Nello specifico, col passare del tempo si è reso sempre più evidente come diventassero cruciali le competenze digitali al fine di reinserire le persone espulse dal mercato del lavoro.

Un altro aspetto significativo relativo al FEG risiede nel fatto che questo non vada a sostituire il sussidio di disoccupazione, ma ad affiancarlo, in quanto, alla base,

⁶³⁰ G. GIARDINIERI, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione fra potenzialità e scarso utilizzo*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 13(1), 2013, pp. 79-100.

⁶³¹ Commissione Europea, *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, cit., p. 21.

c'è l'idea che un lavoratore sarà più incline ad impegnarsi in nuovi percorsi di formazione, se nel frattempo avrà garantito un reddito.

La capacità di adattamento e di modellazione sul caso specifico è sicuramente la cifra distintiva di questo strumento, che ha permesso alle istituzioni degli Stati membri di creare pacchetti formativi *«adattati alle necessità e alle aspettative dei lavoratori tenendo conto nel contempo delle esigenze professionali degli stessi, delle condizioni dei mercati del lavoro locali o regionali e del potenziale di riassorbimento dei settori considerati nonché dalla strumentazione di servizi e misure a disposizione a livello di singolo Stato Membro»*⁶³².

Il FEG, dunque, è riuscito ad intervenire su licenziamenti di larga scala, tramite interventi che di volta in volta si modellassero sui lavoratori e sul contesto locale, riuscendo spesso a raggiungere migliori risultati rispetto ai cosiddetti pacchetti standardizzati forniti dalle normative nazionali.

Come sottolineato, il FEG rileva non tanto per la mole di risorse che muove, bensì per l'impianto teorico che vi è dietro; in effetti, l'idea è quella di massimizzare l'impatto dell'intervento pubblico in quel particolare contesto in cui uno shock occupazionale risulta essere devastante per i lavoratori e per i territori.

Proprio per queste ragioni, ci si concentra su come il singolo lavoratore possa relazionarsi con il mercato del lavoro in cui si trova, ma allo stesso tempo viene data la possibilità di acquisire nuove competenze che possano essere meglio spese nelle attività produttive immerse nelle reti globali del valore.

Da un punto di vista normativo, il FEG ha visto un primo allargamento nella sua portata nel 2009, nel tentativo di limitare i danni occupazionali derivanti dalla crisi economica globale⁶³³. In seguito, la programmazione 2014-2020 ha previsto un ulteriore ampliamento per non limitare alla contestuale situazione economica di quel periodo, ma aprendo all'utilizzo del FEG per ogni possibile futura crisi finanziaria⁶³⁴.

Misure invece a favore delle piccole e medie imprese sono state approvate nel 2018 con il Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, che ha permesso l'utilizzo dello strumento nel momento in cui venisse dimostrata la necessità in una data regione

⁶³² G. GIARDINIERI, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 16(3), 2016, pp. 544-545.

⁶³³ Regolamento CE 546/2009.

⁶³⁴ Regolamento UE 1309/2013.

dell'UE. Un anno dopo si era previsto un'ulteriore modifica qualora il Regno Unito e l'Unione Europea non avessero trovato un accordo a seguito dell'attivazione dell'art. 50 TFUE e la conseguente volontà di recedere da parte inglese dal progetto sovranazionale; questo, infatti, avrebbe comportato possibili contraccolpi economici su molte aziende che intrattengono profonde relazioni commerciali col Regno Unito⁶³⁵.

Durante il periodo 2014-2020, il FEG ha ottenuto buoni risultati come testimoniato sia dalle Relazioni intermedie della Commissione⁶³⁶, sia nelle valutazioni ex-post⁶³⁷. Nello specifico, è stato sottolineato come tale strumento sia stato effettivamente in grado di supportare i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, seppure in modo diverso tra i diversi Stati Membri, aumentando anche l'attaccamento al progetto europeo⁶³⁸. Il tasso di reintegro a livello lavorativo è stato stimato intorno al 60%, seppure è da considerare come questo nasconda in realtà un ventaglio molto ampio, che va dal 18% di alcuni Paesi, contro il 94% di altri⁶³⁹. Questi dati esemplificano, ancora una volta, l'ampissima differenziazione economico-territoriale con cui gli strumenti europei devono confrontarsi e che ne cambiano radicalmente l'attuazione e quindi l'efficacia.

Tali ragioni hanno portato la Commissione Europea ad una nuova riforma del FEG per la programmazione europea 2021-2027⁶⁴⁰. È, infatti, previsto un aumento di budget e un allargamento dei presupposti necessari per l'intervento del FEG. Nello specifico, il Regolamento UE 2021/691 prevede la possibilità di utilizzare tale strumento anche nei casi di esubero di lavoratori, subordinati o autonomi, dovuti alla cosiddetta transizione digitale, all'automazione, così come alla transizione ecologica verso un'economia a basse emissioni di anidride carbonica, nonché alle storiche

⁶³⁵ Regolamento UE 2019/1796.

⁶³⁶ Si veda, in merito al biennio 2017-2018, COM(2019) 415 final, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2017 e nel 2018*, mentre per il 2019-2020 COM(2021) 486 final, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) nel 2019 e nel 2020*.

sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2017 e nel 2018

⁶³⁷ V. LUDDEN, L. JANSSEN, K. ATTSTRÖM ET. AL., *Study supporting the ex post evaluation of the European Globalisation Adjustment Fund (2014-2020)*, Lussemburgo, 2020.

⁶³⁸ *Ivi*, p. 83.

⁶³⁹ *Ibidem*.

⁶⁴⁰ Le modifiche erano state viste come necessarie anche da studiosi; sul punto si veda G. CLAEYS, A. SAPIR, *The European globalisation adjustment fund: Easing the pain from trade?*, *Bruegel Policy Contribution*, Bruegel-Bruxelles, n. 5, 2018.

dinamiche più strettamente legate alla globalizzazione⁶⁴¹. Ciò, quindi, mette in luce il ruolo chiave giocato proprio dal FEG nel limitare gli effetti più negativi delle diverse e sfaccettate transizioni che coinvolgono la nostra società, anche rispetto alle proposte di intervento che vengono più caldeggiate, infatti «*data l'importanza delle competenze richieste nell'era industriale digitale e in un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, la diffusione di tali competenze è considerata un elemento orizzontale per la progettazione di pacchetti coordinati*»⁶⁴².

Un altro tassello che compone il nuovo puzzle della strategia europea rispetto a questo strumento è costituito dalla riduzione da 500 a 200 lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, necessari ad attivare il Fondo⁶⁴³. Infine, è stata implementata anche una semplificazione amministrativa, la quale dovrebbe portare ad un miglior utilizzo dello strumento e ad un suo efficientamento⁶⁴⁴.

Il FEG, dunque, si inserisce nella relazione territorio-istituzione in un modo particolarmente interessante. Questo, infatti, riconosce le difficoltà di un territorio dell'Unione dovute a cause esogene, grazie all'attivazione delle autorità locali o nazionali, in una prospettiva che potremmo definire *bottom-up*. In questo modo, il Fondo risulta essere particolarmente interessante perché capace di calarsi in un luogo o in un'area geografica sottoposta a tensione a causa delle dinamiche legate alla globalizzazione, alla transizione ecologica e digitale, cercando di adattarsi a fornire le competenze tanto rispetto al mercato in generale, quanto rispetto alle esigenze locali.

⁶⁴¹ Sul punto si veda in particolare l'art. 2 del Reg. UE 2021/691.

⁶⁴² Art. 7 comma 2 del Reg. UE 2021/691.

⁶⁴³ Si veda in particolare, l'art. 4, comma 2 del Reg. UE 2021/691, che specifica come «*in caso di eventi di ristrutturazione significativi, è fornito un contributo finanziario del FEG qualora si verifichi una delle circostanze seguenti:*

a) la cessazione dell'attività di almeno 200 lavoratori espulsi dal lavoro o lavoratori autonomi, nell'arco di un periodo di riferimento di quattro mesi, in un'impresa di uno Stato membro, compresi i casi in cui la cessazione dell'attività riguardi imprese di fornitori o di produttori a valle dell'impresa in questione;

b) la cessazione dell'attività di almeno 200 lavoratori espulsi dal lavoro o lavoratori autonomi, nell'arco di un periodo di riferimento di sei mesi, in particolare in PMI tutte operanti nello stesso settore economico definito a livello delle divisioni della NACE revisione 2 e situate in una regione o in due regioni contigue di livello NUTS 2 oppure in più di due regioni contigue di livello NUTS 2, a condizione che il numero complessivo dei lavoratori interessati, ivi compresi i lavoratori autonomi, sia pari ad almeno 200 in due delle regioni combinate;

c) la cessazione dell'attività di almeno 200 lavoratori espulsi dal lavoro o lavoratori autonomi, nell'arco di un periodo di riferimento di quattro mesi, in particolare in PMI, qualora operino tutti nello stesso settore economico o in settori economici diversi definiti a livello delle divisioni della NACE revisione 2 e situate nella stessa regione di livello NUTS 2».

⁶⁴⁴ Art. 15 e ss. del Reg. UE 2021/691.

Le istituzioni, in questo modo, inserite in una *governance* europea si coordinano, non secondo un frammentato riparto di competenze, ma tramite un'unità di intenti retta dai principi di sussidiarietà e solidarietà, poiché *«dati l'entità e gli effetti delle ristrutturazioni inattese e su vasta scala e poiché il FEG è un'espressione di solidarietà a livello degli Stati membri e tra di loro, l'assistenza può essere erogata con più efficacia a livello dell'Unione. Con il sostegno del FEG, la solidarietà dell'Unione in circostanze eccezionali sarà più tangibile per i lavoratori interessati e per i cittadini dell'Unione in generale»*⁶⁴⁵.

Per queste ragioni, sarà interessante notare come il FEG verrà implementato nella programmazione 2021-2027, al fine di comprendere se le diverse modifiche apportate all'impianto iniziale siano state effettivamente capaci di risolvere alcuni nodi e se, allo stesso tempo, questo tipo di interventi europei possa avere un risvolto positivo anche su altri interventi. In particolare, comprendere come la legislazione sovranazionale possa efficacemente tradursi in strumenti efficaci a livelli territoriale non interessa esclusivamente la politica di coesione; infatti, come visto anche nell'analisi delle diverse *Agende Territoriali*⁶⁴⁶, un aspetto cruciale per lo sviluppo delle diverse regioni europee risiede nel mantenere una lente territoriale in tutte le politiche e le legislazioni e non solo quelle marcatamente orientate alla riduzione dei divari tra le diverse aree. In questo senso, possiamo dire come sicuramente il FEG sia uno strumento che tenti di conservare un'attenzione al contesto locale, pur essendo costruito come soluzione alle crisi occupazionali derivanti dalla globalizzazione.

Ancora una volta, quindi, possiamo notare la sfida per gli ordinamenti giuridici di affrontare le sfide poste dalla globalizzazione, cercando di delineare risposte sensibili a livello territoriale. In questo senso, la difficoltà di certe aree dell'UE di competere a livello continentale e mondiale, così come la relazione tra concorrenza e coesione saranno al centro del prossimo capitolo dove l'analisi della normativa relativa agli aiuti di Stato sarà strumentale a comprendere il ruolo di molti territori nel mercato interno.

Nello specifico, il mutamento degli obiettivi posti in materia di aiuti di Stato è diventato necessario, dal momento che le istituzioni nazionali e sovranazionali si sono

⁶⁴⁵ Commissione Europea, COM(2019) 397 final.

⁶⁴⁶ Vedi *supra* capitolo III, par. 2.

resi conto di come alcuni territori non potessero effettivamente essere considerati competitivi all'interno del mercato, ma, anzi, avessero bisogno di incentivi in questo senso. Pertanto, l'analisi storica dell'evoluzione normativa, così come l'attenzione ad alcuni strumenti più recenti forniranno ulteriori chiavi di lettura sul rapporto tra ordinamento europeo e territorio, nonché su possibili convergenze tra politica di coesione e aiuti di Stato.

Capitolo V. Aiuti di Stato e obiettivi territoriali: Per un nuovo “dialogo” tra concorrenza e coesione.

1. La nuova dimensione territoriale della disciplina della concorrenza europea e degli aiuti di Stato.

L’analisi dell’intervento europeo nelle regioni e nelle città attraverso la politica di coesione, condotta nel capitolo precedente, risulta essere solo una prospettiva attraverso cui considerare la relazione tra ordinamento giuridico europeo e territorio. Un altro aspetto che occorre mettere in luce a tal fine è il ruolo giocato dal mercato unico europeo, che rappresenta uno dei cardini dell’assetto della costruzione sovranazionale, dal 1957 ad oggi⁶⁴⁷. Per molti anni, infatti, sembrava che la legislazione riguardante lo spazio economico non si dovesse (pre)occupare delle tematiche e dei divari territoriali. Ciononostante, è invece opportuno considerare l’effetto che tanto le diseguglianze tra le diverse aree, quanto la riconfigurazione territoriale determinata dalla globalizzazione e dalla stessa UE stanno producendo sulla legislazione europea legata alla concorrenza e, in particolare, la nostra attenzione sarà concentrata sugli aiuti di Stato che, come abbiamo già avuto modo di vedere nel primo capitolo, ricoprono un ruolo decisivo nell’intervento pubblico europeo.

La normativa in materia di concorrenza ha tradizionalmente l’obiettivo di tutelare il diritto di tutti i soggetti del mercato ad entrare liberamente nello spazio economico e competere nella produzione di beni e servizi. Nell’epoca della globalizzazione, questo si traduce spesso in una sfida per la superiorità e il dominio commerciale⁶⁴⁸.

Tanto l’Unione Europea quanto i singoli Stati membri si sono posti, dal dopoguerra in avanti, l’obiettivo di tutelare il mercato concorrenziale attraverso misure e normative volte ad evitare monopoli, abusi di posizione dominanti o fusioni che potrebbero determinare un’alterazione della concorrenza all’interno del mercato

⁶⁴⁷ Cfr. C. COLOMB, G. SANTINHA, *European Union competition policy and the European territorial cohesion agenda: An impossible reconciliation? State aid rules and public service liberalization through the European spatial planning lens*, in *European Planning Studies*, n. 22(3), 2014, p. 459.

⁶⁴⁸ Cfr. R. WHISH, D. BAILEY, *Competition law*, Oxford, 2012.

comune⁶⁴⁹. Tali normative vanno nella direzione di un mercato concorrenziale che garantisce solitamente al consumatore una maggiore possibilità di scelta, prezzi più bassi e un'allocazione più efficiente delle risorse.

Tuttavia, l'economia sociale di mercato, prevista esplicitamente nei Trattati⁶⁵⁰, prevede che la tutela della concorrenza si inserisca in un quadro di funzioni più ampio, che il soggetto pubblico, sia esso nazionale o europeo, deve impegnarsi a garantire. Infatti, il modello configurato dall'Unione Europea nei suoi Trattati pone ulteriori obiettivi quali, ad esempio, la stabilità economica, la tutela dell'ambiente, così come la stessa coesione sociale e territoriale. Dunque, soffermarsi esclusivamente sulla prospettiva del consumatore o dell'equilibrio di mercato rischia di nascondere alcuni effetti profondi della concorrenza che si manifestano sui territori.

In effetti, se la politica di coesione europea si è sempre presentata come la parte del diritto europeo che prendeva in esame in modo complessivo il "territorio europeo", la disciplina legata alla concorrenza del mercato unico è sempre stata riferita alla concezione di spazio, il quale doveva essere influenzato il meno possibile dall'attività dei governi nazionali⁶⁵¹.

Tuttavia, occorre sottolineare come anche la disciplina riguardante la regolazione del mercato unico e la sua concorrenzialità possano venire influenzate dalle disparità territoriali. Questo non è un tema solo europeo, bensì le possibili relazioni tra concorrenza e disuguaglianza sono diventate oggetto di studio di molti studiosi a livello internazionale⁶⁵². In particolare, ci si chiede se tra gli obiettivi della disciplina della concorrenza debbano rientrare anche finalità più propriamente sociali. In tal senso, proprio la normativa relativa agli aiuti di Stato si confronta con sempre maggiore frequenza con principi e finalità della politica di coesione.

Nello specifico, è interessante notare come anche l'obiettivo del mantenimento della concorrenza all'interno del mercato europeo si sia dovuto misurare con la crescita delle autorità regionali e locali, col conseguente aumento del numero di attori

⁶⁴⁹ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2012, pp. 619 ss.

⁶⁵⁰ Si fa qui riferimento all'art. 3 TUE.

⁶⁵¹ Vedi *supra* nota 124.

⁶⁵² Cfr. T. P. BEGAZO GOMEZ, S. NYMAN, *Competition and poverty*, World Bank, 2016; J. B. BAKER, S. C. SALOP, *Antitrust, competition policy, and inequality*, in *Georgetown Law Journal Online*, n. 104(1), 2015, pp. 1-28; L. KHAN, *Amazon's antitrust paradox*, in *Yale Law Journal*, n. 126, 2017, pp. 710-805.

assoggettati alla normativa sugli aiuti di Stato⁶⁵³. Se, infatti, tutti i territori sono ormai inseriti all'interno del mercato mondiale, questo significa creare necessariamente una competitività territoriale, della quale «*possono beneficiare le imprese e di cui può fruire la comunità locale, ed esiste a prescindere dalla competitività delle imprese, in quanto il territorio competitivo ha una capacità di rigenerarsi, di modificare la propria struttura, adattandosi alle perturbazioni esterne, pur mantenendo il proprio modello organizzativo*»⁶⁵⁴.

Tuttavia, la forte disparità tra i territori europei, considerata nel precedente capitolo, presenta degli evidenti risvolti anche per quanto riguarda la loro competitività⁶⁵⁵. A livello regionale e locale, quest'ultima viene definita come la capacità di un territorio di offrire un ambiente attrattivo e sostenibile per le aziende, e i residenti, che vi abitino⁶⁵⁶. In questo senso, se, come dimostrato, si considera che le capitali e le regioni dell'Europa centrale siano favorite all'interno di questo contesto, allo stesso tempo è importante domandarsi come considerare i territori che vi si trovano al di fuori⁶⁵⁷: dunque, come regolare le regioni e le città che non possono definirsi competitive?

Per indagare tale questione, è rilevante analizzare la dialettica interna alla costituzione economica europea tra fondi strutturali, da un lato, e aiuti di Stato, dall'altro⁶⁵⁸. In tale confronto, si cercherà di comprendere fin dove le dinamiche del mercato interno possano riguardare tutti i territori anche nei loro divari e in che misura la politica di coesione possa, al contempo, essere sostenibile senza produrre un'alterazione della concorrenza tra Stati.

⁶⁵³ A. BIONDI, E. RIGHINI, *An Evolutionary Theory of EU State Aid Control*, in A. ARNULL, D. CHALMERS (a cura di), *The Oxford Handbook of European Law*, Oxford, 2014, p. 672.

⁶⁵⁴ M. CERRETI, P. MARCONI, P. SELLARI, *Spazi e poteri*. cit., p. 236

⁶⁵⁵ Sul punto si veda P. ANNONI, L. DIJKSTRA, *The EU Regional Competitiveness Index 2019*, Lussemburgo, 2019.

⁶⁵⁶ *Ivi*, p. 3.

⁶⁵⁷ Sul punto, con riferimento all'esempio del Mezzogiorno sono interessanti le parole di G. ARMAO, *L'intervento pubblico nella ricerca scientifica. Le vicende di un diritto sociale in un Paese diviso tra politiche di coesione e di specializzazione intelligente. Il caso della Regione siciliana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2019, p. 720, che sottolinea come «*soltanto una ripresa tangibile di condizioni di vivibilità e competitività, attrazione degli investimenti e della ricerca (c.d. business environment o ecosistema innovativo), qualità della formazione scolastica ed universitaria, svolgimento della ricerca, salubrità ambientale e sicurezza idrogeologica, legalità del Mezzogiorno può far ripartire la forza vitale della coesione economico sociale essenziale per la stessa competitività del Paese*».

⁶⁵⁸ F. GILIOLI, *Coesione economica e sociale e aiuti di stato a finalità regionale*, in *Diritto dell'economia*, n. 1, 2007, p. 80.

2. L'evoluzione della normativa in materia di aiuti di Stato e il confronto con la dimensione territoriale

La disciplina degli aiuti di Stato prevista oggi dagli artt. 107-109 del TFUE non ha visto mutare radicalmente la sua struttura dal 1957 ad oggi, ma è tuttavia possibile individuare diverse fasi a seconda delle quali la visione delle istituzioni sovranazionali è mutata rispetto agli aiuti di Stato⁶⁵⁹. Essa, inizialmente, non è stata concepita come strumento per correggere i fallimenti di mercato, bensì doveva in via generale tutelare la concorrenza all'interno dell'Unione Europea, evitando che i singoli Stati supportassero eccessivamente le aziende nazionali⁶⁶⁰.

Esaminato nel primo capitolo il mutamento nell'utilizzo degli aiuti di Stato tra i *trent'anni gloriosi* e gli anni '80⁶⁶¹, è bene ora approfondire, seppur brevemente, alcuni aspetti tecnico-giuridici della legislazione e le sue più recenti evoluzioni. In particolare, la normativa sugli aiuti di Stato nasce con l'intento di vietare un'alterazione della concorrenza tra le diverse nazioni, attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche in favore delle imprese⁶⁶². Il divieto appare, dunque, particolarmente ampio, comprendendo di fatto ogni tipo di vantaggio economico⁶⁶³ che può essere attribuito ad un'impresa da parte delle autorità statali e che, in questo modo, rischia di alterare le condizioni della concorrenza del mercato⁶⁶⁴. Al contempo, non si distingue sul tipo di atto che effettivamente disciplina l'aiuto, ovvero non è necessario che ci sia una previsione legislativa, bensì può essere considerato non compatibile anche un atto amministrativo⁶⁶⁵.

⁶⁵⁹ Sul punto cfr. J. J. PIERNAS LÓPEZ, *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015.

⁶⁶⁰ Su questo punto è possibile leggere anche le parole della stessa Corte di Giustizia: C-387/92, *Banco Exterior de España contro ayuntamiento de Valencia*, ECLI:EU:C:1994:100.

⁶⁶¹ Vedi *supra* capitolo I, par. 6.

⁶⁶² Sul punto si veda il significativo discorso del Commissario Sutherland: P. SUTHERLAND, *Foreword*, in *Competition Rules in the EEC and the ECSC applicable to State aids*, Bruxelles - Lussemburgo, 1987, p. 6.

⁶⁶³ Pertanto, possono costituire aiuto di Stato non soltanto le semplici sovvenzioni, ma anche, per esempio, le agevolazioni in ambito fiscale, una riduzione dei costi sostenuti dalle imprese, così come la partecipazione dello Stato in una società.

⁶⁶⁴ Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 812-813.

⁶⁶⁵ *Ivi*, p. 815.

Un altro aspetto cruciale è riconducibile al concetto della selettività, in quanto l'aiuto non deve essere rivolto a tutte le imprese, bensì deve favorirne alcune invece di altre; nello specifico, si distingue tra selettività materiale e selettività geografica⁶⁶⁶. Rispetto al primo caso, si indica un aiuto concesso a determinati tipi di imprese o settori merceologici, mentre nel secondo il vantaggio è dedicato alle imprese che risiedono in un certo territorio.

Per i fini di questo lavoro, è opportuno soffermarsi proprio su quest'ultima casistica. Sul punto la pronuncia più importante è avvenuta rispetto al cd. caso *Azzorre*⁶⁶⁷: la misura contestata riguardava una riduzione dell'aliquota fiscale nazionale sul reddito rispetto alla regione delle isole Azzorre, al fine di controbilanciare la condizione di insularità e, quindi, di svantaggio su un piano economico⁶⁶⁸. La decisione della Corte ha determinato che questo caso diventasse un *leading case* in materia⁶⁶⁹: infatti, i giudici di Lussemburgo non solo hanno determinato che la misura costituisse effettivamente un aiuto di Stato, ma hanno inoltre stabilito quando una norma istituita a livello locale possa essere ritenuta compatibile, mediante la soddisfazione di tre criteri: istituzionale, procedurale e finanziario⁶⁷⁰.

Nel primo caso, si fa riferimento all'autonomia costituzionale che il soggetto regionale o territoriale deve possedere rispetto allo Stato; nel secondo caso, la decisione sulla misura deve essere presa senza la possibilità di un intervento da parte del livello nazionale; infine, sul piano finanziario, non possono essere impiegate risorse statali per compensare il minor gettito locale⁶⁷¹.

⁶⁶⁶ Per un approfondimento si rimanda a J. BOUSIN, J. PIERNAS, *Developments in the Notion of Selectivity*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2008, pp. 634-653.

⁶⁶⁷ C-88/03, *Portogallo c. Commissione*, sent. 6 settembre 2006, ECLI:EU:C:2006:511.

⁶⁶⁸ La misura era stata considerata non compatibile dalla Commissione con la Decisione della Commissione Europea dell'11/12/2002, *relativa al regime di aiuti finanziari e fiscali cui il Portogallo ha dato esecuzione nella zona franca di Madera, nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2000*, 2003/294/CE.

⁶⁶⁹ G. PEROTTO, *La selettività negli aiuti fiscali: estensione della nozione e limiti alla discrezionalità fiscale nazionale*, in *European Papers-A Journal on Law and Integration*, n. 3, 2017, p. 1019.

⁶⁷⁰ *Portogallo c. Commissione*, cit., par. 67. Sul punto, si veda W. LINDSAY-POULSEN, *Regional Autonomy, Geographic Selectivity and Fiscal Aid: Between "The Rock" and a Hard Place*, in *European Competition Law Review*, n. 29(1), 2008, p. 43; J. L. DA CRUZ VILACA, *Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 8(4), 2009, pp. 443-452.

⁶⁷¹ Proprio su quest'ultimo punto è stato ritenuto che le Azzorre non avessero effettivamente l'indipendenza necessaria, infatti al par. 76 della sentenza si sottolinea come i «*due profili della politica fiscale del governo regionale, ossia, da un lato, la decisione di diminuire la pressione tributaria regionale grazie al potere di ridurre le aliquote d'imposta sul reddito e, dall'altro, l'adempimento della*

L'orientamento della Corte è stato confermato, poi, dal caso *UGT-Rioja*⁶⁷², relativo ad una riduzione fiscale nei Paesi Baschi, confermando il test dei tre criteri citati come strumento per analizzare questo tipo di aiuti⁶⁷³.

Dunque, la giurisprudenza sulla selettività geografica mostra, *in primis*, il bilanciamento proposto dalla Corte di Giustizia tra l'autonomia lasciata agli Stati in merito alla legislazione fiscale interna, anche nel rapporto con gli enti locali, e le necessità di tutela della concorrenza del mercato interno. Su questo punto, tuttavia, si vedrà come gli sviluppi più recenti in materia sembrano parzialmente superare la logica del caso *Azzorre*. In secondo luogo, le sentenze citate hanno anche messo in luce un altro aspetto tipico degli aiuti di Stato, ovvero che essi sono sempre considerati distorsivi rispetto al mercato, evitando, quindi, di fare valutazioni sugli effetti o gli obiettivi che le misure possono avere⁶⁷⁴.

Ciononostante, il divieto imposto dalla legislazione sugli aiuti di Stato è da considerarsi come relativo, vale a dire soggetto a deroghe previste dagli stessi Trattati, che devono trovare conferma nelle valutazioni della Commissione Europea.

Assume così rilevanza sottolineare la previsione dell'art. 107 c. 3, lett. a) TFUE, il quale afferma la compatibilità col mercato interno per gli aiuti *«destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale»*; al contempo, sono ammessi nello stesso articolo alla lettera c), gli aiuti *«destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse»*⁶⁷⁵.

missione di correzione delle disparità derivanti dall'insularità, sono indissolubilmente legati e dipendono, dal punto di vista finanziario, dai trasferimenti di bilancio gestiti dal governo centrale».

⁶⁷² C-212/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja)*, ECLI:EU:C:2008:262.

⁶⁷³ J. BOUSIN, J. PIERNAS, *Developments in the Notion of Selectivity*, cit., pp. 647 ss.

⁶⁷⁴ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 829.

⁶⁷⁵ Art. 87 c. 3, lett. c) del TCE. Entrambe le norme sono state traslate praticamente senza modifiche nel Trattato di Lisbona all'art. 107 TFUE.

Questi ultimi vengono definiti come aiuti a finalità regionale, che possono essere garantiti nelle aree identificate dalla mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro⁶⁷⁶.

La differenza tra le due previsioni è stata puntualizzata dalla Corte di Giustizia, la quale ha specificato come, nel primo caso, debbano ricorrere le condizioni di gravità descritte dalla norma, mentre, nel secondo, il testo amplia maggiormente le possibilità di intervento lasciando, quindi, maggior discrezione alla Commissione Europea⁶⁷⁷. A queste deroghe territoriali, è previsto dall'art. 109 TFUE che «*il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura*».

Quest'ultima possibilità, tuttavia, è stata utilizzata solo nel 1998 con il primo Regolamento recante indicazioni sulla compatibilità di alcune determinate tipologie di aiuti rispetto al mercato interno⁶⁷⁸. In particolare, si prevedono una serie di materie in cui gli Stati possono prevedere aiuti senza l'obbligo di notifica alla Commissione: le piccole e medie imprese, la ricerca e sviluppo, la tutela dell'ambiente, gli aiuti in favore dell'occupazione e della formazione⁶⁷⁹. In seguito, si è proceduto anche a riformare il controllo sugli aiuti di Stato⁶⁸⁰, da una parte, al fine di semplificare il lavoro della Commissione e garantendo, dall'altra, una più elevata certezza del diritto⁶⁸¹.

Il Regolamento, inoltre, delega la Commissione ad adottare una serie di provvedimenti per disciplinare la legislazione inerenti agli aiuti di Stato, al fine di semplificare e modernizzare il sistema di controllo, dando così sistematicità ai diversi orientamenti degli anni precedenti. In questo modo, è stato possibile successivamente

⁶⁷⁶ Art. 1, lett. b), Regolamento (CE) N. 994/98. Per approfondimento sugli aiuti a finalità regionale, vedi *infra* par. 2.

⁶⁷⁷ C-248/84, *Germania c. Commissione*, sentenza 14 ottobre 1987, ECLI:EU:C:1987:437.

⁶⁷⁸ Regolamento (CE) N. 994/98 del Consiglio, *sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali*.

⁶⁷⁹ Art. 1, lett. a), Regolamento (CE) N. 994/98.

⁶⁸⁰ Regolamento (CE) N. 659/1999, *recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE*.

⁶⁸¹ F. WISHLADE, *Politica della concorrenza e aiuti di Stato a finalità regionale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4, 2002, pp. 1011 ss.

normare più puntualmente i cosiddetti aiuti *de minimis*, cioè quelle misure che, dato il modesto importo, non hanno un vero impatto sulla concorrenzialità del mercato⁶⁸².

Nel 2008 sempre grazie alla delega citata si è giunti all'approvazione del primo Regolamento Generale di Esenzione (GBER)⁶⁸³, il quale non solo sostituisce passati regolamenti unificandoli in un'unica previsione normativa, ma innova anche la materia, aggiungendo nuovi ambiti in cui non è più richiesto l'obbligo di notifica da parte degli Stati membri nei confronti della Commissione.

Pochi anni dopo, nel 2012, cominciò il cosiddetto processo di modernizzazione degli aiuti di Stato⁶⁸⁴, che mirava a rendere più efficiente il controllo sulle misure, nonché a coordinare gli investimenti pubblici nell'economia rispetto agli obiettivi posti dalla strategia *Europa2020*⁶⁸⁵. Infatti, la modernizzazione intendeva perseguire tre distinti obiettivi: «i) *promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in un mercato interno competitivo*; ii) *concentrare il controllo ex ante della Commissione sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno rafforzando nel contempo la cooperazione tra gli Stati membri in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato*; iii) *razionalizzare le norme e accelerare i tempi di decisione*»⁶⁸⁶.

Un anno dopo, nel 2014, il nuovo allargamento del GBER⁶⁸⁷ mostra come gli aiuti di Stato contribuiscano sempre di più a far parte della politica industriale europea, volta ad investire in settori considerati strategici e centrali, dal momento che vengono ammessi tutti gli aiuti considerati “buoni”, che hanno un impatto limitato sul mercato, e sulla cui compatibilità c'è un consolidato orientamento⁶⁸⁸. In questo cruciale regolamento, emerge con forza una strategia comune tra la politica di coesione e gli

⁶⁸² Si vedano sul punto Regolamento 1998/2006, *relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore (de minimis)*, Regolamento (CE) n. 875/2007 della Commissione, del 24 luglio 2007, *relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della pesca e recante modifica del regolamento (CE) n. 1860/2004*.

⁶⁸³ Regolamento (Ce) N. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria)*.

⁶⁸⁴ COM(2012) 209 final, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*.

⁶⁸⁵ Vedi *supra* nota 343.

⁶⁸⁶ COM(2012) 209 final, cit., p. 3.

⁶⁸⁷ Regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato*.

⁶⁸⁸ A. BIONDI, E. RIGHINI, *An Evolutionary Theory of EU State Aid Control*, cit., p. 686.

aiuti di Stato, rivolta sia allo sviluppo dei territori sia alla riduzione dei divari territoriali⁶⁸⁹.

Negli ultimi anni, dunque, l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato ha visto mutare i propri obiettivi; in particolare, a partire dall'approvazione del GBER, l'aiuto di Stato non può più essere visto solo come un correttivo ai fallimenti di mercato, ma, come affermato dalla stessa Commissione Europea, uno strumento che interessa anche la politica di coesione in ambiti quali lo sviluppo regionale e urbano, gli incentivi alle start-up e gli investimenti nel campo dell'efficienza energetica⁶⁹⁰.

La tendenza è stata confermata anche il 14 novembre 2018⁶⁹¹, con l'approvazione di un regolamento proposto dalla Commissione Europea in cui si allarga ulteriormente l'elenco di materie all'interno del GBER. Con questa nuova estensione è diventata sempre più evidente l'intenzione da parte delle istituzioni sovranazionali ad essere più disponibili nel garantire la possibilità, per i governi nazionali, di investire nelle economie degli Stati membri, cercando, tuttavia, di esercitare un'influenza almeno sulle materie che vengono considerate prioritarie dagli organi europei.

Questo percorso è stato perseguito anche negli anni seguenti, con lo scoppio della pandemia. Infatti, oltre al già richiamato Quadro Temporaneo approvato nel marzo 2020⁶⁹², gli aiuti di Stato hanno trovato spazio anche nel Regolamento che ha istituito il *Recovery Fund*. Nello specifico, da una parte, viene richiamato come anche in tale sede valgono ancora le norme relative agli aiuti di Stato⁶⁹³, ponendo quindi dei limiti in senso ostativo alle attività dei governi nazionali, che devono evitare di provocare delle distorsioni sugli scambi commerciali tra Stati membri; tuttavia, allo stesso tempo vengono indicate le possibilità di coordinamento tra risorse statali ed europee⁶⁹⁴.

⁶⁸⁹ Si considerino, in particolare, i paragrafi 31, 32 e 38 del Regolamento (UE) N. 651/2014 per gli interventi a livello regionale e urbano.

⁶⁹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Guidance on State aid in European Structural and Investment (ESI) Funds Financial instruments in the 2014-2020 programming period*, 2/5/2017.

⁶⁹¹ Regolamento (UE) 2017/1084, *che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili*.

⁶⁹² Vedi *supra* nota 173.

⁶⁹³ Cfr. Regolamento (UE) 2021/241, cit., considerando 8.

⁶⁹⁴ Cfr. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato... o aiuti tra Stati?*, cit., p. 140.

Questo è stato realizzato grazie alla redazione di una serie di documenti che avevano l'obiettivo di costruire una cassetta degli attrezzi per i governi nazionali nel costruire gli aiuti: il primo e più specifico rispetto al tema, la *Practical guidance to Member States for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*⁶⁹⁵.

A questa guida sono seguiti ulteriori orientamenti riguardanti specificatamente i due maggiori settori coinvolti nel programma *Next Generation EU* e, di conseguenza, nei PNRN nazionali: transizione digitale ed ecologica⁶⁹⁶. Ciononostante, il lavoro di controllo a cui la Commissione sarebbe stata sottoposta avrebbe potuto portare a dei cortocircuiti e a delle difficoltà nella effettiva implementazione di questi strumenti⁶⁹⁷; pertanto, si è optato per un ulteriore allargamento del GBER⁶⁹⁸, ai fini di esonerare dall'obbligo di notifica gli aiuti che ricadono, per esempio, nel Fondo InvestEU, gli investimenti in Ricerca e Innovazione o anche i progetti per la Cooperazione Territoriale Europea analizzati nel precedente capitolo. In questo modo, l'obiettivo dichiarato è quello di ridurre la complessità e la possibilità di dialogo anche con i Fondi Strutturali, approvati per il settennato 2021-2027⁶⁹⁹.

Pertanto, gli aiuti di Stato vengono riconosciuti anche dalla Commissione Europea come uno strumento utile, se non necessario, per la crescita economica,

⁶⁹⁵ In tale documento, si sottolinea come «*it is expected that many measures likely to be proposed by Member States, such as certain infrastructure investments and direct support to citizens, will not be subject to State aid control. For such measures, prior notification to the Commission is not necessary. Other measures are however likely to constitute aid but will be exempted from the prior notification obligation as they will fall within the scope of block-exemption rules, in particular the General Block Exemption Regulation ("GBER"), or be covered by an existing approved scheme*».

⁶⁹⁶ Si considerino sul punto: *Energy and hydrogen infrastructure; Investment/operating aid for energy from renewable sources, including renewably sourced hydrogen production; Energy efficiency in buildings; District heating/cooling generation and distribution infrastructure; Electric recharging stations and hydrogen stations for road vehicles; Premiums for the acquisition of zero- and low-emission road vehicles; Other low emission transport modes – rail and inland waterway (rail infrastructure, transshipment terminals, rail maintenance workshops, acquisition / retrofitting of rail rolling stock and acquisition/retrofitting of inland waterway fleet) and short-sea shipping (aid for the launching of short-sea shipping services); Measures to support the deployment and take-up of fixed and mobile very high capacity networks, including 5G and fibre network; Digitalisation of public administration, including healthcare; Innovative processors and semiconductors technologies; Digitalisation of news media; Cloud capabilities; Upgrading education and training, including digital skills and relevant connectivity.*

⁶⁹⁷ Cfr. F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, n. 4, 2021, p. 76.

⁶⁹⁸ Cfr. Regolamento UE 2021/1237, *recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato*.

⁶⁹⁹ F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, cit., p. 77.

soprattutto dopo lo shock dovuto prima, dalla pandemia, e poi dalla guerra russo-ucraina⁷⁰⁰. Infatti, se da una parte la normativa in materia continua a proteggere la concorrenza del mercato interno, dall'altra le sfide poste dalla tecnologia e dal cambiamento climatico non possono che essere affrontate anche col supporto degli investimenti pubblici e, quindi, degli aiuti di Stato⁷⁰¹. Dunque, è in questo senso che tale disciplina si caratterizza per essere uno «*strumento fondamentale per la (ri)costruzione del mercato europeo, rappresentando perciò un ulteriore importante tassello non solo per la realizzazione di interessi comuni ma soprattutto per il rafforzamento (politico e giuridico) della solidarietà tra Stati membri*»⁷⁰².

Una prospettiva sugli aiuti di Stato maggiormente improntata ad un'ottica solidaristica non può che avere un risvolto significativo sul territorio. In altre parole, se il GBER ha messo in luce come possano esistere molte convergenze tra la disciplina degli aiuti di Stato e la politica di coesione, questo produce chiaramente un impatto sulla definizione di nuovi strumenti che si collocano sul crinale delle due politiche, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

3. Aiuti di Stato e strumenti della politica di coesione. Per un coordinamento efficace in un'ottica territoriale.

Per affrontare il tema delle possibili convergenze tra aiuti di Stato e coesione territoriale è utile partire da un caso portato davanti alla Corte di Giustizia Europea. Nel 2016, infatti, i giudici di Lussemburgo sono stati chiamati a pronunciarsi su un caso di tassazione locale spagnola⁷⁰³. Nello specifico, la ANGED (Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución) contestava ad alcune regioni spagnole la tassa imposta ai grandi stabilimenti commerciali, denunciando tale situazione come una violazione della libertà di stabilimento e contestando anche una violazione della

⁷⁰⁰ Si noti, infatti, l'approvazione del *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, 2022/C 131 I/01, aggiornato ed esteso poi nel luglio del 2022, che ha dovuto intervenire soprattutto rispetto ai settori energetici, andati in difficoltà con l'inizio del conflitto.

⁷⁰¹ Sul ruolo giocato dagli aiuti di Stato all'interno della transizione ecologica europea, si veda S. VERSCHUUR, C. SBROLLI, *The European Green Deal and State Aid. Regions, State aid and the Just Transition*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 1, 2021, pp. 587-596.

⁷⁰² C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato... o aiuti tra Stati?*, cit., p. 147.

⁷⁰³ C-233/16, *Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) v Generalitat de Catalunya*, ECLI:EU:C:2018:280.

normativa in materia di aiuti di Stato. Infatti, tre comunità autonome spagnole, Aragona, Asturie e Catalogna, avevano introdotto una nuova imposizione fiscale per gli stabilimenti commerciali di un'area superiore ai 2000 metri quadrati, volta a compensare gli effetti negativi sui territori dovuti alla logistica di tali centri. Infatti, la connessione tra imposte e mitigamento degli effetti negativi di questo tipo di attività era riscontrabile anche nel fatto che questo extragettito fiscale veniva destinato, dalle Comunità spagnole, proprio al miglioramento delle infrastrutture e a piani d'azione in favore dell'ambiente. Tuttavia, tali misure sono state valutate come potenzialmente in contrasto con l'ordinamento europeo dalla Corte Suprema spagnola, la quale ha portato la questione davanti alla Corte di Giustizia Europea.

I giudici europei, tuttavia, hanno considerato le norme in questione conformi sia alla libertà di stabilimento sia alla normativa sugli aiuti di Stato; in particolare, riguardo a questa seconda fattispecie, la Corte ha dichiarato la compatibilità delle imposte, proprio in quanto il gettito che ne derivava aveva l'obiettivo di mantenere, da una parte, la pianificazione territoriale adeguata, e, dall'altra, la tutela dell'ambiente, entrambe messe a dura prova dal traffico generato da questo tipo di attività. In questo senso, i giudici hanno prestato più attenzione al governo e alla pianificazione territoriale, rispetto alle previsioni fiscali regionali. È stato così possibile prevedere la compatibilità della misura rispetto al mercato interno, in quanto si considera effettivamente giustificata la differenziazione effettuata tra grandi e piccoli stabilimenti, in considerazione del loro impatto territoriale⁷⁰⁴.

Il caso *Anged*, dunque, mostra chiaramente come le esternalità negative prodotte da determinate attività non possano essere escluse dalla valutazione più generale in materia di concorrenza. In altre parole, si nota come determinate imprese abbiano un impatto significativo sui territori, sia esso economico, sociale o ambientale, che può essere considerato anche all'interno di una valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato.

Pertanto, la Corte Europea ha dichiarato compatibile una misura che di per sé è distorsiva della concorrenza, in quanto proprio tale differenziazione di imposte mira a limitare le esternalità prodotte dai grandi stabilimenti commerciali. Infatti, viene

⁷⁰⁴ N. DE SADELEER, *Preliminary ruling on the compatibility of taxation of superstores with the right to freedom of establishment and State aid law: Case C-233/16, ANGED*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, n. 27, 2018, p. 347.

specificato dagli stessi giudici come «*non si può contestare che l'impatto ambientale degli stabilimenti commerciali dipende ampiamente dalla loro dimensione. Infatti, più la superficie di vendita è ampia, più grande sarà l'affluenza del pubblico, il che si traduce in un maggiore impatto negativo sull'ambiente. Ne consegue che un criterio fondato sulla superficie, come quello impiegato dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, al fine di differenziare tra le imprese a seconda della maggiore o minore intensità del loro impatto ambientale è coerente con gli obiettivi perseguiti*»⁷⁰⁵. Dunque, la differenza di legislazione è giustificata dagli effetti che i grandi stabilimenti producono sui territori in cui sono inseriti, al contrario dei negozi di minori dimensioni. In questo modo, quindi, è come se la Corte, ponendo a confronto piccoli negozi e grandi stabilimenti commerciali avesse non solo considerato la concorrenza tra i due soggetti in quanto entrambi partecipanti di uno stesso spazio economico, ma avesse inserito un'altra variabile, cioè quella dell'impatto ambientale, e, proprio grazie a questa abbia, convalidato una misura di riequilibrio, per il bene del territorio.

Proseguendo su questa direzione, dal ragionamento della Corte risulta chiaro che, nel momento in cui si valuta l'applicazione delle regole in materia di concorrenza di una data area, non è possibile astrarsi dal contesto specifico degli attori in gioco, per cui anche gli obiettivi, perseguiti attraverso le politiche economiche e i regimi fiscali dagli Stati membri, possono portare a distinzioni tra le imprese⁷⁰⁶, in virtù della situazione socioeconomica locale.

Quest'ultimo caso, dunque, mostra come anche la disciplina relativa agli aiuti di Stato possa piegarsi davanti a problematiche territoriali, facendo intravedere una possibilità di integrazione tra le esigenze del mercato, da una parte, e della coesione territoriale, dall'altra. A tal proposito, tuttavia, è bene considerare alcune caratteristiche strutturali, ovvero che «*la politica di coesione dell'UE interviene esplicitamente per alterare i risultati economici, la politica comunitaria della concorrenza mira ad assicurare che l'intervento dello Stato non interferisca col corretto funzionamento del mercato interno o provochi una distorsione della*

⁷⁰⁵ Caso C-233/16, punto 41.

⁷⁰⁶ Sul punto cfr. J. J. PIERNAS LÓPEZ, *Revisiting Some Fundamentals of Fiscal Selectivity: The ANGED Case*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 17(2), 2018, pp. 274-281.

concorrenza fino ad un punto contrario all'interesse comune»⁷⁰⁷. Proprio in tal senso, si collocano gli aiuti a finalità regionale, già citati nel paragrafo precedente. Quest'ultimi sono previsti dall'art. 107 par. 3 lett. a) e c)⁷⁰⁸ e vengono normati puntualmente dalla Commissione nei cosiddetti *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*, di cui nel 2021 abbiamo avuto l'ultimo esempio⁷⁰⁹. L'obiettivo è quello di permettere l'effettivo sviluppo dei territori economicamente più svantaggiati senza che questo, però, abbia un impatto negativo sugli scambi commerciali e la concorrenza⁷¹⁰. Nello specifico, si prevede che gli aiuti possano supportare il perseguimento di obiettivi che non riescono ad essere raggiunti dal sistema economico o, addirittura, correggere i fallimenti del mercato⁷¹¹. L'aiuto a finalità regionale deve essere necessario, in quanto unica via attraverso cui perseguire determinate finalità e, allo stesso tempo, adeguato alla situazione particolare⁷¹². In altre parole, l'intervento economico dello Stato deve essere l'ultima possibilità dopo che si sono esplorate tutte le altre alternative⁷¹³.

Dal momento, dunque, che si conferma il potenziale distorsivo dell'aiuto, la Commissione Europea stila una serie di requisiti che devono essere rispettati perché una certa area possa essere destinataria di un aiuto, prevedendo, in particolare, due tipi di aree, ovvero zona a) e zona c), riprendendo, in questo modo, la distinzione operata dallo stesso art. 107 TFUE. In seguito, gli Stati membri redigono una *Carta degli aiuti a finalità regionale*, nella quale vengono inserite le zone che rientrano in una delle due tipologie descritte dalla Commissione, la quale dovrà approvare o meno la *Carta* presentata dai governi nazionali⁷¹⁴. Nel caso delle zone a), le aree che possono essere identificate sono le regioni NUTS 2, con un PIL pro capite inferiore o pari al 75% della

⁷⁰⁷ F. WISHLADE, R. MICHIE, *Il "vaso di Pandora" e l'"oracolo di Delfi": la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2019, p. 877.

⁷⁰⁸ Vedi *supra*, n. 676.

⁷⁰⁹ 2021/C 153/01, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*.

⁷¹⁰ *Ivi*, par. 3.

⁷¹¹ In questo senso si veda anche N. ZAHARIADIS, *Winners and Losers in EU State Aid Policy*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, n. 13, 2013, p. 147.

⁷¹² *Ivi*, par. 75-78.

⁷¹³ *Ivi*, par. 79 ss., in cui si citano ad esempio gli investimenti infrastrutturali o il miglioramento dei servizi scolastici e formativi, che possono costituire un miglioramento significativo per lo sviluppo territoriale.

⁷¹⁴ 2021/C 153/01, cit., par. 150. A commento sul modello si veda D. FLORIDIA, *Aiuti di Stato a finalità regionale e notificazione alla Commissione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 16(2), 2002, pp. 485-508.

media UE o, in alternativa, le regioni ultraperiferiche⁷¹⁵. Le zone c), invece, trovano un'ulteriore suddivisione tra: zone c) predefinite e zone c) non predefinite. Nel primo caso, si fa riferimento alle aree che, soddisfacendo certe condizioni, possono essere individuate direttamente dallo Stato membro senza ulteriori giustificazioni; nel secondo, al contrario, si tratta dei territori che possono essere individuati come zone c), ma solo nel caso in cui si dimostri che si soddisfino certi criteri socioeconomici⁷¹⁶. Pertanto, i requisiti individuati per le zone c) predefinite sono il fatto di esser state zone a) nel periodo 2017-2020 o, alternativamente, la qualifica di aree scarsamente popolate⁷¹⁷. Invece, le zone c) non predefinite devono soddisfare uno dei cinque criteri previsti; anche in questo caso si fa riferimento a territori con condizioni economiche particolarmente svantaggiate, da un punto di vista di PIL pro capite o occupazionale, così come aree scarsamente popolate⁷¹⁸.

La riflessione sull'efficacia delle zone è stata al centro di un documento redatto nel 2019, in cui la Commissione ha operato una valutazione sull'articolazione degli aiuti a finalità regionale, per comprenderne limiti e punti di forza⁷¹⁹. Nello specifico, è stato messo in luce come gli investimenti introdotti nel corso degli anni abbiano

⁷¹⁵ *Ivi*, par. 158-160.

⁷¹⁶ *Ivi*, par. 163.

⁷¹⁷ *Ivi*, par. 166. In particolare, si considera una zona scarsamente popolata una regione NUTS 2 con meno di 8 abitanti per km² o, per le regioni NUTS 3 con meno di 12,5 abitanti per km².

⁷¹⁸ Nel dettaglio, il par. 175, dispone che «*gli Stati membri possono designare come «c» le «zone c non predefinite» che soddisfano i seguenti criteri:*

1) *Criterio 1: zone contigue con almeno 100 000 abitanti. Tali zone devono essere situate nelle regioni NUTS 2 o NUTS 3 con:*

- i) un PIL pro capite inferiore o uguale alla media UE-27, oppure*
- ii) un tasso di disoccupazione superiore o uguale al 115 % della media nazionale.*

2) *Criterio 2: regioni NUTS 3 con meno di 100 000 abitanti con:*

- i) un PIL pro capite inferiore o uguale alla media UE-27, oppure*
- ii) un tasso di disoccupazione superiore o uguale al 115 % della media nazionale.*

3) *Criterio 3: isole o zone contigue caratterizzate da una situazione di isolamento geografico simile (es. penisole o zone montagnose) con:*

- i) un PIL pro capite inferiore o uguale alla media UE-27, oppure*
- ii) un tasso di disoccupazione superiore o uguale al 115 % della media nazionale, oppure*
- iii) meno di 5 000 abitanti.*

4) *Criterio 4: regioni NUTS 3, o parti di tali regioni, che formano zone contigue limitrofe a una «zona a» o che hanno un confine territoriale con un paese che non è uno Stato membro del SEE o dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA).*

5) *Criterio 5: zone contigue con almeno 50 000 abitanti che stanno attraversando importanti cambiamenti strutturali o che sono in grave declino, purché non siano situate in regioni NUTS 3 o in zone contigue che soddisfano le condizioni per essere designate come zone predefinite o le condizioni di cui ai criteri da 1 a 4».*

⁷¹⁹ SWD(2020) 257 final, *Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance.*

supportato la riduzione dei divari e lo sviluppo territoriale delle aree identificate come eleggibili nelle mappe disegnate dagli Stati membri⁷²⁰. Tuttavia, permangono alcune difficoltà in particolare legate alle zone c), in cui regole più restrittive configurano un livello minore di sviluppo per i territori, anche in comparazione con quanto viene investito da Stati Uniti e Cina nelle regioni più arretrate economicamente⁷²¹.

A questi temi se ne aggiungono altri legati alla differenziazione avvenuta tra le diverse regioni europee. Infatti, è stato fatto notare come i territori che si trovavano già in condizioni di crisi, spesso avevano anche difficoltà ad aumentare il livello degli investimenti, con l'inevitabile conseguenza di un aumento del divario socioeconomico⁷²². In altri termini, se l'aiuto viene concesso anche in relazione allo stato delle finanze di un ente regionale, è chiaro che può verificarsi il caso che la stessa istituzione abbia poco margine di manovra. Al fine di limitare questo tipo di effetto, la riforma concernente la modernizzazione degli aiuti di Stato è intervenuta in tre distinte direzioni⁷²³: *in primis*, ha ridotto i livelli massimi di aiuto per tutte le regioni ad eccezione di quelle considerate povere; in secondo luogo, è intervenuta in senso restrittivo rispetto ai vantaggi concessi alle grandi imprese; infine, ha imposto una maggiore trasparenza sia in merito alla concessione degli aiuti, sia rispetto alle analisi controfattuali con riguardo all'efficacia delle misure⁷²⁴. I risultati sembrano dimostrare l'efficacia delle riforme, dal momento che si è potuto osservare una riduzione di circa la metà della correlazione tra spesa per aiuti e PIL pro capite⁷²⁵.

Dall'analisi degli aiuti a finalità regionale emerge, tuttavia, come i temi centrali per la politica di coesione europea, soprattutto quando riferiti alla dimensione territoriale non possono essere presi in considerazione solo dai Fondi Strutturali, ma, evidentemente, riguardano anche altri campi dell'ordinamento europeo, a cominciare dagli aiuti di Stato. In questo senso, già nel 2018 si descriveva come necessario un migliore e maggior coordinamento tra le misure attuate all'interno dell'Unione

⁷²⁰ *Ivi*, p. 60 ss.

⁷²¹ *Ibidem*.

⁷²² Cfr. sul punto, R. SPALLONE, F. TUZI, A. FILIPPETTI, *Aiuti di Stato e disparità territoriale in Italia, analisi quantitativa e implicazioni di policy*, in IRES PIEMONTE, IRPET, SRM, POLIS LOMBARDIA, IPRES, LIGURIA RICERCHE (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Soveria Mannelli, 2019, p. 239.

⁷²³ Si veda sul punto, COMMISSIONE EUROPEA, *State aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017*, Bruxelles, 2019.

⁷²⁴ R. SPALLONE, F. TUZI, A. FILIPPETTI, *Aiuti di Stato e disparità territoriale in Italia*, cit., p. 240.

⁷²⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *State aid Scoreboard 2018*, cit., p. 8.

Europea, in particolare quelle che vengono gestite congiuntamente dal livello sovranazionale e da quello nazionale, come nel caso dei Fondi SIE. Nello specifico, prevedere una compatibilità di questo tipo di finanziamenti è funzionale a «*garantire il miglior impatto possibile del QFP ed evitare inutili complessità, è importante trovare la giusta articolazione tra le norme sui fondi dell'UE e quelle in materia di aiuti di Stato*»⁷²⁶. Il Regolamento 2018/1911⁷²⁷ è andato proprio in tale direzione, intervenendo su alcuni programmi specifici come *InvestEU* o la Cooperazione Territoriale Europea e favorendo, dunque, la compatibilità di questi strumenti rispetto alla normativa degli aiuti di Stato. L'intervento è stato cruciale anche rispetto alle difficoltà incontrate dalle autorità pubbliche competenti che, come sottolineato⁷²⁸, facevano non poca fatica a coordinare la disciplina degli aiuti di Stato con quella dei Fondi strutturali. In realtà, l'avvicinamento tra le due legislazioni è cominciato esattamente dieci anni prima, quando, nel pieno della crisi economica, la Commissione decise di interpretare secondo canoni di coesione l'investimento pubblico, percorso che avrebbe poi condotto all'adozione degli orientamenti in materia di aiuti regionali, per il settennio 2014-2020, e al GBER, nel 2014⁷²⁹.

Oltre ai (pochi) testi normativi che effettivamente hanno introdotto un vero e proprio coordinamento delle due discipline, è necessario considerare che spesso sono stati impiegati atti di *soft law*, utilizzati come fondamentali guide per orientare in senso più solidaristico gli aiuti di Stato nel corso del tempo, ma che mancano di creare una vera sistematicità giuridica⁷³⁰. Tale mancanza di coerenza riemerge anche nelle difformità presente tra le mappe approvate in materia di politica di coesione e le Carte di aiuti a finalità regionale. Infatti, prendendo in esame il caso italiano risulta evidente come le regioni considerate meno sviluppate (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) vengono individuate come le principali destinatarie anche

⁷²⁶ COM(2018) 398 final, Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, p. 1.

⁷²⁷ Il Regolamento ha modificato il precedente Regolamento (UE) 2015/1588, *sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea a determinate categorie di aiuto di Stato orizzontali*.

⁷²⁸ Cfr. P. NICOLAIDES, *Research for REGI Committee – State Aid and Cohesion Policy*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2018.

⁷²⁹ G. SABATINO, *Covid-19, European Law and the Geo-policy of aids. The incomplete structures of European development planning*, in *Concorrenza e mercato*, n. 1, 2019/2020, p. 67.

⁷³⁰ *Ivi*, p. 73. Si faccia riferimento ai diversi atti citati in precedenza circa l'attuazione del *Next Generation EU* in materia di transizione digitale ed ambientale: nota 696.

nelle mappe per la concessione degli aiuti di Stato, seppure tre di queste (Molise, Basilicata e Sardegna) vedano i loro massimali per gli aiuti alle grandi imprese leggermente minori rispetto alle altre regioni. A questo però si aggiunge una più ampia differenziazione sulle regioni in transizione: infatti, Abruzzo, Umbria e Marche vedono solo alcuni Comuni eleggibili per aiuti di Stato a finalità regionale, lasciando così scoperte intere aree di quei territori⁷³¹. Su tale distinzione si è sviluppata anche una dialettica tra la Direzione Generale della Politica Regionale e Urbana (DG Regio) e la Direzione Generale della Concorrenza (DG Comp). Infatti, se la prima ha messo in risalto l'importanza di avere una medesima mappa valevole sia per i Fondi Strutturali sia per gli aiuti di Stato; la seconda, invece, ha portato avanti l'idea che, perseguendo finalità diverse, fosse naturale avere due carte diverse⁷³². Nonostante ciò, rimane significativo il grado di complementarità tra le due discipline, al punto che nel periodo 2007-2013 il 20% dei Fondi SIE è stato impiegato proprio sotto forma di aiuti⁷³³.

Tuttavia, ciò che abbiamo appena descritto ci mostra ancora la difficoltà di pervenire ad una visione comune per quanto riguarda coesione e aiuti di Stato, solidarietà e concorrenza, territori e mercato. Tale situazione, oltre ad evidenziare ancora un processo di avvicinamento di due legislazioni nate distinte ed avvicinate più dagli eventi e dagli obiettivi che dalle scelte del legislatore, pone anche la questione sull'effettiva efficienza di tale sistema. Come giustamente segnalato⁷³⁴, in attesa di un intervento generale a livello europeo, tali discrasie potranno essere risolte solo a livello intergovernativo, relegando così la questione ad una dimensione meramente nazionale.

Dunque, il processo verso un pieno e definitivo coordinamento tra la politica di coesione e la disciplina riguardante gli aiuti di Stato non è ancora esaurito. Tuttavia, non si possono non considerare i diversi passi avanti compiuti attraverso le presunzioni di compatibilità di parte dei fondi, così come il regime *de minimis*, gli aiuti a finalità regionale e, soprattutto, il GBER. Quest'ultimo, infatti, è diventato uno strumento

⁷³¹ La ripartizione sia per quanto riguarda la politica di coesione che gli aiuti è consultabile sul sito del Dipartimento per le politiche di coesione: <https://politichecoesione.governo.it/it/> (ult. cons. 1/11/2022).

⁷³² Sul punto si veda K. PANTAZATOU, *Two policies at odds with each other? European Structural and Investment Funds And State Aid control*, 2015, pp. 6 ss. Consultabile online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2872684> (ult. cons. 1/11/2022).

⁷³³ SWD(2013) 215, *Impact Assessment accompanying the document Communication from the Commission: Guidelines on regional state aid for 2014-2020*.

⁷³⁴ G. SABATINO, *Covid-19, European Law and the Geo-policy of aids*, cit., pp. 83 ss.

decisivo attraverso cui gli Stati membri sono tornati ad investire nei territori, rimanendo all'interno del perimetro tracciato a livello sovranazionale: si pensi che, in questo momento, più del 95% degli aiuti implementati a livello nazionale rientra nella disciplina del GBER⁷³⁵, la quale ha sempre di più accolto al suo interno materie al centro anche delle politiche proprie della politica di coesione, mostrando, quindi, la concreta possibilità di un'azione comune. Oltre ad una vicinanza normativa tra i due strumenti, inoltre, sembrano esserci delle affinità circa gli effetti, come dimostrato da alcuni esempi nel settore del digitale o, addirittura, in quello del welfare⁷³⁶. In questo modo, gli interventi statali producono un impatto positivo su determinate aree locali, riuscendo ad agire anche su croniche difficoltà dei territori, allo stesso modo dei Fondi SIE.

Inoltre, anche rispetto alle diverse competenze, è vero che l'UE mantiene una competenza esclusiva sulla tutela del mercato interno e quindi anche in materia di aiuti di Stato, mentre è concorrente in ambito di coesione territoriale, ma anche in questo senso le cose sembrano essere parzialmente modificate. Infatti, il GBER, da una parte, ha ridato una grande rilevanza alla dimensione nazionale dell'intervento pubblico, così come, dall'altra, l'approvazione del *NextGeneration EU* e, soprattutto, il suo finanziamento tramite debito comune ha posto l'Europa al centro della ripresa economica, sociale e territoriale del Vecchio Continente dopo la pandemia da Covid-19. Se questo rappresenta sicuramente un ottimo punto di partenza per coordinare al meglio fondi e aiuti, è interessante osservare che proprio queste due discipline, quando integrate, possono mostrare anche un altro aspetto che abbiamo analizzato nel corso di questo lavoro, ovvero la riconfigurazione territoriale da parte dell'Unione Europea attraverso la sua legislazione. In questo senso, coesione, aiuti di stato e

⁷³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *State aid Scoreboard 2020*, Bruxelles, 14 giugno 2021, p. 37, che sottolinea la progressiva rilevanza assunta proprio dal GBER nelle misure assunte dai governi nazionali, infatti «as observed in previous Scoreboards, the Member States are increasingly using GBER measures since the SAM. Member States implemented 1473 new GBER measures in 2019, now representing 95.5% of new State aid measures.

This upward trend gets more pronounced each year in the actual expenditure of the schemes: among the measures active in 2019, 86.1% are GBER measures, against 57.6% in 2014».

⁷³⁶ Tra gli altri cfr. W. BRIGLAUER, N. S. DÜRR, O. FALCK, K. HÜSCHEL RATH, *Does state aid for broadband deployment in rural areas close the digital and economic divide?*, in *Information Economics and Policy*, n. 46, 2019, pp. 68-85; K. VAN BUIREN, D. VELD, J. VAN DER VOORT, *State Aid and Competition: Application of a Social Welfare Criterion to State Aid*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, n. 19, 2019, p. 389.

riconfigurazione territoriale trovano sintesi nelle Zone Economiche Speciali (ZES), discusse nel prossimo paragrafo.

4. Una nuova configurazione dei territori tra coesione e aiuti di Stato: il caso delle ZES, come esempio per il futuro.

La normativa sugli aiuti di Stato non si declina solo su interventi mirati a imprese al fine sviluppare il potenziale locale inespresso, ma sempre di più agisce, analogamente alla politica di coesione, in un'ottica funzionale, quando non proprio di ridisegno di aree all'interno dei paesi membri. Un esempio di tal senso è rappresentato dalle Zone Economiche Speciali (ZES)⁷³⁷, per cui lo Stato, di concerto con le Regioni, delinea delle aree all'interno delle quali si applica una particolare legislazione fiscale e amministrativa, volta all'attrazione di investimenti esteri e allo sviluppo economico. Le ZES, dunque, si contraddistinguono per creare una normativa speciale in una determinata area geografica, solitamente caratterizzata per una particolare arretratezza economica. Il loro funzionamento si caratterizza per la rimozione di una serie di adempimenti amministrativi o per una forte riduzione del carico fiscale per le aziende che decidono di investire all'interno delle aree rientranti nella zona individuata. Pertanto, le ZES possono essere definite come *«aree geograficamente delimitate, in cui oltre ad agevolazioni fiscali, sono generalmente presenti misure di sostegno finanziario, infrastrutturale e logistico, nonché la previsione di aspetti normativi e iter procedurali differenti da quelli in vigore nel resto del Paese»*⁷³⁸.

In questo senso, il disegno di una ZES può avvenire anche a livello sub-regionale, scollegato da precedenti ripartizioni istituzionali e permettendo così nuove alleanze territoriali⁷³⁹ in un'ottica funzionalista. Infatti, la creazione di queste aree è spesso connessa a snodi logistici sulle quali possono insistere sistemi economici differenti da quelli mostrati dai confini amministrativi locali o regionali⁷⁴⁰. Esse sono state implementate in varie parti del mondo e in particolar modo hanno visto un profondo

⁷³⁷ M. D'AMICO, *Le Zone Economiche Speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, n. 4, 2016, pp. 577 ss.

⁷³⁸ R. DE LUCA, *Le Zone Economiche Speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità, e aspetti operativi*, in www.fondazionenazionalecommercialisti.it, Roma, 2017.

⁷³⁹ A. BONOMI, *Spazio istituzionale e spazio economico nel capitalismo del territorio italiano*, in *Italianieuropei*, n. 4, 2012, p. 118.

⁷⁴⁰ Cfr. C. GOLINO, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori: il caso delle Zone Economiche Speciali come strumento di sviluppo locale*, in *federalismi.it*, n. 9, 2021, p. 70.

utilizzo in Asia, Cina su tutte, dove hanno permesso lo sviluppo di aree economicamente depresse, rappresentando tutt'ora una parte importante dello sviluppo del Paese⁷⁴¹.

Anche all'interno dell'Unione Europea sono attive da tempo delle Zone Economiche Speciali al fine di favorire lo sviluppo di aree particolarmente svantaggiate⁷⁴². A livello giuridico, queste vengono inserite dagli Stati membri all'interno delle Carte degli aiuti a finalità regionale, analizzate nel paragrafo precedente.

Un primo esempio è la ZES di Shannon in Irlanda, istituita nel 1959 per sostenere l'aeroporto locale, che si temeva potesse subire un contraccolpo economico da un'eventuale riduzione del traffico aereo. L'iniziale previsione di zone completamente *duty free* ha dovuto subire alcune modifiche a causa dell'ingresso dell'Irlanda nella Comunità Europea nel 1973, con il conseguente obbligo del rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato⁷⁴³.

Un caso simile è quello del porto di Madeira, in cui venne creata una zona franca nel 1986, rinegoziata poi con l'ingresso del Portogallo in UE, attraverso rinnovi periodici che hanno l'obiettivo di monitorare l'effettiva situazione economica dell'isola. L'ultimo di questi è avvenuto nel 2015, laddove il governo portoghese ha introdotto un regime di particolare favore, in vigore fino al 2027, in cui le aziende operanti nell'area avrebbero usufruito di un'aliquota fiscale intorno al 5%, insieme ad altri vantaggi di natura tributaria o amministrativa. Tuttavia, la Commissione ha avviato un procedimento d'indagine formale ritenendo che la misura non rientrasse all'interno della logica fiscale tradizionale, bensì che essa costituisse un aiuto di Stato e potesse falsare, in questo modo, la concorrenza del mercato interno⁷⁴⁴. Nonostante i tentativi di difendere la misura da parte del governo portoghese, sostenendo in particolare che la misura non costituisse un vero aiuto di Stato, in quanto non c'era un reale flusso di cassa da parte del bilancio pubblico, quanto al massimo una perdita

⁷⁴¹ B. CRANE, C. ALBRECHT, K. M. DUFFIN, *China's Special Economic Zones: An Analysis Of Policy To Reduce Regional Disparities in Regional Studies*, in *Regional Science*, n. 5(1), 2018, pp. 98-107.

⁷⁴² S. TRANQUILLI, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in *Diritto dell'economia*, n. 2(16), 2020.

⁷⁴³ *Ivi*, p. 436.

⁷⁴⁴ Aiuti di Stato — Portogallo — Aiuto di Stato SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) — Zona Franca da Madera (ZFM) — Regime III — Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, punto 53.

virtuale, la Commissione ha deciso di dichiarare la misura incompatibile col mercato interno⁷⁴⁵.

Anche Paesi Baltici, come Lettonia e Lituania, hanno creato delle importanti ZES. Nel primo caso, ne troviamo cinque, ripartite in varie zone del Paese; tre di queste si affacciano sul mar Baltico e individuano, dunque, nei porti le infrastrutture logistiche fondamentali per il loro utilizzo; le altre due, invece, sono collocate nel sud-est, nelle regioni considerate più povere della Lettonia⁷⁴⁶. In Lituania, invece, troviamo sette distinte ZES, situate in tutto il Paese con l'obiettivo di favorire investimenti esteri, in grado di sviluppare l'industria e l'occupazione, soprattutto in alcuni settori come l'elettronica, le energie rinnovabili o il settore automobilistico⁷⁴⁷.

Tuttavia, l'esempio più significativo, quantomeno a livello europeo, è sicuramente il caso polacco⁷⁴⁸. Al momento sono state registrate 14 distinte ZES, ognuna con una propria personalità giuridica, anche se tutte vengono in realtà coordinate a livello centrale dal governo nazionale. In questo modo, si è assistito ad un'ottima capacità di programmazione, intervento e rapidità nell'implementare i diversi investimenti⁷⁴⁹. A ciò, però, occorre evidenziare come le ZES polacche abbiano creato delle aree interregionali, ponendo una maggiore attenzione alle logiche specifiche del territorio e meno ai confini istituzionali, anche a livello subregionale. A livello di impatto, le ZES polacche sono state tra le migliori a livello di risultati in tutta l'Unione Europea, con riconoscimenti a livello internazionale⁷⁵⁰, ma soprattutto in termini di crescita economica. Si pensi, infatti, che queste *«hanno contribuito, specialmente diminuendo il tasso di disoccupazione, a rimettere in moto l'economia della Polonia che è oggi uno degli Stati con una percentuale di crescita del PIL maggiore (5,3% nel 2018 e il 4,1% nel 2019) nell'Unione Europea»*⁷⁵¹.

⁷⁴⁵ Decisione (UE) 2022/1414 Della Commissione del 4 dicembre 2020 sul regime di aiuti SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) cui il Portogallo ha dato esecuzione per la Zona Franca di Madera (ZFM) — Regime III.

⁷⁴⁶ Per approfondire si veda, S. NÆSS-SCHMIDT, E. DAHLBERG, M. MAY HANSEN, H. EHMANN, *European Special Economic Zones. Research spin-off project of "The World in Europe: Global FDI flows towards Europe (ESPON FDI)*, ESPON, Lussemburgo, 2020, pp. 11 ss.

⁷⁴⁷ *Ivi*, p. 18.

⁷⁴⁸ G. LANZA, *Le Zone Economiche Speciali come strumenti per lo sviluppo economico. Il caso della Polonia*, in *Semestrare di studi e ricerche di geografia*, n. 2, 2019, pp. 85-101.

⁷⁴⁹ S. TRANQUILLI, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale*, cit., pp. 441 ss.

⁷⁵⁰ Un esempio è la ZES di Lodz che si è classificata seconda nei *Investment Monitor's Economic Zone Sustainable Recovery Strategies Awards 2021*.

⁷⁵¹ S. TRANQUILLI, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale*, cit., p. 442.

Recentemente anche l'Italia, in accordo con l'Unione Europea e con le norme relative alla concorrenza, ha istituito⁷⁵² una serie di Zone Economiche Speciali in determinate aree portuali del Mezzogiorno, al fine di rilanciarne sviluppo e capacità attrattiva e, in particolare, per far rientrare il sud del Paese all'interno dei flussi globali⁷⁵³, di cui abbiamo già avuto modo di sottolineare l'importanza. In particolare, sono state individuate le seguenti aree di intervento: ZES Abruzzo, ZES Calabria, ZES Campania, ZES Ionica Interregionale Puglia-Basilicata, ZES Adriatica Interregionale Puglia-Molise, ZES Sicilia Orientale, ZES Sicilia Occidentale.

Di queste, come si vede, solo tre corrispondono a regioni anche sotto un profilo istituzionale (vale a dire Abruzzo, Calabria e Campania), mentre le altre sono nuovi territori disegnati in funzione delle strutture logistico-economiche presenti in quelle aree.

Particolarmente rilevante è stato poi l'intervento del dPCM del 25 gennaio 2018, con cui si è nuovamente intervenuto sulla materia, contenente il Regolamento recante l'istituzione delle ZES. Inoltre, si è definito che *«una regione in cui non sia presente alcuna Area portuale e un'altra Regione in cui sia presente almeno un'Area portuale possono presentare congiuntamente istanza di istituzione di una ZES. [...] Le regioni nel cui territorio non sono ubicate Aree portuali, qualora contigue, possono presentare istanza di istituzione di una ZES in forma associativa, includendo uno o più porti che non rientrino nella categoria di Aree portuali»*⁷⁵⁴.

Successivamente, il governo ha stabilito che le imprese avessero la possibilità di sospendere l'IVA o i dazi doganali, qualora stocassero delle merci all'interno di queste aree, oltre ad alcune semplificazioni a livello amministrativo in materia ambientale ed edilizia⁷⁵⁵. Pochi mesi dopo, invece, all'interno del cd. Decreto Crescita si prevede per la prima volta un Piano grandi investimenti per le ZES, con dotazione

⁷⁵² D. L. 20 Giugno 2017 n. 91, «Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno», convertito con modificazioni dalla L. n. 123, il 3 agosto 2017, in G.U. n. 188 del 12 Agosto 2017, e in seguito modificato ulteriormente dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla L.n.12, il 12 Febbraio 2019.

⁷⁵³ P. MARZANO, *L'istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2018, pp. 133-146.

⁷⁵⁴ Art. 4 (1-2).

⁷⁵⁵ D.L. 135/2018, *recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*, convertito in legge 11 febbraio 2019, n. 12.

finanziaria di 300 milioni per il periodo 2019-2021⁷⁵⁶. Il Piano ha l'obiettivo di attrarre investimenti, cercando di migliorare ancora di più la disciplina, al fine di «agevolare ulteriormente l'attività di impresa e consentire il miglioramento della capacità di investimento nel Mezzogiorno, potendo contribuire inoltre a recuperare il ritardo dell'Italia rispetto alle migliori esperienze di ZES internazionali ed europee»⁷⁵⁷.

Ciononostante, una certa inerzia amministrativa porta a non prevedere il decreto attuativo di tali misure, limitando di fatto la possibilità di azione delle ZES stesse. Anche per tali ragioni, nel febbraio 2020 è stato presentato dal Governo italiano il Piano Sud 2030⁷⁵⁸, il quale ha tra gli obiettivi principali il rilancio delle ZES come luoghi di attrazione e interfaccia con gli imprenditori nazionali e internazionali. Tale progetto, tuttavia, è stato travolto dalla pandemia che sarebbe scoppiata pochi giorni dopo la presentazione del Piano. Pertanto, giungendo a redigere nella primavera del 2021 il PNRR, il governo italiano ha deciso di intervenire nuovamente sulle ZES al fine di semplificare⁷⁵⁹, da una parte, e investire, dall'altra. Su quest'ultimo punto in particolare, si è stabilito di riservare 630 milioni di euro volti allo sviluppo di tali aree con la rete nazionale ed europea dei trasporti⁷⁶⁰. A questo si sono aggiunti 1,2 miliardi di euro destinati più in generale ai porti del sud Italia.

Gli obiettivi dichiarati sono stati esplicitati in dettaglio anche dal decreto interministeriale del 3 dicembre 2021 a firma del Ministro per il Sud e la coesione territoriale e dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, comprendendo, oltre all'investimento sui trasporti, un impegno per la digitalizzazione il potenziamento della logistica, così come un intervento per l'efficientamento energetico, nonché un potenziamento, nel senso di resilienza e sicurezza, dell'infrastruttura collegata all'accesso ai porti⁷⁶¹.

⁷⁵⁶ Art. 34, D.L. 34/2019, recante *Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*, convertito con modificazioni in legge 28 giugno 2019, n. 58.

⁷⁵⁷ C. GOLINO, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori*, cit., p. 77.

⁷⁵⁸ MINISTRO PER IL SUD E LA COESIONE TERRITORIALE, *Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia*, Roma, febbraio 2020, consultabile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁷⁵⁹ Si faccia particolare riferimento al D.L. 77/2021, recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108 e al successivo D. L. 152/2021, recante *disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, convertito in legge 29 dicembre 2021, n. 233.

⁷⁶⁰ Si veda sul punto, la Missione 5 Componente 3-11 – investimento 4 “*Interventi infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)*” del Piano di Ripresa e Resilienza del Governo italiano.

⁷⁶¹ Cfr. Art. 2 del decreto interministeriale 492/2021.

Dunque, alla luce degli esempi analizzati sia nel contesto europeo sia in quello italiano, le ZES sembrano essere un modello molto flessibile, che, adattandosi ai diversi contesti istituzionali e socioeconomici, sta penetrando in diversi Stati europei con sempre più facilità.

Un aspetto che si vuole qui sottolineare è la capacità dello Stato, attraverso lo strumento delle Zone Economiche Speciali, di ridisegnare i territori, in funzione delle dinamiche economiche globali. Infatti, in questo caso si riconosce come una situazione di difficoltà può essere la base per determinare una nuova forma di presenza normativa e istituzionale: lo Stato identifica un perimetro territoriale che non corrisponde specificatamente ad una regione amministrativa, bensì fa riferimento ad un'area caratterizzata da una situazione economica di difficoltà o che possiede determinate caratteristiche strutturali come la presenza di porti, aeroporti o piattaforme logistiche. In questo modo, viene data la possibilità alle regioni di creare sinergie "orizzontali", al fine di creare ZES interprovinciali o interregionali, per favorire uno sviluppo che si possa propagare in più direzioni, diversificando la loro base economica⁷⁶².

Dunque, le ZES risultano essere un elemento emblematico della trattazione portata avanti fin qui, per tre ordini di ragioni: in primo luogo, in modo simile a quanto osservato sulla Cooperazione Territoriale Europea, in cui non solo l'Unione Europea e gli Stati Membri si fanno promotori di nuove geometrie istituzionali, ma gli stessi attori locali sono incentivati anche a sperimentare una nuova visione del proprio territorio, le ZES incentivano dinamiche interregionali e subregionali con un'attenzione specifica ai flussi economici di quelle aree. In secondo luogo, esse cercano di intervenire sui territori più arretrati economicamente, sfruttando le catene del valore globali grazie all'investimento sui porti e sulle infrastrutture. Infine, rispettano le normative europee in materia di aiuti di Stato, le quali hanno accolto sempre di più la nozione di territorio nella propria disciplina, con l'obiettivo di rendere più competitivo lo spazio europeo sul lungo periodo, attraverso l'investimento nei territori che oggi sembrano più faticare nel contesto europeo e mondiale, anche a costo di rendere meno concorrenziale il mercato interno nel breve periodo.

A fronte di queste considerazioni, la disciplina sugli aiuti di Stato nelle sue evoluzioni più recenti, e dunque anche le ZES, mettono in luce la possibilità di una più

⁷⁶² C. GOLINO, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori*, cit., p. 78.

profonda integrazione tra coesione e concorrenza, insieme ad un nuovo rapporto tra territorio e ordinamento giuridico: ci troviamo, forse, alle soglie di un nuovo modo di intendere i rapporti tra soggetto pubblico ed economia?

Capitolo VI. Verso l'unità plurale dell'Unione Europea: tra un nuovo principio di sussidiarietà e prospettive materiali per i territori.

1. Tre temi di conclusione e qualche proposta.

In questa sezione finale cercheremo di trarre alcune conclusioni rispetto ai diversi aspetti approfonditi nel corso della nostra trattazione, cercando, ove possibile, di tracciare anche possibili future linee di evoluzione.

In particolare, intendiamo focalizzarci su tre distinti aspetti, che sono emersi con maggiore forza lungo tutto il lavoro e che è necessario riprendere ora, non solo per metterne ancora più in luce le inestricabili connessioni, ma anche per delineare sviluppi, prospettive e qualche proposta.

In primo luogo, ci concentreremo sulle relazioni tra i diversi livelli della *governance* europea. Nello specifico, sarà opportuno soffermarsi su come l'allocatione delle competenze possa avvenire in una realtà, come quella attuale e descritta nella prima sezione, che non vive esclusivamente all'interno di dimensioni giuridiche note, bensì costruisce continuamente nuove scale istituzionali, come nei diversi esempi supportati dalla Cooperazione Territoriale Europea⁷⁶³.

In questo senso, sarà significativo approfondire il principio di sussidiarietà e la sua effettiva capacità di mettere in relazione i diversi livelli territoriali (e le rispettive competenze). Infatti, a trent'anni dalla sua introduzione, siamo certi di avere una definizione univoca e chiara di tale principio?

In secondo luogo, il pluralismo istituzionale che caratterizza l'ordinamento giuridico europeo, non solo sfida il concetto di sussidiarietà, ma anche quello di unità dello Stato. Infatti, si è già specificato⁷⁶⁴ come l'integrazione sovranazionale, da una parte, e la globalizzazione, dall'altra, siano processi che minano sotto diversi profili il tradizionale concetto di Stato moderno. Tuttavia, nel solco di alcuni dei padri del

⁷⁶³ Vedi *supra* capitolo IV.

⁷⁶⁴ Vedi *supra* capitolo II.

pluralismo istituzionale, si sottolineeranno alcuni possibili sentieri teorici, che possano fornire una soluzione a tale crisi.

In ultimo, rileva l'aspetto più materiale, ovvero la relazione tra Stato e mercato. Infatti, abbiamo visto come tanto la politica di coesione, quanto la legislazione sulla concorrenza condividano molti obiettivi. Tuttavia, sembra ancora mancare una visione sostanziale dei territori, basata sulle reali caratteristiche giuridico-economiche assunte da città e regioni. In questo senso, se il miglioramento del principio di sussidiarietà e il superamento del problema dell'unità dello Stato potranno risolvere questioni cruciali dal punto di vista giuridico, la valutazione di un nuovo bilanciamento tra solidarietà e concorrenza, così come un nuovo ruolo di città e regioni nell'ordinamento europeo, saranno gli strumenti teorici con cui affrontare la riduzione dei divari territoriali.

2. La sussidiarietà non è un ascensore. Il superamento di una visione verticale della *multilevel governance*.

La complessità territoriale europea, discussa in questo lavoro, interroga sempre di più il legislatore su come allocare le competenze: infatti, il criterio di distribuzione dei poteri tra i diversi attori pubblici ha dovuto tenere in considerazione progressivamente le esigenze dei diversi ambiti territoriali. In altre parole, il nodo problematico si è configurato spesso come segue: qual è l'istituzione meglio qualificata ad affrontare una determinata materia?

Per rispondere a questa domanda, sono tradizionalmente emersi due aspetti distinti: il primo, di carattere più funzionalista, il quale cerca di individuare il livello dell'amministrazione effettivamente in grado di governare meglio un determinato tema; il secondo, invece, è caratterizzato dal tentativo di favorire le istituzioni più vicine ai cittadini, ponderando in questo modo le competenze tra i diversi livelli dell'amministrazione a favore degli enti locali.

Entrambe le esigenze confluiscono nel cosiddetto principio di sussidiarietà⁷⁶⁵, il quale, infatti, tende alla «*valorizzazione del pluralismo sociale e politico [...] al fine*

⁷⁶⁵ Sul principio di sussidiarietà si veda *ex multis* A. D'ATENA, *Sussidiarietà e proporzionalità nelle dinamiche multilivello e nelle relazioni pubblico-privato*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, pp. 336-350; P. DE PASQUALE, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3-4, 2021, pp. 429-451.

di orientare la distribuzione delle funzioni pubbliche in modo da favorire il più ampio sviluppo della persona umana e la salvaguardia della sua dignità»⁷⁶⁶.

Il principio di sussidiarietà, tuttavia, non nasce con il processo di integrazione europea, ma ha radici più risalenti⁷⁶⁷. Esso, infatti, si origina all'interno del dibattito culturale tedesco di matrice cattolica intorno alla metà del XIX secolo e viene ripreso dai governi di lingua germanica nei decenni successivi.

Proprio nell'alveo dell'area cristiano-democratica, viene riproposto il tema della sussidiarietà in sede europea negli anni '70, al fine di giustificare l'allargamento delle competenze sovranazionali⁷⁶⁸. A seguire, sia nel progetto Spinelli⁷⁶⁹ sia nel rapporto redatto da Padoa-Schioppa⁷⁷⁰, vengono messe a punto formulazioni intorno a questo principio. In quest'ultimo caso, in particolare, l'economista italiano specifica come la sussidiarietà preveda che il livello di governo migliore è sempre quello più in basso, nel quale una certa funzione può essere efficacemente svolta⁷⁷¹.

La prima applicazione concreta, tuttavia, si avrà con l'adozione dell'Atto Unico Europeo⁷⁷² che, in materia ambientale, dispone un intervento sovranazionale quando questo possa raggiungere con più efficacia gli obiettivi previsti, rispetto all'azione dei singoli Paesi membri.

Pochi anni dopo, invece, la sussidiarietà si eleva a principio generale dell'ordinamento europeo, grazie all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Infatti, in tale sede la spinta in senso federale, promossa da Francia e Germania⁷⁷³, preoccupava il Regno Unito, che non condivideva la medesima visione del futuro per l'Europa; pertanto, il principio di sussidiarietà si delinea come un elemento di compensazione, permettendo di affermare *«la competenza di principio degli Stati, ma di riconoscere anche che l'Unione Europea estende la sua azione a tutte le materie*

⁷⁶⁶ G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli-Roma, 2009, p. 3.

⁷⁶⁷ Sul punto si veda, S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il Foro italiano*, n. 118, 1995, p. 373.

⁷⁶⁸ *Ibidem*.

⁷⁶⁹ Si fa qui riferimento al *Progetto di Trattato istitutivo dell'Unione Europea* promosso da Altiero Spinelli, approvato dal Parlamento Europeo il 14 febbraio 1984, ma non ratificato dai governi nazionali. Tuttavia, quel testo fu un'importante base per l'Atto Unico Europeo del 1986.

⁷⁷⁰ T. PADOA-SCHIOPPA, *Efficiency, Stability and Equity. A strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, 1987.

⁷⁷¹ *Ivi*, p. 21.

⁷⁷² Vedi *supra* capitolo I, par. 6.

⁷⁷³ Si veda il messaggio del 6 dicembre 1990 del Presidente della Repubblica francese Mitterand e del Cancelliere tedesco Kohl.

proprie degli Stati»⁷⁷⁴. A questo si aggiunge anche la volontà di garantire e valorizzare il pluralismo e i valori nazionali presenti tra i diversi Paesi membri⁷⁷⁵.

La sussidiarietà diventa, così, il parametro attraverso cui valutare la corretta allocazione tra livello sovranazionale e nazionale. In questo senso, si può leggere la Dichiarazione di Laeken del 2001⁷⁷⁶ da parte dei Capi di Stato e di Governo, la quale sottolinea la necessità di una più chiara e trasparente divisione di competenze, in grado anche di rispettare il principio di sussidiarietà⁷⁷⁷.

Dando seguito a quest'impostazione, nei Trattati di Lisbona, all'art. 5 TUE comma 1, si afferma che «*l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità*»; mentre, al comma 3, si sottolinea come «*in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*», confermando così non solo il senso tradizionale del concetto di sussidiarietà, ma sottolineando anche il ruolo giocato dagli enti locali, più vicini ai cittadini. Sulla medesima linea si pone anche il ruolo del Comitato delle Regioni dal Trattato di Lisbona in poi⁷⁷⁸, il quale si qualifica come garante del principio di sussidiarietà a livello europeo⁷⁷⁹, tramite la rappresentanza e tutela delle istanze degli enti più decentrati.

Il paragrafo 3 del medesimo articolo, inoltre, insieme al Protocollo 2⁷⁸⁰, individua anche altri soggetti a protezione del principio in esame, ovvero i Parlamenti nazionali, i quali, in accordo con le procedure individuate, vagliano la conformità della legislazione sovranazionale con il principio di sussidiarietà⁷⁸¹.

⁷⁷⁴ S. CASSESE, *L'aquila e le mosche*, cit., p. 374.

⁷⁷⁵ P. CRAIG, *Subsidiarity: a Political and Legal analysis*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 50(1), 2012, p. 73.

⁷⁷⁶ Si vedano in merito le Conclusioni del Consiglio Europeo del 14-15 dicembre 2001.

⁷⁷⁷ Si veda sul punto, O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2010, pp. 631-632.

⁷⁷⁸ Vedi *supra* nota 423.

⁷⁷⁹ Cfr. O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze?*, cit., p. 642.

⁷⁸⁰ Protocollo *sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al Trattato di Lisbona.

⁷⁸¹ Si prenda in esame l'art. 6 del Protocollo, in cui si afferma come «*ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai*

Nonostante le diverse applicazioni normative promosse dall'ordinamento europeo in merito al principio in esame, a livello definitivo rimane una certa ambiguità rispetto al significato esatto, soprattutto in senso applicativo, di sussidiarietà⁷⁸². Su questo punto, è interessante approfondire il lavoro di parte della dottrina, che ha messo in luce due diverse nozioni: sussidiarietà materiale e sussidiarietà procedurale⁷⁸³.

Nel primo caso, l'elemento cruciale è rappresentato da due test di compatibilità fissati dall'art. 5(3) del TUE, che identifica due condizioni di ammissibilità dell'azione sovranazionale: la prima di queste riguarda l'impossibilità dello Stato membro di raggiungere in maniera autonoma gli obiettivi prefissati; la seconda, invece, valuta in maniera comparata le maggiori possibilità dell'Unione Europea di intervenire efficacemente su uno specifico ambito. L'aspetto *materiale* della sussidiarietà, dunque, emerge come criterio per valutare se, in un caso specifico, sia opportuno o meno attrarre verso la sfera sovranazionale il potere di intervenire.

La sussidiarietà procedurale, invece, riguarda l'insieme di regole e condizioni che le istituzioni sovranazionali devono adempiere per essere effettivamente conformi al principio di sussidiarietà. In questo senso, i passaggi procedurali non hanno la funzione di risolvere un problema, bensì mirano ad assicurare una sequenza di atti volti a regolamentare la parte materiale della sussidiarietà stessa⁷⁸⁴. Nel Protocollo 2 del Trattato di Lisbona, il limite di carattere procedurale è ravvisabile all'art. 5, in cui si sottolinea come *«le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori*

presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi».

⁷⁸² Cfr. F. FABBRINI, *The principle of subsidiarity*, in *iCourts Working Paper Series*, n. 66, 2016, pp. 7 ss.

⁷⁸³ Si veda A. ESTELLA, *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford, 2002, pp. 105 ss., e ripreso anche da F. FABBRINI, *The principle of subsidiarity*, cit.

⁷⁸⁴ *Ibidem*.

economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire».

Dunque, è possibile mettere in luce come tanto la prospettiva materiale quanto la prospettiva proceduralista, in realtà, diano corpo e sostanza al principio di sussidiarietà, riducendone l'ambiguità, attraverso valutazioni sia *ex ante* sia *ex post*⁷⁸⁵.

Tuttavia, non tutte le criticità sono state superate; infatti, la visione proposta dall'ordinamento europeo vede nella sussidiarietà una clausola di flessibilità che permette di allocare ad un livello superiore il potere di intervento in una data materia. Questo, però, si declina esclusivamente all'interno di una *multilevel governance* dai livelli pre-ordinati, ovvero vive tra le istituzioni preposte a livello nazionale, regionale o locale.

Ciononostante, nel presente lavoro, e specificatamente nella seconda sezione, abbiamo messo in luce come ad una riconfigurazione territoriale possa corrispondere spesso anche una capacità di innovazione sul piano istituzionale: fra i possibili esempi, i GECT, le strategie macroregionali e le altre forme di cooperazione previste dalla CTE. In questo senso, la sussidiarietà pensata ad oggi nell'ordinamento europeo non sembra includere nella sua visione anche nuovi territori e nuove istituzioni, ma è rimasta agganciata ad una ripartizione tradizionale dei livelli giuridico-territoriali.

Tuttavia, la sussidiarietà non può più essere un'ascensore⁷⁸⁶. Con tale espressione, la dottrina si è solitamente riferita allo spostamento delle competenze dal basso verso l'alto, raramente il contrario⁷⁸⁷, nella *governance* pubblica. Ciononostante, proprio tale metafora sottointende due aspetti critici: la mancanza di una visione transcalare dei problemi e un numero limitato di "piani".

Sul primo punto, infatti, abbiamo messo più volte in risalto nel corso della presente trattazione come moltissime dinamiche della società contemporanea, si pensi all'economia, all'ambiente o alla transizione digitale, non vivano solo in una delle diverse istituzioni territoriali preposte dall'ordinamento giuridico, bensì le attraversino coinvolgendole tutte, seppur in modo diverso.

⁷⁸⁵ Cfr. C. FAVILLI, *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione Europea*, in *Archivio Giuridico*, n. 3, 2011, p. 262.

⁷⁸⁶ La sussidiarietà come ascensore è un'espressione coniata da R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2001, p. 96.

⁷⁸⁷ Cfr. M. CARRER, S. ROSSI, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 32(2), 2012, p. 273.

Pertanto, è opportuno domandarsi se sia possibile pensare, per esempio, al problema della riduzione dei divari regionali o delle misure di contrasto al cambiamento climatico come appartenenti solo a uno dei soggetti della *multilevel governance*.

In altre parole, su alcune macro-tematiche che interessano l'intervento pubblico siamo certi di poter escludere un livello istituzionale dalle valutazioni sia sostanziali sia procedurali legate all'interpretazione del principio di sussidiarietà?

La risposta, a parere di chi scrive, è negativa. In questo senso, oggi la sussidiarietà non si può collocare come limite, ma anzi deve essere un fattore propulsivo di forme di cooperazione e coordinamento tra le diverse istituzioni, puntando così a valutare tutti gli impatti, ma anche tutte le possibili soluzioni.

Il secondo punto è, invece, legato alla flessibilità territoriale dello spazio europeo. Nello specifico, abbiamo analizzato come sia la politica di coesione, sia la legislazione sugli aiuti di Stato abbiano la capacità di ridefinire i confini di intere aree, attraverso un approccio innovativo e creatore.

Tuttavia, la sussidiarietà pensata e promossa dal legislatore europeo è spesso priva di un'attenzione verso i *soft spaces*⁷⁸⁸ e, quindi, verso le diverse forme istituzionali che si poggiano soprattutto sul finanziamento dei Fondi Europei previsto nei Quadri Finanziari Pluriennali. Su questo punto, è stato osservato come l'attuale principio di sussidiarietà rinforzi la staticità territoriale, avvalorando quello che è stato definito anche come territorialismo⁷⁸⁹, ovvero la declinazione delle norme e delle politiche esclusivamente nei cosiddetti *hard spaces*⁷⁹⁰.

Pertanto, la costruzione di spazi alternativi promossi dall'Unione Europea diventa una sfida per la sussidiarietà, così definita proprio a livello sovranazionale, che, in quanto incapace di ricomprendere nella sua distribuzione di competenze tradizionale la possibilità di nuovi attori⁷⁹¹, si limita a produrre meccanismi che il più

⁷⁸⁸ Vedi *supra* nota 210.

⁷⁸⁹ Vedi *supra* nota 198.

⁷⁹⁰ Cfr. A. FALUDI, *Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A critique of the 'territorialism' underlying*, in *Regional Studies*, n. 47(9), 2013, p. 1596.

⁷⁹¹ Su questo punto si veda J. R. MOODIE, V. SALENIUS, M. W. MEIJER, *Why territory matters for implementing active subsidiarity in EU regional policy*, in *Regional Studies*, n. 56(5), 2022, p. 869, che sottolinea come «*interreg cross-border and transnational programmes and EU macro-regional strategies are regarded as innovative approaches that promote soft spaces and flexible policymaking in EU regional policy. The idea of soft spaces challenges the role of territory and subsidiarity in regional policy by serving to unsettle and disrupt existing regional boundaries*».

delle volte si muovono in una direzione dall'alto verso il basso, propria della dinamica dell'ascensore di cui sopra.

Al contrario, immaginare una sussidiarietà capace di riconoscere e incentivare forme di cooperazione tra territori di Stati differenti potrebbe benissimo rientrare in quell'idea di sussidiarietà attiva, che negli ultimi anni è stata al centro delle iniziative della Commissione Europea⁷⁹², e che cerca di dare più spazio all'azione degli enti locali, anche al fine di rafforzare lo stesso processo di integrazione sovranazionale⁷⁹³ tramite il sostegno a una cultura della sussidiarietà, che sia pervasiva rispetto a tutti i livelli della *governance*.

Sovrapporre una lente materiale e funzionale al principio di sussidiarietà, quindi, mira a ridare centralità a un tema che ha avuto pochissima rilevanza nel dibattito politico e accademico europeo degli ultimi anni⁷⁹⁴. In tal senso, è, tuttavia da segnalare come nella *Relazione finale della Conferenza sul Futuro dell'Europa*⁷⁹⁵ sia stata inserita una proposta dedicata espressamente alla sussidiarietà, mostrando, forse, una rinnovata attenzione al tema; nello specifico, ai fini di questo lavoro, è rilevante sottolineare due proposte: una riforma del Comitato delle Regioni che possa permettere l'apertura di adeguati canali tra il livello sovranazionale e locale, ed una definizione sistemica e condivisa di sussidiarietà tra tutti i livelli della *multilevel governance*.

La realizzazione di un nuovo principio di sussidiarietà come guida per lo sviluppo locale e per l'integrazione sovranazionale avrebbe, inoltre, due importanti vantaggi: il

⁷⁹² Si veda sul punto COM(2018) 703 final, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE*. Per il Comitato delle Regioni, invece, si veda A. VALENZA, P. HICKEY, S. ZILLMER, S., P. GEORIS., *Active subsidiarity and the European Semester: the involvement of cities and regions in policy-making for investment and structural reform*, European Committee of the Regions, 2020.

⁷⁹³ Cfr. V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012, pp. 1-19.

⁷⁹⁴ Sul punto si veda P.D. TORTOLA, *La sussidiarietà e la crisi della costruzione europea: un'analisi critica*, in D. CIAFFI, F. M. GIORDANO, *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Bologna, 2020, pp. 243-244, dove si sottolinea con stupore come il concetto di sussidiarietà abbia giocato un ruolo minimo nel dibattito politico e politologico europeo sulla crisi e sulle risposte a essa. Due semplici dati rendono bene l'idea di questa anomalia: uno è l'assenza di menzioni del termine «sussidiarietà» nel Libro bianco sul futuro dell'Europa prodotto dalla Commissione Juncker nel marzo del 2017, un documento visto – per lo meno alla sua pubblicazione – come centrale nell'orientamento della discussione politica transnazionale su quale direzione dare alla UE dopo la crisi. Alla quasi assenza nel dibattito politico si accompagna quella nel dibattito accademico, come dimostrato dalla rarità della sussidiarietà come tema nelle maggiori riviste di studi europei.

⁷⁹⁵ Si fa qui specifico riferimento alla Proposta 40 della *Conference on the Future of Europe. Report on the final outcome*, Maggio 2022, p. 84.

primo sarebbe quello di rafforzare la ricerca di un punto di incontro tra distribuzione delle competenze e principi democratici, in quanto anche un territorio flessibile e riconfigurato deve comunque tutelare la partecipazione dei cittadini alle istituzioni pubbliche.

Il secondo, invece, riguarda l'importanza che questo principio può ricoprire anche rispetto alla costruzione istituzionale dell'UE, considerando *«le implicazioni, almeno potenziali, di questo concetto sulla pratica politica e sulle dinamiche dell'integrazione europea. Un'attenzione e un utilizzo più esplicito della nozione di sussidiarietà nel dibattito può aiutare a rendere quest'ultimo più articolato e pragmatico di quanto non sia ora»*⁷⁹⁶.

Tuttavia, una rinnovata riflessione sull'applicazione del principio di sussidiarietà, così come nelle intenzioni del legislatore europeo, sembra andare nella direzione di un maggiore coinvolgimento degli attori locali nella definizione di politiche e normative; è ovvio che tale processo viene e può essere incentivato dall'emergente ruolo della dimensione urbana e regionale. Tali aspetti sottolineano una volta di più la necessità di un confronto tra l'ordinamento giuridico europeo e il pluralismo istituzionale che caratterizza l'integrazione sovranazionale.

Tale assetto, tuttavia, può fossilizzarsi nel territorialismo, nella staticità delle possibili risposte, in quanto statici rimangono gli attori e le istituzioni. Al contrario, i territori mutano e con essi le loro esigenze, nonché le possibili risposte. In particolare, contemplare l'ipotesi di integrare nel principio di sussidiarietà anche forme nuove di istituzioni, come quelle supportate dalla politica di coesione, darebbe l'opportunità al legislatore di allargare lo spettro delle sue risposte, dando vigore al processo di integrazione europea che tanto si fonda anche su forme di cooperazione orizzontali.

Una possibile chiave di volta, dunque, sembra poter risiedere nella capacità di sganciare gli interessi nazionali dalle territorialità degli Stati, poiché, attraverso una diversa concezione della spazialità delle questioni aperte, sarebbe possibile trovare nuove linee di confronto, capaci di promuovere accordi innovativi.

Sullo sfondo rimane, pertanto, la necessità di una riconcettualizzazione dei confini nazionali, i quali, in questa prospettiva, vengono decostruiti rispetto alla loro

⁷⁹⁶ P. D. TORTOLA, *La sussidiarietà e la crisi della costruzione europea: un'analisi critica*, cit., pp. 248-249.

storica funzione⁷⁹⁷. Se, infatti, le frontiere hanno sempre avuto il ruolo di demarcare l'ambito del diritto di un certo Stato, così come di delimitarne interessi e problemi, oggi tutto questo sembra perdere di attualità, di efficacia, di presa. I confini sono decostruiti proprio perché continuamente superati, attraversati, ma soprattutto riconfigurati da dinamiche economico-sociali. Nel momento in cui non riescono più a separare efficacemente due territori, è lecito chiedersi se sia possibile immaginare una nuova funzione dei confini territoriali, una volta che essi siano stati completamente decostruiti.

È già stato notato come i confini possano riacquisire nuove prospettive rispetto alle problematiche territoriali e, in particolare, si è richiamata la capacità di mettere in relazione, che è propria del confine⁷⁹⁸. A livello economico, è stato messo in luce come sempre di più questo possa diventare una risorsa⁷⁹⁹ per la promozione di forme di cooperazione transfrontaliera, in particolare all'interno dell'Unione Europea, dove si sono prodotte sinergie tra i territori⁸⁰⁰.

In altre parole, è quanto mai opportuno tener presente come l'integrazione sovranazionale abbia, da una parte, prodotto sicuramente una relativizzazione dei confini statali, col fine di promuovere il mercato interno, ma, dall'altra, abbia creato uno spazio all'interno del quale i confini sono diventati "ponti"⁸⁰¹, mettendo le istituzioni pubbliche nazionali e regionali nelle condizioni di guardare a un problema territoriale secondo una prospettiva maggiormente integrata.

In questo senso, è possibile prevedere che ci saranno più confini, proprio perché ci saranno nuovi territori da riconoscere, segnalare e a cui prestare attenzione. Ciò che emerge, dunque, è la funzione creatrice dei confini, i quali potranno essere tracciati avendo come principale scopo il disegno di un nuovo territorio.

⁷⁹⁷ Cfr. M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., pp. 42 ss.

⁷⁹⁸ Si veda, con specifico riferimento al problema migratorio, A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 512.

⁷⁹⁹ Sul punto C. SOHN, *The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 38(5), 2013, pp. 1697-1711.

⁸⁰⁰ Cfr. F. DURAND, A. DECOVILLE, *A multidimensional measurement of the integration between European border regions*, in *Journal of European Integration*, n. 42(2), 2020, p. 176, in cui si sottolinea come «*the different dimensions of the cross-border integration process can reach very different levels of intensity, thus creating a variety of challenges that require an adaptability of policies to address them and to improve the overall quality of cross-border integration*».

⁸⁰¹ Sul punto L. O' DOWD, *The Changing Significance of European Borders*, in *Regional & Federal Studies*, n. 12(4), 2002, p. 32, dove si sostiene come «*the 'European project' is reconfiguring borders as both barriers and bridges. It is exposing the extent to which borders may be a positive resource for some and a material disadvantage for others*».

In tale quadro, la sensibilità del principio di sussidiarietà nel rilevare questi nuovi territori, accompagnata dal grado di lungimiranza dei legislatori, segnerà e condizionerà le modalità con cui si affronteranno alcune cruciali sfide future.

La sussidiarietà, dunque, potrebbe non essere più immaginata come un ascensore, bensì come la *linea di una metropolitana*. Con quest'immagine vorremmo mostrare come, analogamente alla metafora dell'ascensore, il percorso si articola effettivamente in punti di partenza e di arrivo, così come in tappe predefinite; tuttavia, se l'ascensore prevede una dimensione solo verticale, con una divisione tra *piani*, la metropolitana si estende reticolarmente, toccando più *stazioni*, da cui è possibile incrociare altre linee e costruire nuovi percorsi. Ancora più nello specifico, non si vuole qui sostenere che non esista minimamente un principio di gerarchia, e quindi di verticalità, tra le istituzioni: per restare all'interno della metafora della linea della metropolitana è possibile considerare come alcuni tratti possano essere *sopraelevati*, mentre altri *sotterranei*.

Tuttavia, la metafora dell'ascensore rischia di fermare il pensiero giuridico in un determinato paradigma, che non rispecchia più la situazione contemporanea: infatti, oltre alle relazioni intercorrenti tra i livelli predeterminati della *multilevel governance*, è necessario considerare anche le possibili forme di integrazione territoriali, non previste *ex ante* dall'ordinamento. In questo senso, se l'ascensore è un unico binario che non permette diramazioni, la linea di una metropolitana è un'immagine che intende restituire precisamente la reticolarità dell'odierno assetto istituzionale europeo.

Alla luce di questa analisi, e fuor di metafora, se è vero che la sussidiarietà si declina, o si è declinata fino ad oggi, all'interno di livelli territoriali predeterminati, è possibile ora immaginare che alcune di queste istituzioni, soprattutto città e regioni, possano essere ponti per innescare *governance* allargate, le quali si identificano come il miglior livello pubblico per affrontare una certa funzione. Dunque, ciò che si vuole mettere in luce è come all'interno della sussidiarietà verticale, è opportuno considerare anche nuove istituzioni che possono essere incaricate di svolgere un compito; si è parlato diffusamente, in questo senso, nel capitolo quarto, di come regioni e città siano al centro di numerose forme di innovazione e cooperazione istituzionali.

Il risultato finale della tesi che cerchiamo di sostenere è quello di una *sussidiarietà reticolare*, che mantenga l'ossatura di un ordinamento verticale per

comprendere al suo interno i rapporti tra i diversi livelli territoriali, ma che allo stesso tempo si apra, riconosca e supporti i diversi contesti spaziali e le forme di *governance* più flessibili e innovative⁸⁰², presenti nel contesto europeo.

In definitiva, il principio di sussidiarietà non ha avuto l'effetto dirompente e rivoluzionario sull'ordinamento che poteva prospettarsi⁸⁰³, ma è stato il più delle volte complementare alla leale cooperazione tra i diversi livelli della *multilevel governance*.

Una nuova definizione, così come un utilizzo maggiormente innovativo di tale principio, in grado di riconoscere i migliori soggetti pubblici per adempiere a determinati compiti, può ancora avere una portata non solo costituzionale, ma anche costituente per l'ordinamento europeo; infatti, in questo senso può realizzarsi «una costituzione materiale europea in cui spinte di autogoverno si congiungono a forme autorevoli ma discrete di sostegno alla crescita»⁸⁰⁴.

Tuttavia, un ordinamento così flessibile, influenzato dai confini mobili e da *soft spaces*, come può confrontarsi con la crisi dell'unità dello Stato discussa all'inizio di questo lavoro? Siamo giunti al definitivo superamento del concetto stesso di unità dello Stato?

3. Unità dello Stato e pluralismo istituzionale nel contesto europeo.

Prendendo le mosse dagli interrogativi appena posti, si rileva che uno dei giuristi che più ha indagato l'unità dello Stato pur rimanendo in una prospettiva di pluralismo istituzionale è sicuramente Santi Romano⁸⁰⁵. Il giurista siciliano, infatti, teorizzava la non sovrapposizione tra il concetto di ordinamento giuridico e di Stato: dunque, non tutto il diritto è diritto dello Stato⁸⁰⁶, in quanto ogni istituzione è un'unità giuridicamente distinta dalle altre e, soprattutto, distinta dalle norme.

⁸⁰² Si pensi ai modelli previsti dalla *Multilevel Governance di Tipo II*, discussa nel capitolo II.

⁸⁰³ Cfr. P. DE PASQUALE, *Sharing is caring*, cit., p. 449.

⁸⁰⁴ G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001, p. 62.

⁸⁰⁵ Si farà qui particolare riferimento a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1951. Sull'importanza dell'unità come concetto cardine del pensiero romaniano si veda T. GAZZOLO, *Santi Romano e l'ordinamento giuridico come unità*, in *Jura Gentium: Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, n. 15(2), 2018, pp. 115-127.

⁸⁰⁶ Cfr. M. BARBERIS, *Santi Romano, il neoistituzionalismo e il pluralismo giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2011, p. 356, che sottolinea come Romano superi «il dogma della statualità del diritto avanzando la tesi che il diritto statale sia solo una specie del genere diritto, e riconoscendo forme di diritto infrastatale, sovrastatale, interstatale e pure antistatale».

Infatti, l'ordinamento giuridico si qualifica come «un'entità che si muove in parte secondo le norme, ma, soprattutto, muove, quasi come pedine in uno scacchiere, le norme medesime, che così rappresentano piuttosto l'oggetto e anche il mezzo della sua attività, che non un elemento della sua struttura»⁸⁰⁷.

Dunque, nella visione pluralista romaniana si ravvisano diversi soggetti che sono in grado di produrre norme giuridiche, creando, di conseguenza, altrettanti ordinamenti. Tali elaborazioni risultano assolutamente moderne tanto che istituzionalisti contemporanei⁸⁰⁸ hanno proposto nuovamente le tesi di Santi Romano anche in relazione ai rapporti tra Stato ed Unione Europea⁸⁰⁹. In questo senso, il tentativo è quello di uscire dalla logica positivista che schiaccia i diversi ordinamenti nazionali su una verticalità che termina nell'ordinamento sovranazionale o internazionale.

Al contrario, le teorie pluraliste hanno cercato di ripensare i rapporti tra Stato e Unione Europea puntando alla risoluzione dei conflitti tra ordinamenti, attraverso l'elaborazione di principi che potessero garantire la certezza del diritto, così come la tutela dei diritti fondamentali⁸¹⁰.

Tuttavia, un aspetto che sembra rimanere più nascosto nelle elaborazioni contemporanee è il tema dell'unità dello Stato. Infatti, come possiamo conciliare tale concetto col pluralismo istituzionale?

Sul punto, è di particolare interesse tornare a Santi Romano, secondo il quale il fatto che le diverse istituzioni siano riconosciute come entità autonome non implica la loro non appartenenza all'ordinamento giuridico, il quale, invece, va anch'esso considerato in senso unitario. Proprio quest'ultimo, in particolare, deve essere concepito come presupposto, ovvero nel momento in cui si costituisce esso esiste a livello giuridico e come unità⁸¹¹.

⁸⁰⁷ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., pp. 15-16.

⁸⁰⁸ Si veda in particolare N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione: diritto, Stato e nazione nel commonwealth europeo*, Bologna, 2003, pp. 13-42. che abbraccia l'ipotesi di vedere il diritto statale come specie, rispetto all'ordinamento giuridico come genere.

⁸⁰⁹ Cfr. C. MAC AMHLAIGH, *Constitutional pluralism Avant la Lettre?: on Santi Romano's L'ordinamento Giuridico*, in *Jurisprudence*, n. 11(1), 2020, pp. 101-113.

⁸¹⁰ Cfr. C. MAC AMHLAIGH, *The anatomy of constitutional pluralism in the European Union*, in G. DAVIES, M. AVBELJ, *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, Cheltenham, 2018, pp. 59-77 e ID., *New Constitutional Horizons. Towards a Pluralist Constitutional Theory*, Oxford, 2022.

⁸¹¹ T. GAZZOLO, *Santi Romano e l'ordinamento giuridico*, cit., p. 117.

In altre parole, solo una volta che si è determinato l'ordinamento «*potranno esserne individuate le sue "parti": l'unità – che non consiste mai nella "somma aritmetica" delle sue singole parti –, precede e rende possibile la pluralità*»⁸¹².

In questa direzione, sembra essere fruttuoso muoversi anche in relazione all'Unione Europea, in particolare nei suoi rapporti con gli Stati membri e i territori. Infatti, la dimensione sovranazionale non può più essere semplicemente concepita come un livello della *governance*, che riceve o produce impulsi dai livelli "inferiori"; al contrario, l'appartenenza all'ordinamento europeo può tradursi, in determinate materie, in una regolazione puntuale e diretta da parte delle istituzioni sovranazionali, ma molto più spesso costituisce un *framework* teorico e normativo all'interno del quale si muovono gli attori nazionali, regionali e locali. Ciò è avvalorato dal fatto che, come visto lungo tutta la nostra trattazione, i problemi sono transcalari, ovvero coinvolgono più dimensioni spaziali e, pertanto, la visione anche di medio o lungo periodo dell'Unione Europea può in realtà essere un fattore di coerenza interna all'ordinamento stesso.

Questo è stato reso possibile dalla struttura sottostante alla stessa costruzione europea, la quale non si propone come una versione aggiornata e più estesa dello Stato-nazione, bensì, come visto nel corso del lavoro, muta la propria sfera d'applicazione a seconda del contesto particolare, grazie alla sostituzione lessicale, ma al contempo sostanziale, del "territorio" con lo "spazio".

Infatti, se il primo rimane prerogativa degli Stati membri⁸¹³, il secondo diventa la matrice attraverso cui l'Unione Europea decide di operare. In questo senso, lo spazio sovranazionale è inteso sempre come funzionale, «*aperto al pluralismo e all'interculturalità, fondato sull'intreccio e l'interdipendenza di molteplici sovranità statuali insistenti sul medesimo ambito geografico. Un nuovo modello di spazialità politica che si ispira alla più estesa integrazione economica e culturale*»⁸¹⁴.

⁸¹² T. GAZZOLO, *Santi Romano e l'ordinamento giuridico*, cit., p. 116.

⁸¹³ Art. 52 TUE e art. 355 TFUE, nonché come esempio paradigmatico, il caso C-457/18, *Slovenia v Croatia*, ECLI:EU:C:2020:65, in cui la Corte, chiamata a giudicare in materia di confini statali, ha affermato il difetto di giurisdizione, sostenendo, tra gli altri motivi, anche la competenza degli Stati membri rispetto alla definizione dei loro limiti territoriali. Sul punto si veda F. CASOLARI, *Inter se Agreements between Member States, and the Outer Limits of the Court's Jurisdiction in Infringement Proceedings: Slovenia v Croatia*, in G. BUTLER, R. A. WESSEL (a cura di), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 984.

⁸¹⁴ G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 40.

In altre parole, non dobbiamo pensare al livello europeo come ad una dimensione successiva rispetto a quella nazionale o locale, bensì essa può essere vista come un livello presupposto dell'ordinamento, che prevede, caso per caso, l'effettiva capacità di intervento degli altri attori pubblici rispetto ai problemi specifici.

Ciononostante, è particolarmente interessante notare come i recenti momenti di crisi acuta che hanno attraversato l'Unione Europea abbiano portato a vedersi rafforzato il quadro normativo sovranazionale, determinando conseguentemente lo spazio di manovra degli attori istituzionali. Facendo nuovamente riferimento a Carl Schmitt⁸¹⁵, si potrebbe dire che l'UE si è manifestata come ordinamento *sovrano*, proprio nel momento in cui ha assunto più poteri durante le emergenze.

In questo senso, abbiamo già analizzato diffusamente la crisi europea dei debiti sovrani⁸¹⁶ del 2011-2012 e di come le normative di quel periodo siano state tradotte lungo tutto la filiera della *governance* europea. Tuttavia, ancora più interessante è vedere la reazione dell'ordinamento giuridico alle sfide poste dalla pandemia del 2020-2021; infatti, in questa fase non solo abbiamo assistito ad un mutamento nelle relazioni tra Stato e mercato, e a un rinnovato ruolo della BCE, ma le due principali risposte dettate sul piano sanitario ed economico hanno visto la partecipazione di tutti i livelli della *governance* europea.

Sul primo punto, infatti, la Strategia europea legata all'acquisto dei vaccini⁸¹⁷ ha permesso la distribuzione in tutti i Paesi dell'UE, garantendo in questo modo un accesso equo a tutti i cittadini. La distribuzione nazionale dei vari Stati membri si è poi dovuta organizzare attraverso l'interlocuzione di attori regionali e locali, al fine di gestire al meglio la somministrazione del vaccino a un numero molto alto di persone. In tale quadro, appare nitida l'immagine di un unico grande ordinamento in cui soggetti distinti, con compiti diversi, riescono a integrarsi contribuendo a raggiungere tra le più alte percentuali di vaccinazione al mondo⁸¹⁸.

⁸¹⁵ C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del "politico"*, Bologna, 1972, p. 34, il quale sostiene che «non si può affermare con chiarezza incontrovertibile quando sussista un caso d'emergenza, né si può descrivere dal punto di vista del contenuto che cosa possa accadere quando realmente si tratta del caso estremo di emergenza e del suo superamento. [...] Fra diverse istanze che si controllano e si bilanciano a vicenda, allora diventa automaticamente chiaro chi è il sovrano».

⁸¹⁶ Vedi *supra* capitolo I par. 6.

⁸¹⁷ Cfr. COM(2020) 245 final, *Strategia dell'Unione europea per i vaccini contro la Covid-19*.

⁸¹⁸ Si veda per un'analisi di dettaglio dei dati in questione, la pagina dedicata de Il Sole24Ore, al seguente link: <https://lab24.ilsole24ore.com/vaccinazioni-mondo/> (ultima consultazione 6/10/2022).

Allo stesso modo, è possibile leggere il piano *Next Generation EU*, il quale, come detto, ha segnato un'importante novità per l'ordinamento sovranazionale, dal momento che, per la prima volta, l'UE ha deciso di finanziarsi attraverso la creazione di debito comune, reperendo risorse sui mercati finanziari⁸¹⁹. In questo modo, è stato possibile redigere un piano di investimenti europeo, il quale ha trovato declinazioni nei Piani di Ripresa e Resilienza Nazionali, definiti dai singoli governi dei Paesi membri, approvati dalla Commissione Europea. Tuttavia, anche in questo caso, il ruolo degli enti locali non potrà che essere decisivo, in qualità di attori che dovranno spesso implementare gli investimenti previsti a livello sovranazionale e nazionale⁸²⁰.

Pertanto, le risposte alla fase pandemica hanno messo in luce, ancora più nitidamente rispetto alla crisi precedente, come sia sempre più necessario non considerare l'unità del singolo Stato, bensì l'unità dell'ordinamento: i singoli Paesi membri, quando nel loro agire istituzionale ricercano una coerenza condivisa e più generale, divengono essi stessi più efficaci nella risposta a una tale situazione.

Dunque, ancora una volta, come in passato, è solo il contesto europeo che può salvare il ruolo dello Stato e le sue funzioni⁸²¹, diventando un esempio di realtà politico-istituzionale dal carattere unitario senza che questo cancelli le «*diversità e la dimensione politica dei soggetti che in esse si ritrovano come costituenti una comunità politica*»⁸²².

L'unità giuridica dell'ordinamento europeo, dunque, è cruciale per trovare un equilibrio tra la coerenza interna delle norme e la molteplicità politico-istituzionale di cui è fatta l'Unione Europea, superando tanto il localismo independentista, quanto l'unità imposta dal centro e tesa all'omogeneizzazione⁸²³. Questo può essere reso possibile grazie a un principio di sussidiarietà rinnovato, nei termini già discussi nel primo paragrafo del presente capitolo, che sia in grado di regolare e gestire un pluralismo flessibile e cooperativo, in cui tutte le possibili forme di innovazione

⁸¹⁹ Vedi *supra* capitolo III, par. 5.

⁸²⁰ Cfr. M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "Ripresa" e della "Resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA - Persona e Amministrazione*, n. 8(1), 2021, pp. 160 ss.

⁸²¹ Si veda *supra* capitolo 2, par. 5.

⁸²² G. DUSO, *Oltre il nesso sovranità-rappresentanza: un federalismo senza Stato*, in M. BERTOLISSI, G. DUSO, A. SCALONE (a cura di), *La costituzione e il problema della pluralità*, Monza-Milano, 2008, p. 183.

⁸²³ Cfr. A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa, in federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 661.

normativa e istituzionale vengono comunque considerate all'interno di un *framework* europeo più generale. Ciononostante, il raggiungimento di un'unità giuridico-formale come quella appena descritta avrebbe lo scopo di rispondere solo a due delle tre crisi che colpiscono l'unità dello Stato⁸²⁴, ovvero quella territoriale e quella giuridica. Infatti, la questione sociale legata ai divari territoriali, che attiene all'ultimo tema indagato in questo capitolo, che si abbatte su diverse aree dell'UE, necessita di una visione sostanziale, in grado di coordinare definitivamente coesione e concorrenza nella lotta per la riduzione dei divari territoriali.

Un approccio sostanziale darebbe nuova anima al concetto di unità, restituendo quel senso di concretezza che l'ordinamento giuridico può avere, dal momento che la natura dell'istituzione, altro concetto cardine per il pensiero di Santi Romano, non può essere qualcosa solamente di astratto ma, come scrive Mortati, è, in realtà, *«il particolare modo di intendere i sentimenti, i bisogni, gli interessi, propri di una consociazione, che, presiedendo alla scelta e alla graduazione di quelli fra di essi da soddisfare, determinando il modo della loro soddisfazione, imprimendo la struttura adeguata a realizzarli, riesce precisamente a ordinare e ricondurre ad unità l'insieme delle attività, le quali quindi si pongono come mezzi rispetto ad essi»*⁸²⁵.

Pertanto, di seguito, indagheremo precisamente come proprio il territorio può indicare una strada per *un'unità materiale dell'ordinamento europeo*.

4. L'unità materiale dell'ordinamento europeo alla prova delle disuguaglianze. Il territorio oltre il binomio concorrenza-coesione?

Siamo, dunque, giunti all'ultimo tornante della trattazione. In questo tratto finale, intendiamo mettere in luce come l'ordinamento europeo si confronti con i divari territoriali che l'attraversano, ricomponendo disuguaglianze che vanno ben oltre la sfera economica, ma, come visto nella seconda sezione, possono produrre un impatto anche sulla dimensione sociale, educativa o sanitaria.

Un ordinamento europeo inteso in senso materiale potrebbe considerare in modo differente i diritti sociali, soprattutto rispetto al ruolo che questi dovrebbero ricoprire

⁸²⁴ Le tre crisi sono state approfondite nel par. 4 al capitolo 2.

⁸²⁵ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 137.

all'interno del panorama sovranazionale. Sappiamo, infatti, che l'Unione già da tempo sta cercando di perseguire un'agenda sociale, anche se nel pieno rispetto delle autorità nazionali e locali, nonché del principio di attribuzione che governa la suddivisione delle competenze tra istituzioni europee e Stati membri⁸²⁶.

In tale direzione, va letta anche l'approvazione del *Pilastro Europeo dei Diritti sociali*⁸²⁷, documento non vincolante, ma che cerca di redigere alcune priorità comuni legate soprattutto al mercato del lavoro e alla protezione sociale, segnando più che un punto di arrivo, un nuovo inizio per la politica sociale europea⁸²⁸. Autorevole dottrina ha prefigurato la necessità di immaginare una costituzionalizzazione dell'Europa sociale come unico sbocco per dare effettiva tutela alle persone e ai territori che hanno pagato il prezzo più alto dalla competitività del mercato europeo e globale⁸²⁹.

Prima di approfondire e declinare tale suggestione sul piano territoriale, è doveroso chiedersi quale sia oggi il pensiero sottostante alla dimensione e alla realtà dei diritti sociali. È stato sottolineato in dottrina come spesso il pensiero maggioritario sembri ridurre progressivamente le differenze esistenti tra i diritti civili e i diritti sociali: tale corrente è stata definita *teoria della continuità*⁸³⁰.

Una delle idee portate avanti dagli autori che sostengono questa tesi⁸³¹ è che non possa esserci veramente un discrimine tra diritti civili e diritti sociali, dal momento che ogni tutela che lo Stato si è impegnato a dare ai cittadini ha un costo per le istituzioni; pertanto, l'unica vera differenza può sostanzialmente risiedere nella quantità di risorse pubbliche che possono e devono essere impiegate. Tuttavia, tale visione, omologando i diversi

⁸²⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, 2017, p. 30.

⁸²⁷ Il Pilastro è stato presentato dalla Commissione Europea il 26 aprile 2017 e si compone di tre capi – Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, Condizioni di lavoro eque e Protezione sociale e inclusione – suddivisi in 20 articoli. A questo ha fatto seguito il *Piano d'azione sul pilastro dei diritti sociali*: COM/2021/102 final.

⁸²⁸ In questo senso, si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., p. 16.

⁸²⁹ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *federalismi.it*, n. 4, 2016, p. 41.

⁸³⁰ Si veda sul punto M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022, pp. 144 ss.

⁸³¹ Si veda in particolare, C. SUNSTEIN, S. HOLMES, *Il costo dei diritti*, Bologna, 2000; D. GARLAND, *On the Concept of Social Rights*, in *Social & Legal Studies*, n. 24(4), 2015, p. 628, che sostiene come «*all rights are publicly authorized and publicly funded transfers, but social rights may involve cash transfers or service provision that are considerably more expensive than access to police protection, to justice or to the political process and which are, from the state's point of view, less fundamental*».

diritti, cela in realtà il diverso intervento pubblico che è richiesto a seconda che sia necessario tutelare una libertà o garantire una prestazione sociale.

In altre parole, «sostenere che tutti i diritti siano sociali e costosi non dice ancora nulla sulla differenza specifica dell'intervento pubblico richiesto e, soprattutto, sul tipo di impatto redistributivo che questi diritti possono avere»⁸³².

Una variante della *teoria della continuità* è associata alla *logica delle capacità*, ovvero, secondo tale approccio, l'intervento pubblico per la promozione dei diritti sociali avrebbe l'effetto di fornire le precondizioni per l'effettivo godimento delle libertà. Dunque, lo Stato deve preoccuparsi di garantire un livello minimo di lavoro, di istruzione, o di sanità al fine di permettere la piena realizzazione di tutti gli altri diritti di libertà dei cittadini. Questa visione diventa particolarmente rilevante se pensiamo alla tensione che può nascere tra la libertà di iniziativa economica e l'intervento sociale attuato dal soggetto pubblico.

Tale approccio sembra pervadere la legislazione europea, che spesso considera il sostegno pubblico come funzionale al mercato interno, pensando così il primo in senso strumentale rispetto al secondo.

A titolo di esempio, possiamo fare riferimento a due testi normativi europei analizzati nella seconda sezione del presente lavoro: il primo di questi è il Regolamento 2021/60 che disciplina le disposizioni comuni per i Fondi Strutturati relativamente al settennato 2021-2027. Se consideriamo, infatti, il già citato art. 5⁸³³, si può notare come il primo obiettivo strategico del programma più solidaristico dell'UE sia dedicato allo sviluppo di *un'Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente*. Risulta chiaro come, all'interno dello sviluppo territoriale, sia necessario attuare investimenti per integrare maggiormente i territori che al momento risultano essere fuori dalle catene del valore mondiale. Tuttavia, siamo certi che con questa visione non si rischi di oscurare troppo lo spirito solidaristico che è, invece, alla base della creazione dei Fondi SIE e degli articoli 174 e seguenti del TFUE?

Allo stesso modo, negli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*, è possibile sottolineare la stessa sovrapposizione di obiettivi che, tuttavia,

⁸³² M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, cit., p. 157.

⁸³³ Vedi *supra* cap. 4, par. 1.3.

sono divergenti. Infatti, ricordiamo che gli aiuti a finalità regionale possono essere concessi solo nelle aree dove il *tenore di vita sia anormalmente basso* o in presenza di una *grave forma di sottoccupazione*, ma allo stesso tempo la Commissione specifica come «*i vantaggi prodotti dagli aiuti in termini di sviluppo di una zona assistita devono superare la distorsione della concorrenza e degli scambi che potrebbe derivarne*»⁸³⁴, confermando una giurisprudenza europea in materia⁸³⁵ e, più in generale, la natura potenzialmente dannosa per il mercato interno propria degli aiuti di Stato, anche all'interno di un regime derogatorio come quello in discussione.

Tuttavia, è sempre possibile coordinare i diritti sociali dei cittadini di un dato territorio con le libertà concesse agli attori economici all'interno del mercato interno?

La risposta sembra dover essere negativa, dal momento che «*osservata dalla prospettiva normativa, fra le due istituzioni (mercati e diritti sociali) vi è una inerente tensione, in ultima istanza incompatibile*»⁸³⁶, che rischierebbe di essere nascosta e non affrontata doverosamente dal soggetto pubblico.

I tratti appena tracciati rientrano nella *teoria della discontinuità*, che afferma proprio l'impossibilità di ricondurre sullo stesso piano le libertà economiche e i diritti sociali che traggono la loro forza proprio dall'eguaglianza e dalla solidarietà⁸³⁷. Per tali motivi, è cruciale che la visione dello sviluppo territoriale tenga presente che i punti di contatto tra mercato e politica di coesione possono essere significativi, ma che, allo stesso tempo, rimarrà sempre un discrimine tra i principi che muovono il primo e quelli che muovono il secondo. Infatti, nel primo caso gli agenti economici devono seguire i loro interessi, mentre nel secondo è il soggetto pubblico, sia esso nazionale o europeo, a dover decidere quali misure e con quali modalità perseguire determinate azioni.

Il coordinamento di queste due diverse anime, che vivono all'interno del progetto europeo e che hanno risvolti profondi sui territori, era già stato perfettamente segnalato da Jacques Delors nel 1989 quando affermava come «*l'Europa concepisce il suo futuro in un equilibrio tra concorrenza e cooperazione, volto a guidare*

⁸³⁴ *Ivi*, par. 5.

⁸³⁵ Si fa, in particolare, riferimento alla Sentenza del 14 gennaio 1997, C-169/95, *Spagna c. Commissione*, ECLI:EU:C:1997:10, punto 20, in cui l'argomento della ponderazione tra costi e benefici è proposto nei medesimi termini.

⁸³⁶ M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, cit., p. 164.

⁸³⁷ *Ivi*, p. 146.

collettivamente il destino degli uomini e delle donne che in essa risiedono. Semplice da realizzare? Tutt'altro. Le forze di mercato sono impressionanti. Se non intervenissimo, le attività produttive si concentrerebbero nel Nord e quelle per il tempo libero al Sud. Ma queste forze di mercato, per quanto potenti possano apparire, non sempre vanno nella stessa direzione. La volontà dell'uomo, la grandezza della politica, consiste nel tentare di garantire uno sviluppo equilibrato del territorio»⁸³⁸.

In queste poche righe viene sintetizzato quale sia il ruolo che deve e può giocare l'Unione rispetto agli Stati membri: un ordinamento europeo in senso materiale non può non considerare come lo sviluppo economico muove e si muove nelle catene del valore che si sono venute a creare all'interno del mercato interno. In questo senso, non basterebbe una costituzionalizzazione del modello sociale europeo, in quanto il rischio sarebbe quello di voler creare un super Stato, prigioniero di un nuovo territorialismo e privo dell'idea di un'unità plurale che, invece, potrebbe rappresentare un punto di fuga prospettico per il progetto di integrazione sovranazionale.

Al contrario, maggiori competenze in ambito sociale, tra l'altro invocate anche in sede di *Conferenza sul Futuro dell'Europa*⁸³⁹, non possono che accompagnarsi a una costituzionalizzazione del territorio⁸⁴⁰. Ciò significa che il legislatore deve farsi carico primariamente nella consapevolezza della frammentazione che attraversa oggi l'Unione Europea e che è stata messa in luce nel presente lavoro.

L'aumento dei divari territoriali è solo un aspetto, infatti, di un processo più ampio che si declina in diversi aspetti: nella mancanza di meccanismi transfrontalieri efficaci, che di fatto limitano la piena realizzazione di diritti civili, sociali ed economici; nelle restrizioni sul piano della spesa pubblica, che hanno in passato limitato la possibilità di alcuni territori di cogliere e trarre benefici dallo sviluppo del mercato interno; fino al ridotto ruolo giocato dagli enti locali nella redazione del *Next Generation EU*, che, forse non per caso, vede una capacità ridotta di redistribuzione tra le regioni più sviluppate e quelle più in difficoltà⁸⁴¹.

⁸³⁸ La frase è riportata in UNIONE EUROPEA – POLITICA REGIONALE, *La politica di coesione dell'UE 1988- 2008: investire nel futuro dell'Europa*, in *Rivista Inforegio Panorama*, n. 26, 2008, p. 9. Inoltre, sull'importanza della solidarietà europea nell'impianto teorico del Presidente Delors si veda J. DELORS, *Il nuovo concerto europeo. L'unità dell'Europa tra ideali e realtà*, Milano, 1993.

⁸³⁹ Proposta 14 della *Conference on the Future of Europe*, cit.

⁸⁴⁰ Sul punto, relativamente al rapporto tra città e diritti costituzionali si può vedere E. OLIVITO, *Le diseguaglianze fra centro e periferie*, cit. e R. HIRSCHL, *Constitutions and the Metropolis*, cit.

⁸⁴¹ Vedi *supra* nota 489.

In questo modo, l'ordinamento europeo, inteso come l'insieme di norme e istituzioni che governano l'UE, sembra voler continuare a favorire l'attuale assetto territoriale, quando, invece, sarebbe possibile adottare un approccio più dinamico a città e Regioni, che potesse allargare la loro portata spaziale⁸⁴². Tuttavia, se guardiamo all'ordinamento giuridico europeo in senso materiale, si sta già delineando un quadro nuovo, in cui la flessibilità istituzionale sta cercando diversi modi per superare i confini, sgretolando, seppur lentamente, il secolare rapporto tra sovranità e territorio.

Infatti, i temi (e le relative problematiche) citati all'inizio del presente capitolo – sussidiarietà, unità dello Stato e disuguaglianze – convergono tutti sul medesimo punto: la relazione instaurata tra ordinamento e territorio sta mutando, creando squilibri sociali.

Tuttavia, accanto a questi processi, assistiamo anche a forme innovative di relazione tra il diritto e la sua dimensione spaziale, con possibili ricadute anche sul piano sociale, in quanto, come già sostenuto nitidamente da Zagrebelsky, nella sua prefazione alla *Costituzione in senso materiale* di Mortati, «nella realtà della vita costituzionale, ogni forma di Stato è il portato di un'incessante lotta per la differenziazione, che aggrega e disgrega incessantemente le classi dominanti, che integra e poi disintegra l'unità politica, per poi reintegrarla su nuove basi»⁸⁴³.

Pertanto, in questa transizione tra un *nomos* lasciato e uno ancora da trovare, aspettiamo di vedere l'Unione Europea riemergere dall'attuale frammentazione su nuove basi, a cominciare da un rinnovato principio di sussidiarietà che tenga conto della natura reticolare dell'attuale assetto istituzionale, così come delle disuguaglianze territoriali all'interno delle proprie politiche e normative, tanto sul piano della coesione quanto su quello relativo agli aiuti di Stato, al fine di porre le basi per la crescita di una nuova unità europea.

⁸⁴² In questo senso, si parla anche di *spatial statism*. In particolare, con riferimento alle città, si veda R. HIRSCHL, A. SHACHAR, *Spatial statism*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 17(2), 2019, pp. 417, dove si mette in luce come «whereas the shifting border demonstrates that states, acting alone or in concert, may creatively “unshackle” themselves from the constraints of fixed territoriality — dramatically rewriting traditional conceptions of sovereignty as they variably redefine the spatial scope and reach of migration control functions, when it comes to cities, no such ingenuity is manifested».

⁸⁴³ G. ZAGREBELSKY, *Prefazione*, in C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. XXXI.

Bibliografia

- A.A.V.V., *Intorno al Rapporto Barca*, in *Queste Istituzioni*, n. 156-157, 2010.
- A.A.V.V., *Lo Stato moderno*, Bologna, 1973.
- AGNEW J., *The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory*, in *Review of international political economy*, n. 1(1), 1994.
- ALGOSTINO A., *Verso un diritto dell'effettività a-territoriale?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2019.
- ALLIES P., *L'invention du territoire*, Grenoble, 1980.
- AMICARELLI B. P., CLARIZIA P., MANOCCHIO M., MARCONI P., MOCAVINI G., MORGANTE R., NAPOLITANO G., RENZI A., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 2021.
- AMIN A., *An institutionalist perspective on regional economic development*, in *International journal of urban and regional research*, n. 23(2), 1999.
- ANNONI P., DIJKSTRA L., *The EU Regional Competitiveness Index 2019*, Lussemburgo, 2019.
- ANTONELLI V., *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012.
- ANTONINI L., *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017.
- ANTONINI L., *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2019.
- ARMAO G., *L'intervento pubblico nella ricerca scientifica. Le vicende di un diritto sociale in un Paese diviso tra politiche di coesione e di specializzazione intelligente. Il caso della Regione siciliana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2019.
- ASARO G., *Un nuovo meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero? Breve analisi della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2020.

- ATKINSON A. B., *Inequality: What can be done?*, Cambridge, 2015.
- BACHTLER J., MENDEZ C., *Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 45(3), 2007.
- BADIE B., *La fine dei territori: saggio sul disordine internazionale e sull'attività sociale del rispetto*, Trieste, 1996.
- BAKER J. B., SALOP S. C., *Antitrust, competition policy, and inequality*, in *Georgetown Law Journal Online*, n. 104(1), 2015.
- BALBONI E., *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.
- BALDINI V., *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in PASTORE F., MIRALLES J. L. (a cura di), *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna: atti del seminario internazionale di Cassino del 7 maggio 2019*, Padova, 2020.
- BARATTA R., *I vincoli imposti dal Fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, n. 3, 2014.
- BARBERA A., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale* (saggio destinato agli studi in memoria di Nicola Greco), in www.forumcostituzionale.it, 2012.
- BARBERIS M., *Santi Romano, il neoistituzionalismo e il pluralismo giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2011.
- BARBERO M., *Il nuovo patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei falli: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6, 2007.
- BARCA F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – Report to Commissioner for Regional Policy*, Bruxelles, 2009.
- BARCA F., *Politica di coesione: tre mosse*, in *Documenti IAI*, n. 18(8), 2018.
- BARCA F., McCANN P., RODRÍGUEZ-POSE A., *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*, in *Journal of Regional Science*, n. 52(1), 2012.

- BARTOLINI S., *Old and new peripheries in the processes of European territorial integration*, in ANSELL C. K., DI PALMA G. (a cura di), *Restructuring territoriality. Europe and the United States compared*, Cambridge-New York, 2004.
- BASILE R., MANTUANO M., *L'attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali*, in *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 4, 2008.
- BAUMAN Z., *On glocalization: or globalization for some, localization for some others*, in *Thesis Eleven*, n. 54, 1998.
- BAUMAN Z., *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005.
- BECCATTINI G., *La coscienza dei luoghi. Il Territorio come soggetto corale*, Roma, 2015.
- BECK U., *Che cos' è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 2003.
- BECK U., *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Bologna, 2003.
- BECKER P., *A new budget for the EU: negotiations on the multiannual financial framework 2021-2027*, SWP Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, n. 11, 2019.
- BEGAZO GOMEZ T. P., NYMAN S., *Competition and poverty*, World Bank, 2016.
- BELLETTI M., *Il "governo" Dell'emergenza Sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione Economica e Sul Processo "federativo" europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n. 1, 2021.
- BENTIVOGLI C., FERRARESI T., MONTI P., PANICCIÀ R., ROSIGNOLI S., *Italian Regions in Global Value Chains: An Input-Output Approach*, in *Journal of Economic Policy*, n. 1, 2019.
- BENVENISTE E., *Il vocabolario delle istituzioni indo-europee. II. Potere, diritto, religione*, Parigi, 1969.
- BERIONNI L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2012.
- BIALASIEWICZ L., ELDEN S., PAINTER J., *The constitution of EU territory*, in *Comparative European Politics*, n. 3(3), 2005.
- BIANCA CEFFA C., *Europa e territori. Modelli di governance, strumenti e policy*, Milano, 2016.

- BIANCHI P., *Governo dell'economia, territorio e dimensione internazionale*, in BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016.
- BIANCONI L., *Il fondo di coesione*, in PREDIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale dell'Unione europea*, Milano, 1996.
- BILANCIA P., *Il modello europeo di multilevel governance*, in PAPA A. (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016.
- BILANCIA P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, n. 4, 2018.
- BIN R., *Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive*, in *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3, 2020.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2001.
- BIONDI A., RIGHINI E., *An Evolutionary Theory of EU State Aid Control*, in ARNULL A., CHALMERS D. (a cura di), *The Oxford Handbook of European Law*, Oxford, 2014.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, 1992.
- BISCIARI P., BUTZEN P., GELADE W., MELYN M., VAN PARYS S., *The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan: a game changer?*, in *NBB Economic Review*, n. 39, 2021.
- BÖHME K., LÜER C., FERRY M., MCMASTER I., PALENBERG D., *Implementing the Territorial Agenda 2030. Examples for a territorial approach in policy design and delivery*, Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2020.
- BOLDRIN M., CANOVA F., *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, in *Economic policy*, n. 16(32), 2001.
- BONOMI A., *Spazio istituzionale e spazio economico nel capitalismo del territorio italiano*, in *Italianieuropei*, n. 4, 2012.
- BOUSIN J., PIERNAS J., *Developments in the Notion of Selectivity*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2008.
- BOZZON M., *Cittadinanza europea come cittadinanza federale*, in PIZZOLATO F., RIVOSECCHI G., SCALONE A. (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022.
- BRENNER N., *Stato, Spazio, urbanizzazione*, Milano, 2016.

- BRENNER N., JESSOP B., JONES M., MACLEOD G. (a cura di), *State/space: a reader*, Malden, 2003.
- BRIGLAUER W., DÜRR N. S., FALCK O., HÜSCHEL RATH K., *Does state aid for broadband deployment in rural areas close the digital and economic divide?*, in *Information Economics and Policy*, n. 46, 2019.
- BRUNAZZO M., *The history and evolution of Cohesion policy*, in PIATTONI S., POLVERARI L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham – Northampton, 2016.
- BRUNET R., *Les villes européens. Rapport pour la Datar*, Montpellier, 1989.
- BRUNNER O., *Terra e potere: strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell’Austria medievale*, Milano, 1983.
- BRUNO A. S., *La dimensione urbana e le aspirazioni di coesione economica, sociale e territoriale nelle politiche dell’Unione Europea*, in *Revista de Direito Brasileira*, n. 24(9), 2019.
- BRUZZO A., VENZA A., *Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale dell’Unione Europea. Un’analisi introduttiva con particolare riferimento all’Italia*, Padova, 1998.
- BURDEAU G., *Droit constitutionnelle*, Paris, 1967.
- BUZKOVÁ R., *Own resources in the light of European Council Conclusions on the MFF and next generation EU*, in *Financial Law Review*, n. 20(4), 2020.
- CACCIARI M., *Geo-filosofia dell’Europa*, Milano, 1994.
- CAMAGNI R., CAPELLO R., CARAGLIU A., TOPPETA A., *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, Report for European Commission, 2017.
- CAMAGNI R., CAPELLO R., CERISOLA S., FRATESI U., *Fighting Gravity: Institutional Changes and Regional Disparities in the EU*, in *Economic Geography*, n. 96(2), 2020.
- CAPELLO R., FRATESI U., RESMINI L., *Globalization and regional growth in Europe: Past trends and future scenarios*, Berlino, 2011.
- CARAVITA B., SALERNO G. M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *“Mappe d’Italia”:* *dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *federalismi.it*, n. 8, 2018.

- CARLONI E., PIÑEIRO M. V., *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2015.
- CARREA S., *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2015.
- CARREA S., *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT: Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017.
- CARRER M., ROSSI S., *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 32(2), 2012.
- CARUSO F., *Profili comunitari rilevanti per una politica regionale italiana*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Intervento nel Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma, 1993.
- CASOLARI F., *Inter se Agreements between Member States, and the Outer Limits of the Court's Jurisdiction in Infringement Proceedings: Slovenia v Croatia*, in BUTLER G., WESSEL R. A. (a cura di), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022.
- CASSESE S., *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988.
- CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il Foro italiano*, n. 118, 1995.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.
- CASSESE S., *Oltre lo stato*, Roma-Bari, 2006.
- CASSESE S., *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 20, 2014.
- CASSESE S., *L'Europa vive di crisi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 2016.
- CASSESE S., *Territori e potere: un nuovo ruolo per gli stati?*, Bologna, 2016.
- CASSESE S., *A World Government*, Sevilla, 2018.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021.
- CASSESE S., WRIGHT V., *La restructuration des États en Europe occidentale*, in CASSESE S., WRIGHT V. (a cura di), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, 1996.
- CAVALIERE S., *Il progetto green new deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo online*, n. 1, 2020.
- CAVALLI A., *Disuguaglianze territoriali e dualismi in Europa*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 5, 2020.

- CAVANAUGH A., BREAU S., *Locating geographies of inequality: publication trends across OECD countries*, in *Regional Studies*, n. 52(9), 2018.
- CENTURELLI G., *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2017.
- CENTURELLI G., *Verso un futuro migliore: azioni nazionali ed europee sulla politica di coesione per riparare il tessuto sociale, disattivare gli squilibri causati dalla crisi Covid-19 e rilanciare l'economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 34(3-4), 2020.
- CENTURELLI G., *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la «performance» attuativa ed i risultati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 35(2-3), 2021.
- CENTURELLI G., «Next Generation Eu» e fondi strutturali. *L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 35(1), 2022.
- CERETI C., *Costituzione e territorio*, in A.A.V.V., *Scritti giuridici in memoria di V. Orlando*, I, Padova, 1957.
- CERRETI C., MARCONI M., SELLARI P., *Spazi e poteri. Geografia politica, geografia economica, geopolitica*, Roma-Bari, 2019.
- CERRUTI T., *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022.
- CHANCEL L., PIKETTY T., *Global Income Inequality, 1820–2020: the Persistence and Mutation of Extreme Inequality*, in *Journal of the European Economic Association*, n. 19(6), 2021.
- CHARLES D., *Cohesion policy in the service economies of the North*, in PIATTONI S., POLVERARI L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2016.
- CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010.
- CIOLLI I., *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, in POGGI A. M., CERRUTI T., *Territorio e territori nell'Unione Europea*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020.

- CITARELLA A., FILOCAMO A., *Processo di integrazione europea: economia di mercato, vincoli di bilancio e obiettivi mancati della politica di coesione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2017.
- CLAEYS G., SAPIR A., *The European globalisation adjustment fund: Easing the pain from trade?*, *Bruegel Policy Contribution*, Bruegel-Bruxelles, n. 5, 2018.
- COLETTI R., *La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022.
- COLLIAT R., *A critical genealogy of European macroeconomic governance*, in *European Law Journal*, n. 18(1), 2012.
- COLOMB C., SANTINHA G., *European Union competition policy and the European territorial cohesion agenda: An impossible reconciliation? State aid rules and public service liberalization through the European spatial planning lens*, in *European Planning Studies*, n. 22(3), 2014.
- COLOMBINI G., *Unione europea e Stati nazionali di fronte alla crisi economica. Riflessioni a margine*, in *federalismi.it*, n. 26, 2016.
- COLOMBINI G., PASSALACQUA M., *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di stato*, Napoli, 2012.
- COMAZZETTO G., *Le città nel processo di integrazione europea*, in PIZZOLATO F., RIVOSECCHI G., SCALONE A. (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022.
- COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR, n. 89, 2009.
- COMMISSIONE EUROPEA, *A Regional Policy for the Community*, Bruxelles, 1969.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*, Bruxelles, 1973.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione Europea per il Consiglio Europeo di Milano*, Bruxelles, 1985.
- COMMISSIONE EUROPEA, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Bruxelles, 1999.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Investire nel futuro dell'Europa. Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2010.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Superare gli ostacoli nelle regioni frontaliere. Relazione di sintesi sulla consultazione pubblica online*, Lussemburgo, 2016.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, 2017.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, 2017.
- COMMISSIONE EUROPEA, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, 2017.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Settima Relazione Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2017.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2017 e nel 2018*, 2019.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Discussion on the outcomes of the assessmet study of the Urban Agenda for the EU*, 2020.
- COMMISSIONE EUROPEA, UN HABITAT, *The State of European Cities Report*, 2016.
- CONSIGLIO DELL'UE, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 aprile 2020.
- CORTESE F., *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016.
- COSTATO L., *Il Comitato delle Regioni nel Trattato di Maastricht*, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 1995.
- COTTURRI G., *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001.
- COX R. W., *Global restructuring: making senso of the changing international economy*, in STUBBS R., UNDERHILL G., *Political economy and the changing global order*, Basingstoke, 1994.
- CRAIG P., *Subsidiarity: a Political and Legal analysis*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 50(1), 2012.
- CRANE B., ALBRECHT C., DUFFIN K. M., *China's Special Economic Zones: An Analysis Of Policy To Reduce Regional Disparitiesin Regional Studies*, in *Regional Science*, n. 5(1), 2018.

- CRESCENZI R., IAMMARINO S., *Global investments and regional development trajectories: the missing links*, in *Regional Studies*, n. 51(1), 2017.
- CROUCH C., *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Milano, 2019.
- CUCCA R., *Crescita diseguale. Gli impatti sociali della transizione al post-fordismo nelle città europee*, in RANZI C., *Città nella rete globale. Competitività e disuguaglianze in sei città europee*, Milano, 2010.
- CUGUSI B., STOCCHIERO A., *Macro-regions, 'la nouvelle vague' of transnational cooperation: the geopolitical case of the Mediterranean basin*, in *EUBORDERREGIONS. Working Paper Series*, n. 4, 2010.
- CUTRINI E., *Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo*, in P. LATTARULO, F. PALERMO, A. OMIZZOLO, T. STREIFENEDER, V. PROVENZANO, *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, Milano, 2019.
- D'AMICO M., *Le Zone Economiche Speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, n. 4, 2016.
- D'ATENA A., *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in RUGGERI A., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2013.
- D'ATENA A., *Sussidiarietà e proporzionalità nelle dinamiche multilivello e nelle relazioni pubblico-privato*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022.
- D'ETTORRE L., *GECT, Euroregioni e Comunità di lavoro nel quadro della cooperazione territoriale europea*, in *federalismi.it*, n. 23, 2018.
- D'ETTORRE L., *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi.it*, n. 20, 2018.
- DA CRUZ VILACA J. L., *Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 8(4), 2009.
- DALLHAMMER E., GAUGITSCH R., NEUGEBAUER W., BÖHME K., *Spatial planning and governance within EU policies and legislation and their relevance to the New Urban Agenda*, Comitato Europeo delle Regioni, 2018.

- DE GREGORIO MERINO A., *Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance*, in *Common Market Law Review*, n. 49(5), 2012.
- DE LUCA R., *Le Zone Economiche Speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità, e aspetti operativi*, in www.fondazionenazionalecommercialisti.it, Roma, 2017.
- DE PASQUALE P., *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3-4, 2021.
- DE SADELEER N., *Preliminary ruling on the compatibility of taxation of superstores with the right to freedom of establishment and State aid law: Case C-233/16, ANGED*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, n. 27, 2018.
- DE VERGOTTINI G., *Garanzia della identità degli ordinamenti statali e limiti della globalizzazione*, in AMATO C., PONZANELLI G., *Global law v. Local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, 2006.
- DE WITTE B., *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The legal engineering of an economic policy shift* in *Common Market Law Review*, n. 58(3), 2021.
- DELANEY D., LEITNER H., *The Political Construction of Scale*, in *Political Geography*, n. 16, 1997.
- DELLA CANANEA G., *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, n. 25(3), 2005.
- DELORS J., *Il nuovo concerto europeo. L'unità dell'Europa tra ideali e realtà*, Milano, 1993.
- DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017.
- DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, Milano, 2010.
- DI MARTINO A., *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.
- DI SANTO L., *Europa anno zero, il ritorno della antica quaestio. Autonomie e indivisibilità nella dimensione europea*, in PASTORE F., MIRALLES J. L. (a cura di), *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna. Atti del seminario internazionale di Cassino del 7 maggio 2019*, Padova, 2020.
- DI SCIASCIO A., *Le politiche europee di coesione sociale e il sistema di governance locale*, in CIMINI S., D'ORSOGNA M., *Le politiche comunitarie di coesione economica e*

- sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011.
- DI SCIASCIO A., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, 2014.
- DIJKSTRA L., POELMAN H., *Cities in Europe the new OECD-EC definition*, in *Regional Focus*, n. 1, 2012.
- DOMORENOK E., RIGHETTINI M. S., *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 7(2), 2012.
- DONATI D., *Stato e territorio*, Roma, 1924.
- DRIGO C., *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, in *federalismi.it*, n. 15, 2018.
- DURAND F., DECOVILLE A., *A multidimensional measurement of the integration between European border regions*, in *Journal of European Integration*, n. 42(2), 2020.
- DUSO G., *Oltre il nesso sovranità-rappresentanza: un federalismo senza Stato*, in BERTOLISSI M., DUSO G., SCALONE A. (a cura di), *La costituzione e il problema della pluralità*, Monza-Milano, 2008.
- EHLERMANN C. D., *Contribution of EC Competition Policy to the Single Market*, in *Common Market Law Review*, n. 29(2), 1992.
- ELDEN S., *The Birth of Territory*, Chicago-London, 2013.
- ESTELLA A., *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford, 2002.
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (CoR) AND THE COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (CEMR), *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: results of the CoR-CEMR targeted consultation*, 2021.
- FABBRINI F., *The principle of subsidiarity*, in *iCourts Working Paper Series*, n. 66, 2016.
- FABBRINI F., *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.
- FALCON G., *La cittadinanza europea delle regioni*, in *Le regioni*, n. 29(2), 2001.
- FALUDI A., *The European spatial development perspective--what next?*, in *European Planning Studies*, n. 8(2), 2000.

- FALUDI A., *Beyond Lisbon: soft European spatial planning*, in *The Planning Review*, n. 46, 2010.
- FALUDI A., *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, London, 2010.
- FALUDI A., *Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A critique of the 'territorialism' underlying*, in *Regional Studies*, n. 47(9), 2013.
- FALUDI A., *The poverty of territorialism. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*, Cheltenham, 2020.
- FASSÒ G., *Storia della filosofia del diritto. Volume I: Antichità e Medioevo*, Bologna, 1966.
- FAVILLI C., *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione Europea*, in *Archivio Giuridico*, n. 3, 2011.
- FELICE E., *The Socio-Institutional Divide: Explaining Italy's Long-Term Regional Differences*, in *Journal of Interdisciplinary History*, n. 49(1), 2018.
- FERRARESE M. R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006.
- FERRARESE M. R., *La "glocalizzazione del diritto": una trama di cambaiementi giuridici*, in AMATO C., PONZANELLI G., *Global law v. Local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, 2006.
- FERRARESE M. R., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2010.
- FERRARI G. F. (a cura di), *Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2019.
- FERRERA M., *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e Mercato*, n. 81(3), 2007.
- FLOERKEMEIER H., SPATAFORA N., VENABLES A., *Regional Disparities, Growth, and Inclusiveness*, International Monetary Fund, 2021.
- FLORIDIA D., *Aiuti di Stato a finalità regionale e notificazione alla Commissione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 16(2), 2002.
- FOUCAULT M., *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, 2005.
- FOURASTIÉ J., *Les trente glorieuses: ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Parigi, 1979.

- FROSINA L., *Regioni e Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2013.
- FRUG G., *The City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, n. 93, 1980.
- GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005.
- GALLI C., *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, 2001.
- GÄNZLE S., *Experimentalist governance and EU macro-regional strategies: new dynamics in European regional and territorial cooperation?*, in ABELS G., BATTKE J., *Regional Governance in the EU*, Cheltenham-Northampton, 2019.
- GARLAND D., *On the Concept of Social Rights*, in *Social & Legal Studies*, n. 24(4), 2015.
- GAZZOLO T., *Santi Romano e l'ordinamento giuridico come unità*, in *Jura Gentium: Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, n. 15(2), 2018.
- GERBER D. J., *The Transformation of European Community Competition Law?*, in *Harvard International Law Journal*, n. 35, 1994.
- GIARDINIERI G., *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione fra potenzialità e scarso utilizzo*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 13(1), 2013.
- GIARDINIERI G., *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 16(3), 2016.
- GIGLIONI F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2018.
- GIGLIONI F., *Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città*, in ALVISI C., DONATI D., PAVANI G., PROFETI S., TUBERTINI C. (a cura di), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, 2019.
- GILIOLI F., *Coesione economica e sociale e aiuti di stato a finalità regionale*, in *Diritto dell'economia*, n. 1, 2007.
- GILLINGHAM J., *European Integration 1950–2003 – Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, 2003.
- GOLDONI M., *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022.
- GOLDONI M., WILKINSON M. A., *La costituzione materiale. Fattori ordinanti e rilevanza epistemologica*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1, 2020.
- GOLINO C., *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, 2013.

- GOLINO C., *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018.
- GOLINO C., *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori: il caso delle Zone Economiche Speciali come strumento di sviluppo locale*, in *federalismi.it*, n. 9, 2021.
- GRANATA E., PACCHI C., *La macchina del tempo. Leggere la città europea contemporanea*, Milano, 2011.
- GRISOSTOLO F. E., *Verso una territorialità del diritto «a geometria variabile» in area europea? Osservazioni sul meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero proposto dalla Commissione europea*, in *federalismi.it*, n. 27, 2020.
- GUALINI E., "Governance" dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 36(1), 2006.
- GUSMAI A., *Il territorio come spazio politico interculturale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2019.
- HABERMAS J., *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999.
- HARRISON J., *Networks of connectivity, territorial fragmentation, uneven development: The new politics of city-regionalism*, in *Political geography*, n. 29(1), 2010.
- HARVEY D., *Social Justice and the City*, Athens, 1973.
- HAVLÍK V., *Europeanization as the Reterritorialization of the State: Towards Conceptual Clarification*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 58(5), 2020.
- HELLER H., *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1988.
- HENRIQUES C., DRAGOVIĆ S., AUER C., GOMES I., *The Territorial Agenda 2030: Towards a common language? A review of a conceptual framework*, in *Europa XXI*, n. 38, 2020.
- HIRSCHL R., *Constitutions and the Metropolis*, in *Annual Review of Law and Social Science*, n. 16, 2020.
- HIRSCHL R., SHACHAR A., *Spatial statism*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 17(2), 2019.
- HOLDER J., LAYARD A., *Drawing out the Elements of Territorial Cohesion: Re-scaling EU Spatial Governance*, in *Yearbook of European Law*, n. 30(1), 2011.

- HOOGHE L., MARKS G., *Types of multi-level governance*, in *European integration online papers*, n. 5, 2001.
- HOOGHE L., MARKS G., *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, in *American Political Science Review*, n. 97, 2003.
- HOOGHE L., MARKS G., *Types of multi-level governance*, in ENDERLEIN H., WÄLTI S., ZURN M. (a cura di), *Handbook on multi-level governance*, Cheltenham, 2010.
- HUNTER A., PILATI M., *Recovery and reform in the EU's most vulnerable regions*, EPC, Policy Brief, 2021.
- IAMMARINO S., RODRÍGUEZ-POSE A., STORPER M., *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*, Working Papers of the Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2017.
- IAMMARINO S., RODRÍGUEZ-POSE A., STORPER M., *Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*, in *Journal of economic geography*, n. 19(2), 2019.
- INTERLANDI M., *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "Ripresa" e della "Resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA - Persona e Amministrazione*, n. 8(1), 2021.
- IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Roma-Bari, 2006.
- ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Roma, 2017.
- IUZZOLINO G., PELLEGRINI G., VIESTI G., *Regional Convergence*, in TONIOLO G. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Italian Economy since Unification*, Oxford, 2013.
- JAKUBOWSKI A., MISZCZUK A., *New approach towards border regions in the Territorial Agenda 2030*, in *Europa XXI*, n. 40, 2021.
- JELLINEK G., *La dottrina generale dello Stato*, Milano, 1921.
- JENSEN O., RICHARDSON T., *Nested Visions: New Rationalities of Space in European Spatial Planning*, in *Regional Studies*, n. 35(8), 2001.
- JESSOP B., *State theory*, London, 1990.
- JESSOP B., *The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?*, in *Economy and Society*, n. 24(3), 1995.
- JESSOP B., *The Future of the Capitalist State*, Oxford, 2002.

- JONES R., MOISIO S., WECKROTH M., WOODS M., LUUKKONEN J., MEYER F., MIGGELBRINK J., *Re-conceptualising Territorial Cohesion Through the Prism of Spatial Justice: Critical Perspectives on Academic and Policy Discourses*, in LANG T., GÖRMAR F. (a cura di), *Regional and Local Development in Times of Polarisation. New Geographies of Europe*, Singapore, 2019.
- KEATING M., *Is there a regional level of government in Europe?*, in LE GALÈS P., LEQUESNE C. (a cura di), *Regions in Europe*, London, 1998.
- KEATING M., *Thirty years of territorial politics*, in *West European Politics*, n. 31, 2008.
- KEIL R., MAHON R., *The new political economy of scale*, Vancouver, 2009.
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1959.
- KELSEN H. (1934), *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000.
- KHAN L., *Amazon's antitrust paradox*, in *Yale Law Journal*, n. 126, 2017.
- KHANNA P., *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, 2016.
- KHANNA P., *La rinascita delle città-Stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Roma, 2017.
- KISSINGER H., *L'ordine mondiale*, Milano, 2015.
- KÖLLING M., *Territorial cohesion and democracy in the EU*, in *Politica y Sociedad*, n. 58(1), 2021.
- LANG A., *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2010.
- LANG T., TÖRÖK I., *Metropolitan region policies in the European Union: following national, European or neoliberal agendas?*, in *International Planning Studies*, n. 22(1), 2017.
- LANZA G., *Le Zone Economiche Speciali come strumenti per lo sviluppo economico. Il caso della Polonia*, in *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, n. 2, 2019.
- LE GALÈS P., *La nuova "political economy" delle città e delle regioni*, in *Stato e mercato*, n. 18(1), 1998.
- LE GALÈS P., *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, 2002.
- LEFEBVRE H., *La rivoluzione urbana*, Roma, 1973.
- LEFEBVRE H., *L'esplosione degli spazi*, in GUARESCHI M., RAHOLA F. (a cura di), *Forme della città*, Milano, 2015.

- LEONARDI R., *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, 1995.
- LEPORE A., *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 26(3), 2012.
- LINDSAY-POULSEN W., *Regional Autonomy, Geographic Selectivity and Fiscal Aid: Between "The Rock" and a Hard Place*, in *European Competition Law Review*, n. 29(1), 2008.
- LIONELLO L., *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, n. 4, 2020.
- LOUGHLIN J., *The 'hybrid' state: Reconfiguring territorial governance in Western Europe*, in *Perspectives on European politics and society*, n. 10(1), 2009.
- LOUGHLIN J., *Territory and Governance*, in PAASI A., HARRISON J., JONES M. (a cura di), *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Cheltenham-Northampton, 2020.
- LUCHESE M., PIANTA M., *The Coming Coronavirus Crisis: What Can We Learn?*, in *Intereconomics*, n. 55, 2020.
- LUCHENA G., MANFRELLOTTI R., *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei fondi strutturali*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2017.
- LUDDEN V., JANSEN L., ATTSTRÖM K. ET. AL., *Study supporting the ex post evaluation of the European Globalisation Adjustment Fund (2014-2020)*, Lussemburgo, 2020.
- MAC AMHLAIGH C., *The anatomy of constitutional pluralism in the European Union*, in DAVIES G., AVBELJ M., *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, Cheltenham, 2018.
- MAC AMHLAIGH C., *Constitutional pluralism Avant la Lettre?: on Santi Romano's L'ordinamento Giuridico*, in *Jurisprudence*, n. 11(1), 2020.
- MAC AMHLAIGH C., *New Constitutional Horizons. Towards a Pluralist Constitutional Theory*, Oxford, 2022.
- MACCORMICK N., *La sovranità in discussione: diritto, Stato e nazione nel commonwealth europeo*, Bologna, 2003.
- MAMMARELLA G., CACACE P., *Storia e politica dell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2013.

- MANGIAMELI S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013.
- MANGIAMELI S., *Stato, integrazione europea e globalizzazione: le nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto e Società*, n. 1, 2020.
- MANIN C., *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVI, Milano, 1987.
- MARCHESE C., *Territorial economic inequalities and social rights protection standards*, in *federalismi.it*, n. 10, 2020.
- MARCHESE C., *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021.
- MARI L., *Ordinamento, localizzazione, uniformità: quale nomos, dopo Schmitt, per l'Europa?*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 1-2, 2011.
- MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in CAFRUNY A.W., ROSENTHAL G. G. (a cura di), *The State of the European Community*, Boulder, 1993.
- MARRELLA F., *Unione europea ed investimenti diretti esteri*, in CARBONE S. M., *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht: verso nuove regole*, Napoli, 2013.
- MARTI G., *Ce que l'Union européenne fait au concept de territoire*, in POGGI A. M., CERRUTI T., *Territorio e territori nell'Unione Europea*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020.
- MARTINES F., *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in COLOMBINI G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011.
- MARZANO P., *L'istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2018.
- MASCIA M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996.
- MASIERO R., *Essere smart*, in BONOMI A., MASIERO R. (a cura di), *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, 2014.
- MAURO M. P., ROMEU R., BINDER M. A. J., ZAMAN M. A., *A modern history of fiscal prudence and profligacy*, in *Journal of Monetary Economics*, n. 76, 2015.

- MAYER T., *I fondamenti dello Stato moderno tedesco nell'alto Medioevo*, in A.A.V.V. *Lo Stato moderno*, Bologna, 1973.
- MAZZOLA F., NISTICÒ R. (a cura di), *Le Regioni Europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*, Milano, 2016.
- MEDEIROS E., *Territorial Cohesion: An EU concept*, in *European Journal of Spatial Development*, n. 60, 2016.
- MEDEIROS E., *Editorial: EU post-2020 territorial policies?*, in *Europa XXI*, n. 38, 2020.
- MEDEIROS E., RAUHUT D., *Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion*, in *Regional Studies*, n. 54(1), 2020.
- MENÉNDEZ A. J., DANI M., *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE Online*, n. 42(1), 2020.
- MERCATANTI L., CUSIMANO G., *La strategia europea delle macroregioni. Opportunità e criticità*, in *Geotema*, n. 57, 2018.
- MESSINA D., *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in PAPA A. (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016.
- METZGER J., SCHMITT P., *When soft spaces harden: The EU strategy for the Baltic Sea region*, in *Environment and Planning A: Economy and Space*, n. 44, 2012.
- MILWARD S., *The European rescue of the Nation-State*, London, 1992.
- MINISTRI UE, *Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, Toledo, 2010.
- MINISTRI UE, *Territorial Agenda 2030. A future for all places*, 2020.
- MINISTRI UE, *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2011.
- MINISTRI UE, *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Berlino, 2007.
- MINISTRI UE, *The New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good*, Lipsia, 2020.
- MINISTRI UE, *Urban Agenda for the EU. 'Pact of Amsterdam'*, Amsterdam, 2016.
- MOBILIO G., *Il contributo delle Città metropolitane italiane al processo di integrazione europea*, in *federalismi.it*, n. 6, 2018.

- MOLICA F., PACIELLO R., *Europa, coesione e politiche pubbliche. La reputazione come determinante interpretativa della nuova geografia del discontento*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2018.
- MOODIE J. R., SALENIUS V., MEIJER M. W., *Why territory matters for implementing active subsidiarity in EU regional policy*, in *Regional Studies*, n. 56(5), 2022.
- MORELLI A., *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018.
- MORRONE A., *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2012.
- MORRONE A., *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in CIANCIO A. (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Ariccia, 2015.
- MORRONE A., *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.
- MORRONE A., *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2020.
- MORRONE A., *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975.
- MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Torino, 1998.
- MOSTACCI E., POLLICINO O., *Il diritto pubblico dell'economia nella prospettiva dell'integrazione europea*, in FERRARI G. F. (a cura di), *Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2019.
- NÆSS-SCHMIDT S., DAHLBERG E., MAY HANSEN M., EHMANN H., *European Special Economic Zones. Research spin-off project of "The World in Europe: Global FDI flows towards Europe (ESPON FDI)*, ESPON, Lussemburgo, 2020.
- NAPOLITANO A., *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia alla estensione dei c.d. golden powers*, in *DPER online*, n. 2, 2020.
- NAPOLITANO C., *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 2, 2017.
- NETO P., *EU Cohesion Policy post-2020, European Green Deal and Territorial Agenda 2030. The future of the place-based approach in the new EU policy framework in the context of COVID-19*, in *Europa XXI*, n. 38, 2020.

- NEVE M. A., *Il disegno dell'Europa. Costruzioni cartografiche dell'identità europea*, Milano, 2016.
- NICOLAIDES P., *Research for REGI Committee – State Aid and Cohesion Policy*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2018.
- NOTARMUZI C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6, 2014.
- O' DOWD L., *The Changing Significance of European Borders*, in *Regional & Federal Studies*, n. 12(4), 2002.
- OCSE., *OECD Territorial Outlook*, Paris, 2001.
- OCSE, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris, 2009.
- OCSE, *OECD Regional Outlook: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Paris, 2011.
- OCSE, *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, Paris, 2016.
- OCSE, *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018.
- OCSE, *Economic Survey of the EU*, Paris, 2021.
- ODENDAHL C., SPRINGFORD J., JOHNSON S., MURRAY J., *The big European sort? The diverging fortunes of Europe's regions*, Center for European Reform, Londra, 2019.
- OHMAE K., *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1997.
- OLIVETTI M., *The Regions in the EU decision making processes*, in CARTABIA M., LUPO N., SIMONCINI A. (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU*, Bologna, 2013.
- OLIVITO E., *Le diseguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2020.
- ORTINO S., *Il nuovo nomos della terra. Profili storici e sistematici dei nessi tra innovazioni tecnologiche, ordinamento spaziale, forma politica*, Bologna, 1999.
- ORTIZ-OSPINA E., ROSER M., "Government Spending", 2016.
- OTTAVIANO G., *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Roma-Bari, 2019.

- OTTAVIANO I., *Gli accordi di cooperazione territoriale*, Bari, 2017.
- OTTAVIANO I., *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, n. 3, 2020.
- OTTAVIANO I., *La proposta di meccanismo per rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero: un nuovo strumento per la cooperazione cross-border?*, in *Eurojus*, n. 4, 2020.
- PADOA-SCHIOPPA T., *Efficiency, Stability and Equity. A strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, 1987.
- PADOA-SCHIOPPA T., *L'euro in prospettiva storica*, in *Il Mulino*, n. 1, 2002.
- PAINTER J., GOODWIN M., *Local Governance and Concrete Research*, in *Economy and Society*, n. 24(3), 1995.
- PALERMO F., SANTINI A., *From NUTS to Constitutional Regions*, in TONIATTI R., PALERMO F., DANI M. (a cura di), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution?*, Baden Baden, 2004.
- PANARA C., *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, n. 4, 2016.
- PANTAZATOU K., *Two policies at odds with each other? European Structural and Investment Funds And State Aid control*, 2015.
- PATRONI GRIFFI A., *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *federalismi.it*, n. 4, 2018.
- PEREZ R., *Il nuovo Patto di Stabilità e crescita*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 7, 2005.
- PEREZ R., *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016.
- PEROTTO G., *La selettività negli aiuti fiscali: estensione della nozione e limiti alla discrezionalità fiscale nazionale*, in *European Papers-A Journal on Law and Integration*, n. 3, 2017.
- PERULLI P., *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *Stato e mercato*, n. 30(3), 2010.
- PETRILLO A., *Flussi e luoghi*, in RANZI C., *Città nella rete globale. Competitività e disuguaglianze in sei città europee*, Milano, 2010.
- PIATTONI S., *Multi-level governance: A historical and conceptual analysis*, in *Journal of European Integration*, n. 31(2), 2009.

- PIERDOMINICI L., *The jurisprudence of the crisis: the uncertain place of european law between pluralism and unity*, in *Italian Journal of Public law*, n. 10(2), 2018.
- PIERNAS LÓPEZ J. J., *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015.
- PIERNAS LÓPEZ J. J., *Revisiting Some Fundamentals of Fiscal Selectivity: The ANGED Case*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 17(2), 2018.
- PIKETTY T., *Una breve storia dell'uguaglianza*, Milano, 2021.
- PINELLI C., *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016.
- PINELLI C., *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021- 2027*, in *Documenti IAI*, n. 18(7), 2018.
- PINOTTI C., *Servizi collettivi e ordinamento comunitario*, in *Consiglio di Stato*, 1998.
- PIRAINO A., *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018.
- PITRUZZELLA G., *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 34(1), 2014.
- PIZZOLATO F., *Floating cities, reti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in PIZZOLATO F., RIVOSECCHI G., SCALONE A. (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022.
- POGGI A. M., *Dove va il regionalismo in Europa?*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018.
- POGGI A. M., *Tra territorio e spazio... qualche riflessione*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2018.
- POGGI A. M., *Le dimensioni spaziali dell'eguaglianza*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020.
- POGGI A. M., *Unione europea e territorio: problemi e prospettive*, in POGGI A. M., CERRUTI T., *Territorio e territori nell'Unione Europea*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020.
- POLANYI K., *La grande trasformazione*, Torino, 1974.
- POLLACK M., *Regional Actors in an Intergovernmental Play: the Making and Implementation of EC Structural Policy*, in RHODES C., MAZEY S. (a cura di), *The State of the European Union, Vol. 3*, Harlow, 1995.

- POLVERARI L., *Cohesion Policy in the Southern Periphery*, in PIATTONI S., POLVERARI L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2016.
- PORCHIA O., *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2010.
- PORRAS RAMÍREZ J. M., *EU Next Generation-Europe's recovery and resilience plan: a revolution in economic governance of EU?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 23(4), 2021.
- PORTALURI P. L., *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *federalismi.it*, n. 22, 2016.
- POSILLIPO M., *Il pluralismo territoriale e le garanzie di eguaglianza nel percorso "costituzionale" europeo*, in CHIEFFI C. (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009.
- POSNER R. A., *Legal scholarship today*, in *Harvard Law Review*, n. 115(5), 2002.
- PRESIDENZA TEDESCA, *Atlas for the Territorial Agenda 2030. Maps on European Territorial Development*, Berlino, 2020.
- PULLANO T., *La citoyenneté européenne: un espace quasi étatique*, Parigi, 2014.
- QUINTARELLI S., *Capitalismo immateriale. Le tecnologie digitali e il nuovo conflitto sociale*, Torino, 2019.
- RABITTI BEDOGNI C., *Strumenti di governance e integrazione europea in materia di tutela della concorrenza*, in AMMANNATI L., BILANCIA P., *Governance multilivello regolazioni e reti*, Milano, 2009.
- RANZI C., *Sviluppo economico e coesione sociale: la sfida della globalizzazione per le città europee*, in ID. (a cura di), *Città nella rete globale. Competitività e disuguaglianze in sei città europee*, Milano, 2010.
- REINARD L., STRAUSS H., KARVOUNIS A., *Territorial Agenda 2030: Insights from the European Investment Bank*, 2020.
- RENAN E., *Qu'est-ce qu'une Nation?*, in ID., *Discours et conférences*, Paris, 1887.
- RICCARDI L., *Le frontiere fisiche e le frontiere del diritto dell'Unione Europea nei territori d'oltremare e negli altri territori speciali: limite o opportunità per l'integrazione europea?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2017.

- RIZZONI G., *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2001.
- ROBERTSON R., *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London, 1992.
- ROMANO M. C., *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2020.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1951.
- ROSSI DAL POZZO F., *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, n. 4, 2021.
- ROSSI L. S., *“Fiscal Compact” e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 17(2), 2012.
- RUFFERT M., *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, n. 48(6), 2011.
- RUMFORD C., *Rethinking European spaces: territory, borders, governance*, in *Comparative European Politics*, n. 4(2-3), 2006.
- SABATINO G., *Covid-19, European Law and the Geo-policy of aids. The incomplete structures of European development planning*, in *Concorrenza e mercato*, n. 1, 2019/2020.
- SALMONI F., *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021.
- SAPIR A., *An agenda for a Growing Europe. The Sapir Report to the EU*, Oxford Scholarship Online, 2003.
- SASSEN S., *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, 2007.
- SASSEN S., *Territorio, autorità, diritto. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008.
- SAUTER W., SCHEPEL H., *State and Market in European Union Law: The Public and Private Spheres of the Internal Market Before the EU Courts*, Cambridge, 2009.
- SBRESCIA V. M., *Rilanciare le politiche di coesione per superare le disuguaglianze regionali e dare nuova linfa all'integrazione europea. La crisi dell'Unione europea e il ritorno delle sovranità nazionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2017.

- SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli-Roma, 2009.
- SCACCIA, G. *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.
- SCARTEZZINI R., MILANESE J. O. (a cura di), *L'allargamento dell'UE nello scenario geopolitico europeo*, Milano, 2005.
- SCHEPISI C., *Aiuti di Stato... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2021.
- SCHMITT C., *Il nomos della terra*, Milano, 1950.
- SCHMITT C., *Appropriazione, divisione, produzione*, in ID., *Le categorie del politico*, Bologna, 1972.
- SCHMITT C., *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del "politico"*, Bologna, 1972.
- SCHMITT C., *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum*, Milano, 1991.
- SCHMITT C., *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Milano, 2002.
- SCOTT A. J., *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2001.
- SCOTT A. J., *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, Bologna, 2011.
- SCUTO F., *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022.
- SECCHI B., *La città del ventesimo secolo*, Roma, 2005.
- SERVILLO L., *Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda*, in *European Planning Studies*, n. 27, 2019.
- SEVERA F., *Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022.
- SICARDI S., *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, n. 34(1), 2003.

- SIEMS M. M., *The taxonomy of interdisciplinary legal research: finding the way out of the desert*, in *Journal of Commonwealth Law and Legal Education*, n. 7(1), 2009.
- SIMONATO A., *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul principio della multilevel governance*, in *federalismi.it*, n. 9, 2013.
- SIMONATO A., *Multilevel governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016.
- SIMONATO A., *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *federalismi.it*, n. 21, 2017.
- SIMONETTI L., *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2006.
- SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988.
- SMITH A., *Europe and an inter-dependent world: Uneven geo-economic and geo-political developments*, in *European Urban and Regional Studies*, n. 20(1), 2013.
- SMORTO G., *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2019.
- SOHN C., *The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross- Border Metropolis Hypothesis*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 38(5), 2013.
- SOJA E. W., *Economic restructuring and the Internationalization of Los Angeles*, in SMITH M. P., FAEGIN J. (a cura di), *The Capitalist City*, Cambridge, 1987.
- SOLARI S., *La città oltre lo Stato, ma non senza lo Stato*, in PIZZOLATO F., RIVOSECCHI G., SCALONE A. (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022.
- SPALLONE R., TUZI F., FILIPPETTI A., *Aiuti di Stato e disparità territoriale in Italia, analisi quantitativa e implicazioni di policy*, in IRES PIEMONTE, IRPET, SRM, POLIS LOMBARDIA, IPRES, LIGURIA RICERCHE (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Soveria Mannelli, 2019.
- SPERA F., *Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2020.

- STANTCHEVA S., *Inequalities in the Times of a Pandemic*, in *Economic Policy*, 2021.
- STEAD D., *Rescaling environmental governance – the influence of European transnational cooperation initiatives*, in *Environmental Policy and Governance*, n. 24(5), 2014.
- STEHNER R., STÖLLINGER R., *The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing?*, in *Fiw Research Report*, n. 14, 2015.
- STIGLITZ J. E., *La Globalizzazione e i suoi oppositori. Antiglobalizzazione nell'era di Trump*, Torino, 2018.
- STIGLITZ J. E., GREENWALD B. C., *Creare una società dell'apprendimento*, Torino, 2018.
- STOCCHIERO A., *The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean Stand?*, in *Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Working Papers*, n. 74, 2010.
- SUCAMELI F., *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *federalismi.it*, n. 36, 2020.
- SUNSTEIN C., HOLMES S., *Il costo dei diritti*, Bologna, 2000.
- SUTHERLAND P., *Foreword*, in *Competition Rules in the EEC and the ECSC applicable to State aids*, Bruxelles - Lussemburgo, 1987.
- TANDA A. M., *L'integrazione europea attraverso il dialogo tra città metropolitane. Esperienze di network tra città europee*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2018.
- TATÌ E., *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, 2020.
- TERLOUW K., *Border Surfers and Euroregions: Unplanned Cross-Border Behaviour and Planned Territorial Structures of Cross-Border Governance*, in *Planning Practice and Research*, n. 27(3), 2012.
- TESAURO G., *La politica di coesione e il rapporto con le altre politiche comunitarie: filosofia neoliberista o interventista nella costituzione economica comunitaria*, in PREDIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996.
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2012.
- TOMMEL I., *The Commission and Cohesion policy*, in PIATTONI S., POLVERARI L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2016.

- TORTOLA P. D., *La sussidiarietà e la crisi della costruzione europea: un'analisi critica*, in CIAFFI D., GIORDANO F. M., *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Bologna, 2020.
- TOSATO E., *Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, 1990.
- TOSATO G. L., *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, in PINELLI C., TREU T. (a cura di), *La costituzione economica: Italia – Europa*, Bologna, 2010.
- TRANQUILLI S., *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in *Diritto dell'economia*, n. 2(16), 2020.
- TUCCARI F. F., *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P. L. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016.
- UNIONE EUROPEA – POLITICA REGIONALE, *La politica di coesione dell'UE 1988- 2008: investire nel futuro dell'Europa*, in *Rivista Inforegio Panorama*, n. 26, 2008.
- URBANO G., *Le “Città intelligenti” alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2019.
- VALENZA A., HICKEY P., ZILLMER S., GEORIS P., *Active subsidiarity and the European Semester: the involvement of cities and regions in policy-making for investment and structural reform*, European Committee of the Regions, 2020.
- VALLEGA A., *Geografia regionale: avviamento metodologico*, Bologna, 1984.
- VAN BUIREN K., VELD D., VAN DER VOORT J., *State Aid and Competition: Application of a Social Welfare Criterion to State Aid*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, n. 19, 2019.
- VANNUCCI A., *La riunificazione tedesca e l'allargamento ad est dell'Unione Europea. Due strade obbligate per la pacificazione del continente*, in *federalismi.it*, n. 21, 2009.
- VANOLO A., *Geografia economica del sistema-mondo. Territori e reti nello scenario globale*, Torino, 2010.
- VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014.
- VERSCHUUR S., SBROLLI C., *The European Green Deal and State Aid. Regions, State aid and the Just Transition*, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 1, 2021.

- VIESTI G., *Centri e periferie. Europa, Italia e Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021.
- VILLANI S., *Il fenomeno migratorio oltre l'ordinario: riflessioni sulla proposta della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore*, in *Freedom, Security & Justice*, n. 2, 2021.
- VITALE G., *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (CE) n. 1083/06*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012.
- WHISH R., BAILEY D., *Competition law*, Oxford, 2012.
- WILLIAMS R. H., *Constructing the European spatial development perspective: Consensus without a competence*, in *Regional Studies*, n. 33(8), 1999.
- WISHLADE F., *Politica della concorrenza e aiuti di Stato a finalità regionale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4, 2002.
- WISHLADE F., MICHIE R., *Il "vaso di Pandora" e l'"oracolo di Delfi": la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2019.
- WORLD BANK, *World Development Report*, Washington, 2009.
- ZAGREBELSKY G., *Introduzione*, in SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988.
- ZAGREBELSKY G., *Atto Unico Europeo, gerarchia delle fonti interne e ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989.
- ZAGREBELSKY G., *Prefazione*, in MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Torino, 1998.
- ZAHARIADIS N., *Winners and Losers in EU State Aid Policy*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, n. 13, 2013.
- ZIELONKA J., *Disintegrazione: come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Roma-Bari, 2015.
- ZILLI S., DINI F., *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana Onlus*, 2014.