

Studi sull'integrazione europea

numero 3 · 2018 | anno XIII



Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI

Il Consiglio Regionale della Puglia comunica



Ci sono tanti motivi per leggere una pubblicazione e tanto vale a maggior ragione quando i contributi riflettono su argomenti di stretta attualità. È il caso dell'unificazione e integrazione europea, tematiche oggetto degli approfondimenti proposti da questa rivista, pubblicata con costante impegno editoriale dall'Editore barese Cacucci.

Nata dieci anni fa per iniziativa dei due validi europeisti che tuttora la dirigono, i professori Ennio Triggiani e Ugo Villani, dell'Università Aldo Moro di Bari, alterna nelle pagine passato, presente e futuro del grande "progetto" dell'Unione dei popoli, affronta problemi, sviluppa prospettive, delinea scenari e soluzioni.

L'Europa oggi è viva. L'Unione ha assicurato stabilità e prosperità agli Stati del continente. Il grande sogno dei fondatori di valorizzare l'identità comune di tutti i cittadini europei ha garantito settanta anni di pace a un territorio prima costantemente devastato da conflitti. Ci ha condotti alla libera circolazione delle persone e delle merci, una conquista impensabile solo qualche decennio fa. Il disegno unificante è sempre attuale, anche se sostenerlo sta diventando arduo davanti alle difficoltà contingenti, legate alla crisi economica, aggravate dal rigore della politica monetaria e non alleggerite certamente dalla pesantezza della burocrazia comunitaria. Sopraffatta da una visione ragionieristica della stabilità finanziaria fin qui mantenuta dai vertici dell'Eurogruppo, l'Europa dei popoli ha smarrito lo slancio dei primi anni costituenti, dando fiato a quanti per "qualche voto in più" tradiscono gli ideali di unità e coesione che ogni europeo dovrebbe sostenere. C'è finanche chi si batte per demolire il progetto dell'Unione, pur sedendo nei banchi dell'Euro Parlamento, a Bruxelles e a Strasburgo.

Pur tra le difficoltà, l'unità d'Europa rappresenta un modello di sviluppo sostenibile, una crescita che rispetta i diritti umani e questo attrae le popolazioni tormentate dalla guerra nel Medio Oriente e migranti dalle aree più povere dell'Africa subsahariana. Un flusso incessante di profughi, in cerca di un futuro senza paura, affolla i confini degli Stati continentali e attraversa il Mediterraneo, segnando il passaggio con una scia di tragedie e di lutti.

Per l'Europa purtroppo si muore e sotto la pressione di masse di disperati governi e popoli si scoprono incerti, impotenti, insicuri.

Generano mostri tanto le drammatiche vicende della Grecia minacciata dal default, quanto l'insistenza sui presunti disastri della moneta unica, mentre l'agitare strumentalmente lo spettro del "clandestino", degli "extracomunitari-criminali", degli "immigrati mantenuti dallo Stato", alimenta atteggiamenti xenofobi finora lontani dai valori degli italiani, tanto più dei pugliesi, premiati per la virtù dell'accoglienza, che distingue da sempre la Puglia e la sua gente.

Al flusso epocale dei migranti, gli Stati periferici reagiscono irrigidendo le frontiere. Sui confini balcanici, vediamo sorgere muri ed ostacoli di filo spinato, nel tentativo di respingere popolazioni disperate che bussano all'Europa per salvare le loro vite. Non c'è modo di trattenerle, nonostante l'uso della forza, che ha il solo risultato di mettere in drammatica discussione il principio della solidarietà, ribadito nella Carta dei diritti fondamentali e nel Trattato di Lisbona.

È indispensabile, perciò, ripartire dai contenuti unificanti e riprendere a discutere costruttivamente di Europa, come questa pubblicazione ha sempre fatto.

La Puglia ha molto da insegnare sull'accoglienza e sul rispetto dei diritti delle genti, come abbiamo visto negli ultimi decenni, a cominciare dall'ondata migratoria degli anni Novanta dall'Albania. Cerchiamo adesso di contagiare positivamente il Paese e l'intera Europa.

Mario Loizzo

Presidente del Consiglio Regionale della Puglia

Studi sull'integrazione europea

numero 3 • 2018 | anno XIII

Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI

Direzione
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi, Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesaro, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato di redazione

Ivan Ingravallo (coordinatore), **Francesco Cherubini, Valeria Di Comite, Micaela Falcone, Giuseppe Morgese, Egeria Nalin, Angela Maria Romito, Roberto Virzo**

Revisione abstracts a cura di **Denise Milizia**

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro, Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Gerardo Martino, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia Serena Rossi, Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

www.studisullintegrazioneeuropea.eu

Studi sull'integrazione europea è presente in Academia.edu, ACNP, DO.GI., ESSPER e Google Scholar.

Direzione e Redazione

c/o **Cacucci Editore – Via Nicolai, 39 – 70122 BARI – Tel. 080.5214220**

<http://www.cacucci.it> e-mail: rivistastudi@gmail.com

A tali indirizzi vanno inviati corrispondenza e libri per eventuali recensioni o segnalazioni.

La Direzione della Rivista comunica che i contributi in essa pubblicati sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Autorizzazione del Tribunale di Bari del 22/03/2006 n° 19
Direttore responsabile: ENNIO TRIGGIANI

Sommario



ARTICOLI

- Giandonato CAGGIANO
Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la "questione europea dell'immigrazione"? 553
- Massimo PANEBIANCO
L'Europa nel diritto internazionale antico 577
- Antonella ANTONUCCI
Gli "aiuti di Stato" al settore bancario: le regole d'azione della regia della Commissione 587
- Lina PANELLA
L'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di immigrazione e la posizione della Corte di giustizia dell'Unione europea 599
- Michele VELLANO
Le strategie macroregionali dell'Unione europea: profili giuridici 625
- Susanna CAFARO
Il ruolo dei cittadini nella formula democratica dell'Unione europea 639
- Giuseppina PIZZOLANTE
L'istituto islamico dell'*hawala* e il riciclaggio di denaro: le nuove sfide per la legislazione finanziaria dell'Unione europea 653

NOTE E COMMENTI

- Pieralberto MENGOZZI
Norme costituzionali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un'incomprensione temporanea tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia? 675

Giovanni GUIGLIA Considerazioni sulle relazioni e le sinergie tra il diritto dell'Unione europea e la Carta sociale europea	691
Gaia CALAFIORE Obbligo di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo <i>versus</i> giudicato penale: il <i>discrimen</i> fra violazioni procedurali e sostanziali	715
Ginevra GRECO Il diritto europeo dello sport, tra specificità, rilevanza economica e motivi imperativi di interesse generale	737
Alessandro ROSANÒ La migliore offerta, ovvero il principio del <i>ne bis in idem</i> tra abusi di mercato, CEDU, diritto dell'Unione europea e diritto interno	763
Cristina GRIECO La circolazione di diritti reali immobiliari all'interno dell'Unione europea in caso di contrasto tra <i>lex successionis</i> e <i>lex rei sitae</i>	781
Federica POLEGRI Il principio del sindacato accentratore della Consulta in caso di contrasto tra diritto nazionale e Carta di Nizza: considerazioni sulla sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale	803
RECENSIONI	
Emanuele CIMIOTTA, <i>L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali</i> , Jovene, Napoli, 2018 (I. Ingravallo)	823
Giuseppe PASCALE, <i>La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano</i> , Jovene, Napoli, 2017 (I. Ingravallo)	825
Libri ricevuti	827
Indice degli autori	831
Indice del Volume XIII (2018)	833

Summary



ARTICLES

- Giandonato CAGGIANO
The EU Decision-making Process in the Face of Growing Euro-sceptic-sovereignism. Return to Intergovernmental Method for the “European Immigration Issues”? 553
- Massimo PANEBIANCO
Europe through the Lens of Ancient International Law 577
- Antonella ANTONUCCI
Banking “State Aid”: Commission Directing Action Rules 587
- Lina PANELLA
The Evolution of European Court of Human Rights on Immigration and the Position of the Court of Justice of the European Union 599
- Michele VELLANO
Macro-Regional Strategies in the European Union: Legal Profiles 625
- Susanna CAFARO
The Role of Citizens in the Democratic Formula of the European Union 639
- Giuseppina PIZZOLANTE
Islamic *Hawala* and Money Laundering: The New Challenges for the EU Financial Legislation 653

NOTES AND COMMENTS

- Pieralberto MENGOZZI
Constitutional Rules and EU Charter of Fundamental Rights: A Temporary Misunderstanding between the Italian Constitutional Court and the Court of Justice? 675
- Giovanni GUIGLIA
Reflections on the Relationships and Synergies between the European Union Law and the European Social Charter 691

Gaia CALAFIORE The Execution of the European Court of Human Rights Judgments <i>versus</i> Criminal Judgment: The Difference between Procedural and Substantive Violations	715
Ginevra GRECO European Sports Law, between Specificity, Economic Rel- evance and Overriding Reasons of General Interest	737
Alessandro ROSANÒ The Best Offer, or the <i>ne bis in idem</i> Principle between Market Abuse, the ECHR, EU Law and National Law	763
Cristina GRIECO The Movements of Rights <i>in rem</i> in Immovable Property across the EU in Case of Contrast between the <i>lex successio- nis</i> and the <i>lex rei sitae</i>	781
Federica POLEGRI The Centralized Model of Constitutional Review in Case of Contrast between National Law and the Charter of Nice: Considerations on the Judgement No. 269/2017 of the Italian Constitutional Court	803
BOOK REVIEWS	
Emanuele CIMIOTTA, <i>L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali</i> , Jovene, Napo- li, 2018 (I. Ingravallo)	823
Giuseppe PASCALE, <i>La tutela internazionale dei diritti dell'uo- mo nel continente africano</i> , Jovene, Napoli, 2017 (I. Ingravallo)	825
Books received	827
List of contributors	831
Index of Volume XIII (2018)	833

Michele Vellano*

Le strategie macroregionali dell'Unione europea: profili giuridici

SOMMARIO: 1. L'evoluzione dell'approccio dell'Unione europea rispetto allo sviluppo del territorio. – 2. Le strategie già in essere e quelle programmate. – 3. Il tema dell'effettività delle norme adottate nel quadro delle strategie macroregionali. – 4. Tra *multilevel* e *multidimensional governance* e *rescaling approach*, una nuova via all'orizzonte per l'integrazione europea?

1. La natura e l'intensità del ruolo dell'Unione europea in materia di sviluppo del territorio sono considerevolmente cresciute nel corso di un arco temporale di ormai oltre quaranta anni¹. L'azione dell'Unione europea è progressivamente passata da una mera politica di coesione economica e sociale, costituita quasi esclusivamente dal finanziamento di progetti da realizzare sul campo, a una vera e propria politica regionale territoriale, perseguita attraverso un dialogo che ha coinvolto poco alla volta anche gli enti territoriali regionali e locali e non solo gli Stati membri. Il crescente ruolo dell'Unione europea è misurabile anche alla luce del progressivo

* Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università della Valle d'Aosta.

¹ L'azione dell'Unione europea, dopo un avvio sprovvisto di un fondamento giuridico chiaro e di una dotazione finanziaria adeguata, si è sviluppata progressivamente, scandita in periodi temporalmente definiti e strettamente collegati alla programmazione di bilancio. Se l'avvio di una politica di investimento sullo sviluppo territoriale è convenzionalmente fatta coincidere con l'adozione del regolamento n. 724/1975 del 18 marzo 1975, che ha istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), è solo con le modifiche e integrazioni apportate (a fare data dal 1° luglio 1987) dall'Atto unico europeo ai Trattati istitutivi che viene disciplinata e attuata una vera politica comunitaria di coesione economica e sociale, nata per controbilanciare gli effetti della realizzazione del mercato interno sulle economie degli Stati membri meno sviluppati e per ridurre il divario tra le diverse regioni. Dopo di allora si sono susseguite cinque "generazioni" di fondi strutturali, quelle del 1989-1993, 1994-2000, 2001-2006, 2007-2013, fino a quella in corso (2014-2020). Sulle vicende storiche e di avvio dei fondi strutturali si rinvia a N. STAERK, *The European Structural Funds – Their History and Impact*, Aldershot, 1996, e a R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, 2003, p. 3 ss. La bibliografia scientifica sulla politica di coesione economica sociale e territoriale europea è ormai troppo vasta per essere qui richiamata individualmente. Sia consentito fare rinvio in proposito ai commenti sul titolo XVIII – Coesione economica, sociale e territoriale, articoli 174-178 TFUE, di O. PORCHIA, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., pp. 1572-1597, e di G. SERRANÒ, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di) *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., pp. 1070-1089, e all'apparato bibliografico contenuto nel nostro volume *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014, e nel contributo di S. MONTALDO, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea*, in S. DOUMBÉ-BILLÉ, A. ODDENINO (a cura di), *Le rôle des régions dans la coopération internationale transfrontalière: l'expérience franco-italienne*, Napoli, 2016, pp. 47-65.

aumento percentuale delle risorse del suo bilancio messe al servizio di tale politica fino a oltre un terzo dello stesso².

Nell'ambito della politica regionale territoriale si è affermata e consolidata la cooperazione regionale transfrontaliera, ossia a beneficio di enti territoriali locali di Stati diversi. Tale forma di cooperazione ha goduto, specialmente all'inizio, di risorse finanziarie esigue se rapportate a quelle stanziare per l'insieme della politica di coesione economica e sociale³. Le risorse finanziarie sono state rese disponibili attraverso l'iniziativa denominata Interreg che ha conosciuto, in parallelo ai cicli di programmazione dei fondi strutturali, ben quattro successive edizioni fino a quella del 2007-2013. In particolare, nel corso della terza edizione dell'iniziativa (c.d. Interreg III), è stato realizzato l'ampliamento dell'ambito di potenziale impiego delle risorse economiche messe a disposizione degli interessati: oltre a finanziare progetti tradizionalmente transfrontalieri sono state destinate risorse a favore di interventi relativi a forme di cooperazione transnazionale e interregionale⁴. Per molti versi, come vedremo meglio più avanti, la cooperazione transnazionale ha anticipato le strategie macroregionali dell'Unione europea⁵. Il periodo 2007-2013 ha visto anche l'introduzione di un modello giuridico *ad hoc*, ideato e disciplinato, sulla base del diritto UE, con l'apposito scopo di semplificare e, al contempo, stabilizzare la cooperazione transfrontaliera tra enti pubblici territoriali. Tale modello ha assunto la denominazione di Gruppo europeo di cooperazione territoriale, noto attraverso l'acronimo GECT⁶.

Il GECT è stato concepito per consentire una cooperazione stabile tra enti territoriali (e non solo) di Stati diversi in vista principalmente (ma non solo) della realizzazione di progetti finanziati attraverso le risorse economiche messe a disposizione dall'Unione europea mediante i fondi strutturali. Dopo dieci anni dall'entrata in funzione dei primi GECT, il ricorso a questa opzione da parte degli enti territoriali europei non è particolarmente significativo. Sono attualmente censiti, negli appositi registri nazionali allo scopo istituiti, appena settanta GECT e l'andamento delle nuove registrazioni, sebbene costante, non pare, almeno al momento attuale,

² Nel periodo di programmazione 2014-2020 oltre 460 miliardi di euro sono stati stanziati, attraverso i fondi strutturali, per dare corso alla politica di coesione economica sociale e territoriale nell'Unione europea. A tale stanziamento si aggiungono le risorse messe a disposizione dagli Stati che, nel loro complesso, ammontano a oltre 185 miliardi di euro così come riportato in: cohesiondata.ec.europa.eu.

³ La percentuale assegnata a questo specifico obiettivo non ha mai superato il 5% nei successivi cicli di programmazione.

⁴ Si rinvia al testo della comunicazione della Commissione europea C(2000) n. 1101, del 28 aprile 2000, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario – Interreg III.

⁵ La cooperazione transfrontaliera è stata sempre riferita a determinate aree territoriali lungo i confini terrestri e marittimi, mentre quella interregionale è stata consentita con riferimento all'intero territorio dell'Unione europea. Quest'ultima scelta assume un carattere simbolico di particolare rilievo, perché consente la possibilità di porre in relazione autorità amministrative operanti in contesti totalmente differenti e persino slegate da un denominatore di comune appartenenza geografica o, comunque, di prossimità.

⁶ Il modello GECT, come era prevedibile, ha rapidamente attratto l'attenzione della dottrina che ha dedicato all'argomento numerosi contributi. Senza la pretesa di essere esaustivi, si fa riferimento, in particolare, alla monografia di S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso GECT*, Torino, 2017 e a quelli di G. ASARO, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): quadro normativo e prassi applicativa a dieci anni dall'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2017, p. 87 ss., e A. MIGLIO, *Le Groupement européen de coopération territoriale: un modèle européen uniforme?*, in S. DOUMBÉ-BILLÉ, A. ODDENINO (a cura di), *op. cit.*, pp. 67-85.

particolarmente vivace⁷. Le modifiche da ultimo introdotte alla disciplina giuridica del GECT, in vista della programmazione 2014-2020, non hanno del resto sortito apprezzabili effetti incentivanti⁸.

L'ultima tappa, almeno per ora, nel percorso di crescita delle competenze dell'UE in materia di sviluppo del territorio è costituita dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dallo svolgimento della programmazione nel periodo 2014-2020. Per un verso, è stato aggiunto l'aggettivo territoriale alla politica di coesione economica e sociale. È stato inoltre integrato l'art. 174 TFUE con un comma espressamente dedicato alle specifiche esigenze delle zone rurali e di quelle in transizione industriale, ma anche alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica, quelle insulari⁹, transfrontaliere e di montagna¹⁰. Per altro verso, le dotazioni finanziarie a favore della cooperazione transfrontaliera sono aumentate (sebbene non di molto) e, soprattutto, quest'ultima è definitivamente stata ricompresa nella politica di coesione nel suo complesso, con la denominazione di politica territoriale europea, e non tenuta separata attraverso un'apposita iniziativa *ad hoc* (come ai tempi di Interreg)¹¹.

Nell'ambito delle modifiche da ultimo introdotte, l'aspetto, almeno per quanto qui interessa, di maggiore rilievo, anche simbolico, è l'espresso riferimento, per la prima volta in una disposizione di diritto primario, alle regioni transfrontaliere. Tale menzione segna, a nostro giudizio, un punto di svolta perché costituisce il pieno riconoscimento in capo all'UE della funzione di promuovere uno sviluppo armonioso territoriale indipendentemente dall'esistenza di confini nazionali che attraversano determinate aree geografiche. La prima e fondamentale conseguenza di questo esplicito riconoscimento è quella di accrescere il ruolo degli enti territoriali per farne i protagonisti dello sviluppo del territorio in modo sinergico e sulla base delle rispettive esigenze e peculiarità anche appartenendo a Stati diversi.

Le strategie macroregionali si collocano nel solco appena descritto e meritano un'attenzione particolare per le significative implicazioni che comportano, anche dal punto di vista giuridico, a dieci anni dall'avvio della prima tra esse, quella dedicata alla macroregione del Mar Baltico.

Prima di dare conto, sia pur brevemente, del contenuto delle strategie già in essere (quelle per le macroregioni del Mar Baltico, del Danubio, del Mare Adriatico e Ionio e delle Alpi) e di quelle in fase di approvazione (per le macroregioni del

⁷ L'elenco aggiornato dei GECT, la cui costituzione è stata notificata al Comitato delle regioni dell'Unione europea ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, è consultabile sul sito istituzionale del Comitato delle regioni: portal.cor.europa.eu.

⁸ Le modifiche sono state introdotte tramite il regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

⁹ Su questo tema specifico v. M. C. CARTA, *Coesione territoriale e principio di insularità dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 599 ss.

¹⁰ Sulle zone di montagna, in generale, e quelle alpine, in particolare, v. M. VELLANO, *Le zone alpine e il diritto dell'Unione europea con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente*, in B. NASCIBENE, F. PICOD (a cura di), *L'Italie et le droit de l'Union européenne - L'Italia e il diritto dell'Unione europea*, Bruxelles, 2010, pp. 313-323.

¹¹ Nel frattempo si è consolidata una collaborazione, basata sugli stessi principi e meccanismi di funzionamento utilizzati con riferimenti ai territori interni, con *partners* di Stati candidati a entrare nell'Unione, attraverso lo strumento finanziario di Pre-adesione e di Stati limitrofi o, comunque, prossimi con lo strumento europeo di vicinato e *partnership*. Per quanto riguarda, in particolare, le conseguenze delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona rispetto al coinvolgimento delle regioni italiane, si rinvia a F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012.

Mare del Nord e dell'Arco atlantico), riteniamo utile affrontare alcuni aspetti comuni a tutte le strategie, a cominciare dai presupposti giuridici ed economici sulla base dei quali sono state ideate e vengono poste in essere.

L'interesse della dottrina rispetto a questo tema è appena agli inizi e molto più sviluppato al di fuori che dentro i confini dell'Italia forse anche perché solo recentemente sono state approvate strategie (quelle riferite alle Alpi e al Mare Adriatico e Ionio) che coinvolgono direttamente anche il territorio del nostro Paese¹².

La prima esigenza nell'affrontare le implicazioni giuridiche delle strategie macroregionali dell'Unione europea è quella di fornirne una definizione in cui l'accento cada tanto sul concetto di strategia quanto su quello geografico di macroregione. Alla stregua di quanto elaborato dalla DG Regio della Commissione europea, la "macro-regional strategy" è "an integrated framework endorsed by the European Council, which may be supported by the European Structural and Investment Funds among others, to address common challenges faced by a defined geographical area relating to Member States and third countries located in the same geographical area which thereby benefit from strengthened cooperation contributing to achievement of economic, social and territorial cohesion"¹³. Da questa definizione si traggono molteplici considerazioni che possono aiutare a cogliere in pieno la novità e rilevanza di tale approccio. L'innovazione più evidente è quella dell'identificazione di una ben precisa "geographical area" che costituisce, naturalmente, il presupposto della strategia e che, proprio per questo motivo, rileva in tanto in quanto sia riconducibile a una specificità territoriale (un mare, un fiume, una catena montuosa) che porta con sé esigenze significative e, soprattutto, comuni. In secondo luogo, assume particolare pregio l'impostazione strategica perseguita e fondata sulla preventiva selezione di priorità e obiettivi, eventualmente suddivisi e graduati in funzione di interessi specifici anche solo di una parte degli enti territoriali potenzialmente coinvolti.

Nel momento dell'avvio delle singole strategie, il primo e, per certi versi, più importante presupposto che si è affermato, sulla base di un unanime consenso in capo ai governi degli Stati membri, è stato quello di non volere creare nuove sovrastrutture istituzionali, di non adottare ulteriore specifica legislazione e di non destinare altri stanziamenti economici. Si tratta dei c.d. "three No's" che costituiscono, come vedremo, solo apparentemente un limite alle legittime ambizioni che accompagnano questa nuova esperienza nell'ambito della cornice istituzionale UE.

La scelta di non prevedere la costituzione di nuovi organi riferiti alle singole strategie nasce dalla consapevolezza che esse andrebbero ad aggiungersi a quelle già esistenti con riferimento ai territori interessati. La circostanza che tali territori abbiano caratteri di omogeneità, prossimità e uniformità ha, almeno per la più parte tra essi, comportato la costituzione, in passato, di strutture di coordinamento più o meno istituzionalizzate e stabili, che hanno competenza su tutto o, più spesso, su parte del territorio interessato dalla strategia. Ciò è particolarmente evidente con

¹² Il contributo più completo sull'argomento è, al momento, quello a cura di S. GÄNZLE, K. KERN (eds.), *A "Macro-Regional" Europe in the Making*, Basingstoke, 2016. Tra gli studi comparsi in Italia, v. P. GARGIULO, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: le specificità della strategia macroregionale adriatica ionica*, in F. MASTROBERTI, I. INGRAVALLO (a cura di), *Governo e diritti dello spazio marino adriatico-ionico: storia e prospettive di una frontiera dell'Occidente*, Napoli, 2018, p. 19 ss., e L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, p. 712 ss.

¹³ La definizione compare nella pagina del sito dell'Unione europea dedicata alle strategie macroregionali: ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/macro-regional-strategies.

riferimento al territorio affacciato sul Mar Baltico e sul Danubio nonché alle Alpi, meno in relazione al Mare Adriatico e Ionio e alle macroregioni prese da ultimo a riferimento¹⁴. La scelta trova la sua giustificazione anche su un'ulteriore considerazione. Vista l'intenzione di riconoscere un ruolo di reali protagonisti agli enti territoriali, senza necessariamente la mediazione degli Stati di appartenenza, la creazione di nuovi organi avrebbe inevitabilmente chiamato in causa questi ultimi e soffocato sul nascere, o almeno condizionato, le legittime aspirazioni dei primi.

La seconda determinazione di non volere adottare una legislazione specifica, in aggiunta a quella in essere, nasce da una molteplicità di ragioni che, in questa fase iniziale, paiono giustificate, ma che potrebbero non esserlo in futuro. La singola strategia macroregionale viene, quindi, avviata attraverso una comunicazione della Commissione il cui contenuto è fatto proprio dal Consiglio europeo sotto forma di conclusioni. Non è, invece, previsto che vengano adottati specifici atti vincolanti, sotto forma di regolamenti, direttive e decisioni. Indipendentemente dalla circostanza di volere contenere in generale l'ipertrofia della produzione normativa dell'Unione, la scelta appare giustificata, almeno in questa fase iniziale, sulla base della volontà, ampiamente condivisa, di non frantumare l'approccio disciplinare rispetto a settori delicati e strategici come quello della tutela dell'ambiente o dei trasporti, dell'industria e della ricerca. Per altro verso, anche sotto il profilo qui considerato, è desiderio della Commissione lasciare spazio all'iniziativa degli enti territoriali geograficamente interessati, rendendoli così protagonisti delle scelte (anche di quelle legislative e di regolamentazione) e non, invece, meri esecutori di determinazioni imposte *top-down*, anziché *bottom-up*, riservandosi un ruolo di regia teso alla facilitazione del processo decisionale. Si tratta, in definitiva, di dare applicazione, ai sensi dell'art. 5 TUE, ai principi di sussidiarietà e di prossimità¹⁵.

La terza scelta di non destinare risorse aggiuntive al perseguimento delle strategie a favore delle macroregioni non si spiega solo alla luce dell'obiettivo difficoltà di reperire ulteriori risorse economiche o di destinare quelle esistenti a uno scopo diverso da quello inizialmente previsto. Si tratta, piuttosto, di agire coerentemente rispetto alle altre due scelte e di dare, così, preferenza all'obiettivo di fare progressivamente convergere le risorse in un disegno dotato di coerenza e di programmazione a medio-lungo termine. Le dotazioni finanziarie di gran lunga più significative da impiegare nella logica appena descritta, sono, evidentemente, quelle tratte dai fondi strutturali, che per definizione hanno stretta attinenza al territorio, garantiscono adeguato coordinamento con le altre politiche UE (a cominciare da quella a tutela dell'ambiente) e contemplano la possibilità di progetti transfrontalieri. È bene, però, chiarire che tali risorse non sono solo quelle destinate alla cooperazione transfrontaliera e, soprattutto, che dovrebbero aggiungersi alle dotazioni finanziarie in capo agli Stati e agli enti regionali territoriali, nonché a quelle messe a disposizione dalla Banca europea per gli investimenti e da altri organismi finanziari pubblici come privati.

Le materie che possono fare oggetto della strategia riferita alla singola macroregione variano considerevolmente da caso a caso, ma troviamo costantemente i temi

¹⁴ Nel caso del Mar Baltico, si può citare il Consiglio del Mar Baltico (Council of Baltic Sea States) e la Commissione di Helsinki (Helsinki Commission). Nel caso del Danubio, la Commissione internazionale per la protezione del fiume Danubio (International Commission for the Protection of the Danube River, ICPDR). Per quanto concerne l'arco alpino, il Segretariato della Convenzione delle Alpi.

¹⁵ V., in proposito, A. DI STEFANO, *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in R. SAPIENZA (a cura di), *op. cit.*, p. 51 ss.

della sostenibilità ambientale, dei trasporti e della mobilità, dell'energia, dell'educazione, della biodiversità, della navigazione. I sotto-settori in cui si suddivide la strategia sono affidati normalmente a c.d. *Thematic Groups* o *Action Groups*, di solito sotto la responsabilità di un *leader* che ne coordina i lavori, secondo un'organizzazione del lavoro che si può definire di *networking* interregionale neo funzionalista¹⁶.

Sebbene, come si è detto, le strategie macroregionali trovino la principale fonte di finanziamento nell'ambito degli stanziamenti tratti dai fondi strutturali, è bene chiarire che esse sono e restano distinte dalla politica di coesione economica sociale e territoriale¹⁷. Il potenziale equivoco nel considerare le strategie come ricomprese *in toto* nell'ambito di tale politica nasce non solo come conseguenza della provenienza della maggior parte della loro componente finanziaria, ma anche dalla circostanza che, come si è fatto cenno in precedenza, nell'ambito dell'iniziativa Interreg (a partire dalla sua terza edizione) sono state individuate dalla Commissione alcune aree geografiche omogenee in alcuni casi sostanzialmente coincidenti con quelle attualmente destinatarie delle strategie macroregionali¹⁸. La strategia per una macroregione è, però, ben più complessa e sofisticata di quanto si possa perseguire attraverso il finanziamento sul territorio di singoli progetti, per quanto importanti e innovativi. Tra l'altro, se l'obiettivo primario della politica di coesione economica, sociale e territoriale è il riequilibrio economico, altrettanto non si può dire con riferimento a una strategia macroregionale, che in alcuni casi (ad esempio, per la macroregione del Danubio o del Mar Baltico) ha priorità differenti sebbene collegate (ad esempio, quella della tutela ambientale o dei trasporti sostenibili). A questo riguardo, assume particolare rilevanza la dimensione di coordinamento tra enti regionali territoriali coinvolti sotto il profilo sia della loro azione amministrativa, comprensiva della gestione di risorse destinate a coprire i costi di realizzazione di progetti comuni, sia della politica legislativa riferita a settori di interesse comune (tipicamente e per esemplificare quelli della salvaguardia ambientale, del miglioramento dei trasporti, del turismo, della protezione civile). Non è difficile, avendo presente questa impostazione, immaginare l'appartenenza a un determinato contesto territoriale come minimo comun denominatore, tanto più se il connotato territoriale non solo è palese ma è, altresì, denso di implicazioni per la vita dei suoi cittadini. D'altra parte, proprio questo elemento evidenzia come ciascuna strategia sia dotata di una considerevole specificità che la rende differente dalle altre e suscettibile di produrre effetti più o meno significativi, come si avrà modo di verificare nel successivo paragrafo, proprio in funzione delle caratteristiche geografiche del singolo territorio.

2. Come per tutti i fenomeni che comportano una svolta rispetto alla situazione precedente, esiste un inizio che, in questo caso, coincide con l'adozione della strategia per la macroregione del Mar Baltico (EUSBR), presentata dalla Commissione nel giugno del 2009 e approvata dal Consiglio europeo nell'ottobre dello stesso

¹⁶ Neo-funzionalista perché l'approccio è molto concreto e mira a un progressivo coinvolgimento degli enti territoriali per numero e per temi affrontati, questi ultimi spesso gli uni connessi agli altri.

¹⁷ Vi è, comunque, un elemento di convergenza ulteriore tra le strategie per le macroregioni e la politica di coesione economica, sociale e territoriale che si rinviene negli obiettivi, di portata generale, riconducibili a Europa 2020.

¹⁸ Si pensi, a mero titolo di esempio, al programma transnazionale "Spazio alpino" (2014-2020) dell'Unione europea e alla strategia macroregionale per la regione alpina.

anno¹⁹. L'EUSBR, oltre a essere la prima strategia macroregionale adottata dall'Unione, è particolarmente ben riuscita e continua a costituire, a ormai dieci anni dalla sua ideazione, modello di riferimento e ispirazione per le altre strategie.

I punti di forza dell'EUSBR sono molti e spiegano il suo successo. Il principale è il comune denominatore geografico, il Mar Baltico, che ha caratteristiche ideali rispetto alla ragion d'essere di una strategia macroregionale: è mare delimitato, ha risalenti problemi legati al suo inquinamento causati dall'intenso traffico merci e passeggeri sulle sue rotte e, infine, vi si affacciano Paesi con caratteristiche non troppo dissimili e legati da collaborazioni che hanno profonde radici storiche, sebbene due di essi (Norvegia e Russia) non appartengano all'Unione europea²⁰.

Gli obiettivi perseguiti sono stati scelti con cura e, in alcuni casi, sono cambiati nel corso degli anni e oggi si attestano su tre priorità (in origine erano quattro): intervenire con progetti per la salvaguardia ambientale del mare; potenziare la connessione delle infrastrutture dei trasporti in modo sinergico; aumentare la prosperità economica delle collettività locali.

Il modello di *governance* del processo contempla, fin dall'inizio, il coinvolgimento degli enti locali e della società civile, che lavorano organizzati in *network* tematici con il contributo attivo della Commissione. I misuratori dell'impiego delle risorse messe a disposizione attraverso la politica di coesione economica, sociale e territoriale nell'area indicano progressi considerevoli dopo l'attivazione della strategia macroregionale nella capacità di impegno e di spesa degli stanziamenti²¹.

Dopo l'avvio della positiva esperienza della strategia per la macroregione del Mar Baltico, sono state elaborate altre due strategie con caratteristiche simili alla prima e tra loro: quella per il Danubio (EUSDR)²² e quella per il Mare Adriatico e Ionio (EUSAIR)²³. La prima ha preso avvio nel 2010 ed è stata approvata dal Consiglio europeo nel giugno del 2011, coinvolgendo il territorio di ben quattordici

¹⁹ Su questa specifica strategia, v., in particolare, il contributo di F. TASSINARI, *From Longitudes to Latitudes: Lessons from the Baltic Sea Macro-region for Postcrisis Europe*, in *Journal of Baltic Studies*, 2017, pp. 529-537, nonché S. GÄNZLE, K. KERN, *The European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, in S. GÄNZLE, K. KERN (eds.), *op. cit.*, pp. 123-144, e M. SALINES, *Success Factors of Macro-Regional Cooperation: The Example of the Baltic Sea Region*, Bruges Political Research Papers n. 12, 2010 e, sulla cooperazione ante strategia, J. SCOTT, *Cross-border Governance in the Baltic Sea Region*, in *Regional and Federal Studies*, 2002, pp. 135-153.

²⁰ La macroregione del Mar Baltico comprende territori di dieci Stati che vi si affacciano e così: Danimarca, Germania, Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia, Russia, Finlandia, Svezia e Norvegia. Fin dal risalente precedente storico della Lega anseatica, è nota l'intensa collaborazione tra gli Stati che si affacciano sul Mar Baltico in ragione di interessi comuni.

²¹ Si rinvia allo studio commissionato dalla DG Regio della Commissione europea, *Macro-regional strategies and their links with cohesion policy*, 2017, reperibile su ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/macro-regional-strategies.

²² Su questa strategia si rinvia a S. GÄNZLE, *Macro-regional Strategies of the European Union (EU) and Experimentalist Design of Multi-level Governance: The Case of the EU Strategy for the Danube Region*, in *Regional and Federal Studies*, 2017, pp. 1-22; F. SIELKER, *New Approaches in European Governance? Perspectives of Stakeholders in the Danube Macro-region*, in *Regional Studies, Regional Science*, 2016, pp. 88-95, nonché al volume curato dalla DG Regio della Commissione europea, *Danube Region Strategy, Success Stories*, Luxembourg, 2016.

²³ Per un'analisi degli aspetti peculiari di questa area si rinvia a I. INGRAVALLO, *L'Unione europea e la questione adriatica: problemi aperti*, in F. MASTROBERTI e I. INGRAVALLO (a cura di), *op. cit.*, p. 37 ss. e per approfondire le caratteristiche della strategia al già citato contributo di P. GARGIULO, *op. cit.*, p. 19 ss., nonché a L. BIALASIEWICZ, *Re-scaling 'EU' Rope: EU Macro-regional Fantasies in the Mediterranean*, in *European Urban and Regional Studies*, 2013, pp. 59-76.

Stati (di cui cinque non appartenenti all'Unione europea) e la seconda, elaborata dalla Commissione nel corso del 2013, è stata approvata dal Consiglio europeo nel settembre del 2014, prendendo a riferimento i sette Stati affacciati sul mare più la Serbia (di cui quattro non membri dell'Unione europea). Sebbene le due strategie presentino, evidentemente, caratteristiche peculiari, non mancano forti analogie con riferimento, in particolare, alla loro *governance* e agli obiettivi perseguiti.

Per quanto riguarda la *governance*, sebbene il modello non differisca in modo significativo da quello attuato nell'ambito della strategia per la macroregione del Mar Baltico e contempi, anche in questi due ulteriori casi, il coinvolgimento degli enti territoriali regionali, si percepisce chiaramente un ruolo più rilevante degli Stati e la difficoltà di rendere meno formale e più sostanziale la collaborazione tra essi. Ciò dipende principalmente da due fattori: il coinvolgimento di Stati non ancora appartenenti all'Unione è molto rilevante e il periodo in cui le due strategie hanno preso l'avvio è coinciso con la fase più acuta della crisi economica e delle tensioni collegate alle migrazioni attraverso i Balcani²⁴. Nel caso della strategia per la macroregione del Mare Adriatico e Ionio, il ruolo degli enti territoriali regionali è stato, comunque, più incisivo anche nell'attività istruttoria e, in particolare, quello della Regione Marche è stato determinante sia nella fase prodromica all'avvio della strategia sia in quella della messa in opera²⁵.

Per quanto riguarda gli obiettivi, essi tengono conto di quelli già individuati con riferimento alla strategia per la macroregione del Mar Baltico e sono in linea con quelli di Europa 2020 e così la protezione dell'ambiente delle regioni geografiche interessate (entrambe molto sensibili ed esposte all'inquinamento); la connessione dei trasporti e in particolare del traffico, rispettivamente, fluviale e marittimo e, infine, il rafforzamento del benessere delle popolazioni interessate. Un obiettivo indiretto e non esplicito di entrambe le strategie è quello di contribuire a fare progredire gli Stati candidati all'adesione all'UE (Serbia, Montenegro, Albania) o potenzialmente candidati (Bosnia-Erzegovina) nel loro percorso di crescita non tanto economica quanto amministrativa e di governo del territorio secondo *standard* elevati.

L'ultima, in ordine di tempo, a prendere l'avvio è stata la strategia per la macroregione delle Alpi²⁶. I lavori preparatori per questa nuova strategia sono stati conclusi dalla Commissione nel 2014 e l'approvazione da parte del Consiglio europeo è avvenuta nel dicembre 2015. Essa comprende il territorio di sette Stati (di cui due, la Svizzera e il Liechtenstein, non-membri dell'Unione) e quarantotto enti territoriali infrastatali. La sua peculiarità è, evidentemente, quella di riferirsi a un'area di montagna con caratteristiche piuttosto omogenee. Sebbene appena avviata, questa strategia può contare su considerevoli punti di forza. L'area, oltre a essere non eccessivamente estesa, è da sempre caratterizzata da un'intensa attività di cooperazione tra enti infrastatali, nell'ambito e al di fuori della cornice istituzionale dell'Unione, e presenta problemi ed esigenze sufficientemente uniformi²⁷.

²⁴ I resoconti dei vertici, su base annuale, dei rappresentanti degli Stati coinvolti danno evidente testimonianza di questo clima fortemente condizionato da fattori politici e economici generali.

²⁵ V., in proposito, quanto riportato da B. CAGUSI, A. STOCCHIERO, *The European Union Strategy for the Adriatic-Ionian Region*, in S. GÄNZLE, K. KERN (eds.), *op. cit.*, pp. 169-188.

²⁶ In argomento si rinvia a C. BAUER, *A Macro-Regional Strategy for the Alpine Region*, in *European Structural & Investment Funds Journal*, 2014, p. 47 ss.

²⁷ Basti qui ricordare, senza pretesa di esaustività, le esperienze di COTRAO, Arge Alp e Alpe Adria, nonché, ovviamente, la Convenzione delle Alpi, maturate al di fuori dell'UE, e il già citato Programma *Spazio alpino* sotto l'egida di Interreg nell'ambito dell'Unione.

Sono, infine, in fase di elaborazione da parte della Commissione la strategia per ulteriori due macroregioni: quella del Mare del Nord e quella dell'Arco atlantico. I lavori della Commissione al riguardo sono in corso, sebbene già piuttosto avanzati, e lasciano intravedere un esito favorevole con contenuti e modalità di *governance* che ricalcano quelli delle altre strategie, sebbene adattati alle peculiarità dei territori interessati²⁸.

L'efficacia e la portata delle strategie macroregionali già in essere e di quelle in fase di elaborazione non potranno che essere correlate ai contenuti della programmazione economica e strategica *post-2020*. A tale proposito, è stato da poco avviato il percorso di confronto che impegnerà i prossimi due anni e che avrà come traguardo le priorità di spesa per i successivi sette anni (quadro finanziario pluriennale UE 2021-2027). Se, come sembra, verrà confermata la scelta di non stanziare risorse espressamente dedicate alla realizzazione delle strategie macroregionali, sarà nondimeno possibile introdurre appositi meccanismi che incentivino l'imputazione di risorse tratte dai fondi strutturali a favore di progetti transfrontalieri coerenti con dette strategie²⁹. Potranno anche essere rafforzati il coordinamento e le sinergie tra le varie strategie macroregionali, soprattutto in presenza di sovrapposizioni geografiche (ad esempio, tra quelle, rispettivamente, per la macroregione del Danubio e per la macroregione del Mare Adriatico e Ionio).

3. La scelta iniziale di non accompagnare l'avvio e la messa in opera delle strategie macroregionali con l'adozione di norme alle stesse espressamente dedicate pone inevitabilmente l'interrogativo di come esse possano trovare effettiva applicazione.

La legittimazione giuridica delle strategie, ai sensi dell'art. 174 ss. TFUE, appare fuori discussione, sebbene il procedimento che ne prevede l'avvio appaia *sui generis*. Come si è detto, la Commissione, dopo avere svolto un'ampia consultazione presso le istituzioni presenti sui territori coinvolti, predispone, sotto forma di comunicazione, una proposta articolata che contiene le linee programmatiche della futura strategia al Consiglio, nella sua formazione Affari generali, che è chiamato a farla propria nell'ambito delle sue conclusioni³⁰. Queste sono, a loro volta, accolte dal Consiglio europeo onde ulteriormente sancirne l'importanza.

Si crea, dunque, un rapporto diretto tra la Commissione e il Consiglio già nella fase preparatoria del progetto di istituire una specifica strategia, che prosegue dopo la sua approvazione formale. La Commissione predispone, infatti, rapporti periodici, su base biennale, sull'andamento delle singole strategie e sull'insieme delle strategie, rapporti che hanno per destinatario principale il Consiglio. Quest'ultimo, recentemente, ha inteso fare il punto della situazione, adottando apposite conclusioni "on the

²⁸ Ulteriori approfondimenti su queste due politiche si possono leggere nei contributi rispettivamente di M. DANSON, *A North Sea Macro-region? Partnership, Networking and Macro-regional Dimensions*, e di M. WISE, *The Atlantic Arc: A Macro-region in the Making?*, in S. GÄNZLE, K. KERN (eds.), *op. cit.*, pp. 215-242 e pp. 243-269.

²⁹ Il Parlamento europeo, attraverso la risoluzione approvata il 16 gennaio 2018 sull'implementazione delle strategie macroregionali (2017/2040(INI)), punto 34: "sottolinea che la prossima revisione del quadro finanziario pluriennale (QFP) rappresenta l'occasione per una contemporanea revisione degli obiettivi delle strategie macroregionali (SMR), al fine di rafforzarne il legame con le priorità dell'UE e di consolidarne gli impegni finanziari".

³⁰ Le conclusioni del Consiglio europeo sono le seguenti: per la macroregione del Mar Baltico (doc. 13744/09); per la macro regione del Danubio (doc. 8388/11); per la macroregione del Mare Adriatico e Ionio (doc. 13504/14) e per la macroregione delle Alpi (doc. 14613/15). Tutte reperibili sul sito ec.europa.eu/regional_policy, cit.

implementation of EU Macro-Regional Strategies”³¹. In tale documento, che ha valore di indirizzo politico ed è sprovvisto tecnicamente di valore giuridico vincolante, il Consiglio richiama e ribadisce alcuni capisaldi alla base delle strategie macroregionali, da cui emerge il peculiare sistema adottato per quanto riguarda espressamente la loro “*effective implementation*”. In particolare, per quanto riguarda l’aspetto regolamentare, il Consiglio si affida, per un verso, a un “*better use of existing institutions and better implementation of existing legislation*” e, per altro verso, “*reiterates the need to cooperate closely with existing multilateral institutions and under existing agreements*”. Ciò che emerge con chiarezza dalle conclusioni del Consiglio è il richiamo a “*the participating Member States and their regions and the Commission*” a collaborare strettamente nell’ambito di “*an appropriate multilevel governance system*”, a cominciare dall’utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione attraverso i fondi strutturali ma, più in generale, rispetto a tutti i temi messi al centro delle strategie.

Assume perciò un ruolo decisivo, nell’ambito degli ordinamenti statali in cui ciò è consentito e di certo in quello italiano, l’attitudine degli enti territoriali regionali provvisti di capacità legislativa, oltre che amministrativa, a indirizzare la rispettiva attività in modo coerente e conforme agli obiettivi posti nell’ambito della strategia dedicata alla macroregione di cui fanno parte. Questa attitudine non può che essere assunta e portata avanti su base volontaria e risultare tanto più efficace in quanto frutto di una piena consapevolezza da parte della componente politica come di quella tecnico-amministrativa.

Può giocare un ruolo determinante, per conseguire il fine considerato nell’ordinamento italiano, il meccanismo di adattamento periodico che molte regioni italiane dispongono per la messa in conformità del rispettivo ordinamento agli obblighi di appartenenza all’UE (c.d. leggi comunitarie regionali)³². In occasione dell’adozione annuale del provvedimento di legge regionale in questione, potrebbero essere assunti, su base volontaria, i provvedimenti tesi a dare seguito agli obiettivi della macroregione come meglio specificati, attraverso il lavoro di *networking* tra i diversi attori istituzionali, in corso d’anno. La cadenza annuale e la contestualità dei provvedimenti da assumere garantirebbero l’effettività di tale processo di progressiva messa in conformità dell’ordinamento regionale decisamente più che non l’assunzione di provvedimenti sporadici e non coordinati tra loro. Nel medio-lungo termine si potrebbe produrre, in modo auto-indotto, una crescente uniformazione delle discipline dei singoli ordinamenti regionali presenti nel contesto macroregionale di riferimento almeno per certe aree tematiche (ambiente, trasporti, tutela del paesaggio, protezione civile). Ciò potrebbe avvenire anche attraverso la presa di conoscenza di *best practices* legislative in vigore in ordinamenti regionali che, pur inseriti in ordinamenti nazionali differenti, presentino carattere di particolare attinenza alle esigenze degli enti territoriali coinvolti nella strategia macroregionale di riferimento³³.

In conclusione, sul punto, l’effettività della singola strategia macroregionale è rimessa essenzialmente alla capacità degli Stati, e soprattutto dei rispettivi enti

³¹ Conclusioni del 25 aprile 2017 (doc. 8461/17).

³² In argomento, anche per le osservazioni critiche in ordine al ritardo e alle difficoltà che caratterizzano l’insieme delle regioni italiane rispetto a tale aspetto, v., in particolare, A. PAPA, *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, pp. 37-57. Più in generale, si rinvia ancora a F. RASPADORI, *op. cit.*

³³ L’esempio può valere per tutte le macroregioni. Nel caso di quella alpina, non è difficile ipotizzare ambiti in cui l’emulazione virtuosa potrebbe realizzarsi. Si pensi a leggi sulla tutela del paesaggio o sull’impiego dei mezzi pubblici per raggiungere comunità di alta montagna.

regionali, di recepire con tempestività, continuità e completezza, da un lato, l'insieme dell'*acquis communautaire* maturato nei settori coperti dalla stessa strategia in termini di obiettivi (i.e. tutela dell'ambiente, interconnettività dei trasporti, turismo e, in generale, sviluppo del territorio) e, dall'altro, il risultato del lavoro degli *Action Groups* che operano, giorno per giorno, sui singoli *dossiers*. In questa dinamica si dovrebbe trovare un giusto punto di equilibrio tra un processo legislativo *top-down* e uno propositivo più *bottom-up*.

Occorrerà attendere ancora qualche anno per comprendere appieno se la sfida, posta sulla base dell'impostazione scelta, produrrà o meno risultati concreti apprezzabili, in termini di effettività, delle strategie macroregionali dell'Unione europea sul territorio.

4. Le strategie UE per le macroregioni rivestono un particolare interesse per gli studiosi che analizzano due fenomeni tipici dell'epoca contemporanea, comunemente noti come *multilevel* e *multidimensional governance*³⁴ e *rescaling approach*³⁵, e che, rispetto alla strategia macroregionale, si legano in modo significativo.

La natura multilivello delle strategie per le macroregioni si esprime nel coinvolgimento dei tre tradizionali livelli in cui si attua la *governance* dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti territoriali infrastatali³⁶.

Per quanto riguarda il livello europeo, il ruolo di gran lunga più significativo è sostenuto dalla Commissione, sia nella fase preparatoria della strategia che in quello della sua attuazione. Essa coordina, come si è visto, tutto il lavoro istruttorio precedente e funzionale a sottoporre, in ultima istanza, al Consiglio europeo l'adozione di una strategia per una specifica macroregione. Una volta adottata la strategia, la Commissione assume la regia della sua implementazione per quanto riguarda l'imputazione delle risorse destinate al finanziamento di progetti da realizzare in quelle determinate aree geografiche, nonché nel confronto quotidiano con le strutture in cui si sono organizzati gli enti territoriali per avanzare verso i diversi obiettivi condivisi.

Il coinvolgimento degli Stati, a livello di governi centrali, si manifesta in sede di Consiglio europeo, al momento dell'approvazione della proposta della Commissione di adozione della singola strategia e, successivamente, nell'ambito del Consiglio, nella formazione Affari generali, fornendo linee di indirizzo politico

³⁴ Tra i primi a cogliere la dimensione multilivello della politica di coesione UE, G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL (eds.), *The State of European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, 1993, pp. 391-411 e, in Italia, R. SAPIENZA, *La politica europea di coesione economica e sociale come sistema di Multi-level Governance*, in R. SAPIENZA (a cura di), *op. cit.*, p. 3 ss. A seguire, si rinvia, *ex multis*, a A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016; C. PANARA, *The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*, Cham, 2015; H. ENDERLEIN, S. WALTI, M. ZURN (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, 2012, e S. PIATTONI, *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, 2010.

³⁵ In argomento si rinvia di recente a D. STEAD, F. SIELKER, T. CHILLA, *Macro-regional Strategies: Agents of Europeanization and Rescaling?*, in S. GÄNZLE, K. KERN (eds.), *op. cit.*, pp. 99-120. In precedenza, v. N. BRENNER, *Globalisation as Reterritorialisation. The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*, in *Urban Studies*, 1999, pp. 413-451; S. BARTOLINI, *Restructuring Europe*, Oxford, 2005; E. GUALINI, *The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales*, in *European Planning Studies*, 2006, pp. 881-904.

³⁶ In argomento, v. il contributo di D.G. BIANCHI, *La governance multilivello delle strategie macro-regionali dell'UE: note critiche*, in *Scienze Regionali*, 2016, pp. 5-28, e di S. GÄNZLE, *Macro-regional Strategies of the European Union (EU) and Experimentalist Design of Multi-level Governance: The Case of the EU Strategy for the Danube Region*, in *Regional and Federal Studies*, 2017, pp. 1-22.

e il proprio assenso a destinare parte delle risorse imputate alla coesione economica, sociale e territoriale alla singola strategia a cui potrebbero successivamente essere aggiunte risorse economiche tratte dai bilanci statali.

Infine, il livello degli enti regionali territoriali è quello, almeno in teoria, più ragguardevole³⁷. Esso si esprime attraverso la partecipazione, in primo luogo, a un consesso politico di indirizzo e, in secondo luogo, ai c.d. *Thematic Groups* o *Action Groups* nell'ambito dei quali siedono i rappresentanti degli enti territoriali coinvolti rispetto alle singole aree di intervento. D'altra parte, come si è detto nel precedente paragrafo, l'effettività del contributo che può esprimersi a questo livello non può che essere la conseguenza del coinvolgimento attivo nella fase di attuazione della strategia sul territorio, che richiede tanto la realizzazione dei progetti finanziati quanto la capacità di assicurare la conformità del proprio assetto legislativo e dell'azione amministrativa là dove previsto dalle norme costituzionali nazionali.

Ad accrescere la complessità del quadro in cui opera la strategia è il coinvolgimento di ordinamenti di Stati non-UE, alcuni dei quali, come la Russia, dotati di amministrazioni locali sprovviste di poteri legislativi paragonabili a quelli attribuiti agli enti locali territoriali degli Stati UE. Per questo motivo siamo in presenza di una *multilevel governance* asimmetrica, con tutte le conseguenti problematiche di coordinamento.

La natura *multidimensional* della *governance* delle strategie si esprime, invece, nel ricomprendere aspetti politici, sociali, economici, di sicurezza, legali, istituzionali, culturali e ambientali connessi a un comune denominatore costituito da una realtà prima di tutto geografica (un bacino marittimo, un bacino fluviale o una catena montuosa), ma, in definitiva, anche sociali e culturali e persino identitari.

Vi è da chiedersi, a quest'ultimo proposito, se vi sia spazio per l'affermarsi di una identità intermedia tra quella nazionale e quella europea e così a livello macroregionale. Le popolazioni coinvolte, infatti, pur facendo parte di Stati diversi, trovano fattori di condivisione non solo riconducibili alla comune appartenenza all'Unione, ma a interessi specifici ed esigenze peculiari proprie della macroregione in cui si collocano. La formulazione e la portata dell'art. 4, par. 2, TUE, dedicato alla salvaguardia dell'identità nazionale, lasciano, invero, poco spazio interpretativo rispetto al tema che ci interessa. D'altra parte, il riferimento, nel testo della norma, al rispetto, nell'ambito dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati, del "sistema delle autonomie locali e regionali" ci consente di considerare il richiamo alla disposizione in questione non del tutto fuori luogo³⁸. Sebbene sia trascorso un periodo di tempo significativo dall'entrata in

³⁷ In generale su tema, si rinvia ancora a A. PAPA (a cura di), *op. cit.* Molto utile anche la lettura delle conclusioni del Consiglio *on the governance of macro-regional strategies* (doc. 16207/14, 28 novembre 2014), che recepiscono sostanzialmente i contenuti della comunicazione, sotto forma di report, della Commissione europea, del 20 maggio 2014 COM(2014)284 def., del, nonché del successivo aggiornamento contenuto nella comunicazione della Commissione, del 26 giugno 2016, COM(2016)443 final. La Commissione ha proposto e il Consiglio recepito uno schema che prevede una *governance* a tre livelli: quello politico/ministeriale o strategico, quello di coordinamento e quello attuativo o operativo. L'approccio è dichiaratamente molto flessibile e tiene conto delle esigenze specifiche correlate alle singole strategie macroregionali. Un elemento comune è rappresentato dalla presidenza turnaria del livello politico-ministeriale che funge da presupposto a un ruolo guida dello Stato che la detiene in un determinato momento.

³⁸ Come noto, in base all'art. 4, par. 2, TUE: "(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.(...)". Inoltre, in base all'art. 167 TFUE: "L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e

vigore dell'attuale formulazione *post-Lisbona* e non siano mancate sentenze della Corte di giustizia che vi abbiano dato applicazione³⁹, si stenta, del resto, ancora oggi a riconoscere all'art. 4, par. 2, TUE una dimensione autonoma, e non solo ancillare agli altri principi generali, e a coglierne l'effettiva valenza. Se si ritenesse tale norma idonea a dare rilievo nell'ordinamento UE alla teoria dei controlimiti⁴⁰, allora la si potrebbe forse interpretare in modo ancora più esteso a salvaguardia non solo delle prerogative statali, ma anche delle specificità regionali, eventualmente intese in un'accezione macroregionale. Si tratta, però, di un percorso argomentativo, forse temerario, ancora tutto da scrivere e accreditare⁴¹.

regionali, evidenziandone nel contempo il retaggio culturale comune". In proposito, si rinvia alla recente monografia di G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2017. Per quanto riguarda, più nello specifico, il riferimento alle autonomie locali e regionali, v. U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2011. Lo stesso A. – *La dimensione regionale e locale dell'integrazione europea*, in A. CIUFFREDA (a cura di), *Bari metropolitana, la città delle città*, Bari, 2015, p. 29, in nota 8 –, fa giustamente notare come nella Carta comunitaria della regionalizzazione, adottata dal Parlamento europeo il 17 novembre 1988 (GUCE C 326, del 19 dicembre 1988, p. 296 ss.) "per regione si intende un territorio che dal punto di vista geografico costituisce un'entità a sé stante oppure un insieme di territori simili in cui esiste una continuità e la cui popolazione presenta determinati elementi comuni, desidera salvaguardare le proprie caratteristiche e svilupparle al fine di stimolare il progresso culturale, sociale ed economico. Per 'elementi comuni' di una determinata popolazione si intende una serie di caratteristiche comuni relative alla lingua, alla cultura, alla tradizione storica e agli interessi in materia di economia e di trasporti". Nell'ambito di una macroregione si riscontrano effettivamente molti elementi comuni, ad eccezione della lingua, la quale, però, di solito è parlata come conseguenza all'appartenenza a un determinato Stato più che per autonoma scelta.

³⁹ Secondo la ricostruzione effettuata da G. DI FEDERICO, *op. cit.*, p. 72, il riferimento all'art. 4, par. 2, TUE è contenuto, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 agosto 2017, in undici sentenze della Corte di giustizia UE. La norma è stata richiamata nelle conclusioni degli Avvocati generali (per tredici volte) e invocata dai governi nazionali (otto volte). Tra queste, una riveste un certo interesse per i temi qui affrontati. Si tratta della sentenza della Corte di giustizia del 12 giugno 2014, causa C-156/13, *Digibet e Albers*, nella quale la Corte si esprime rispetto a un quesito di rinvio pregiudiziale posto dal Bundesgerichtshof (Germania) nel presupposto che "la ripartizione delle competenze fra i Länder non può essere messa in discussione, in quanto essa ricade nell'ambito della tutela conferita dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che obbliga l'Unione a rispettare l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Da segnalare, sia pure con riferimento al solo ordinamento italiano, anche la recente sentenza della Corte costituzionale del 20 marzo 2018 che ha dichiarato incostituzionale la legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (applicazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali). Nel testo di tale sentenza la Corte costituzionale ricorda che "la tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche", ma che "il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale"; "riconoscere un tale potere al legislatore regionale significherebbe, infatti, introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost."

⁴⁰ Nella duplice valenza di deroga all'applicazione, ovvero di limite all'applicazione del diritto UE. Si legga, in proposito, la sentenza del 21 dicembre 2016, causa C-51/15, *Remondis*.

⁴¹ L'identità potrebbe riguardare aree non necessariamente regionali, bensì anche municipali o metropolitane. Si rinvia, al riguardo, ancora alle considerazioni di U. VILLANI, *La dimensione regionale e locale*, cit., pp. 23-37, nonché di E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, p. 29 che individua nelle strategie per le macroregioni uno dei presupposti per dare un nuovo contenuto al concetto di cittadinanza europea. Si veda, infine, G. LUCHENA, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 289 ss.

Un ulteriore aspetto delle strategie macroregionali che desta particolare interesse è quello dell'estensione geografica che sembra porsi in modo perfettamente coerente rispetto a una riconsiderazione dell'ampiezza dei territori utilmente presi a riferimento in una logica continentale se non, addirittura, planetaria del governo del territorio. La (relativa) novità di un tale approccio si rinviene, in primo luogo, nella sua vocazione *place-based* riferita prioritariamente alle caratteristiche ed esigenze di uno specifico territorio in quanto tale e non a una delimitazione di carattere amministrativo⁴². Il secondo elemento, che assume particolare pregio in un contesto di rapidi e sostanziali cambiamenti dei flussi commerciali, è il passaggio a una scala territoriale continentale decisamente più consona rispetto a quelle, fin qui utilizzate, nazionale o locale. L'opportunità di *rescaling*, per usare un termine caro alla letteratura in lingua inglese⁴³, la dimensione territoriale presa a riferimento per rispondere a specificità del territorio, a cominciare dal suo sviluppo, nasce da motivi essenzialmente geografici (in particolare, se riferiti a un bacino marittimo o fluviale), ma si pone in perfetta sintonia con le esigenze economiche, per esempio sul piano delle infrastrutture dei trasporti. Questi ultimi, in particolare, consentono la mobilità ottimale di persone e merci nella misura in cui siano organizzati su scala dimensionale adeguata e, soprattutto, in maniera interconnessa. Questa esigenza si salda perfettamente con la progressiva *Europeanization*⁴⁴ del settore dei trasporti per quanto riguarda la sua disciplina, i suoi obiettivi e le dimensioni aziendali dei suoi protagonisti.

In conclusione, il nuovo regionalismo non potrà che essere, avendo correttamente a riferimento un contesto globale, funzionalista e rivolto a macroregioni, prescindendo dai confini nazionali e ponendo al centro il perseguimento del benessere economico e sociale di coloro che abitano tali territori.

Abstract

Macro-Regional Strategies in the European Union: Legal Profiles

There are currently four macro-regional strategies in the European Union, but they are constantly increasing. They constitute a further step in the development of the economic, social and territorial cohesion policy. This study analyses the legal aspects of these macro-regional strategies and, considering multilevel and multidimensional governance and rescaling approaches, highlights new developments that emerge through this form of European integration. As is typical of cross border approaches, this involves local authorities of Member States as well as States that are not yet members of the European Union. Particular focus is placed upon the effectiveness of these strategies within the legal frameworks of the Italian Regions.

⁴² La novità è relativa perché già l'adozione della *Nomenclature des unités territoriales statistiques* (NUTS) ha considerevolmente privilegiato il dato statistico territoriale rispetto a quello amministrativo nella delimitazione dei riparti territoriali in funzione delle esigenze UE (a cominciare dalla misurazione dei presupposti economici e sociali per individuare i territori eligibili ai fini del finanziamento dei fondi strutturali).

⁴³ In argomento si rinvia a M. PLANGGER, *Building Something Beautiful with Stones: How Regions Adapt to, Shape and Transform the EU Opportunity Structure*, in *Regional Federal Studies*, 2017, pp. 1-24.

⁴⁴ Su tale concetto v. J. CLARK, A. JONES, *The Spatialities of Europeanisation: Territory, Government and Power in Europe*, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2008, pp. 300-318 ss. V. anche M. PERKMANN, N. SUM (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*, Basingstoke, 2002.



Consiglio Regionale della Puglia

Teca del Mediterraneo Biblioteca Multimediale & Centro di documentazione

L'accesso alle fonti documentarie presenti in Biblioteca costituisce un'opportunità per la stesura di tesi di laurea, per l'attività professionale e per gli adempimenti giuridici e fiscali dei cittadini.

La Biblioteca è specializzata nei profili tematici della pubblica amministrazione, diritto, economia e finanza, organizzazione e management, politiche pubbliche e politologia; oltre le riviste e le monografie, sono consultabili diverse banche dati, sia autonomamente, presso la sala riviste della Biblioteca, sia in modalità assistita presso le postazioni di reference, sempre in sede.

DE JURE - un vasto repertorio di massime e sentenze per esteso di legittimità e di merito, normativa nazionale dal 1861, sia in testo vigente che in testo originale, la normativa europea, quella regionale e la prassi in testo vigente, il panorama completo del pensiero giuridico italiano dal 1995 ad oggi.

LEGGI D'ITALIA - oltre 120.000 provvedimenti nel testo vigente e coordinato a partire dal 1751 e i sette Codici d'Italia nel testo vigente e coordinato, oltre 140.000 provvedimenti normativi delle 20 regioni italiane e 2 province autonome, tutti i provvedimenti legislativi che hanno subito modifiche e/o abrogazioni a partire dal 1989, prassi e circolari, normativa europea classificata in 25 aree tematiche, raccolte di sentenze delle Corti di ogni ordine e grado.

IL SOLE 24 ORE - abbonamento all'edizione digitale del Sole 24 ore con gli speciali di "Norme e tributi" e la possibilità di accedere a: Archivio storico del Sole 24 ore, Quotidiano Enti locali, Banca dati 24.

GIUSTAMM e IPSOA – banche dati di dottrina giuridica.

WEB tATOO – sistema per la consultazione di banche dati e di riviste in formato elettronico.

Negli ultimi anni il catalogo è stato arricchito con pubblicazioni relative a Sezioni che valorizzano l'identità territoriale pugliese: Cultura dell'Ambiente, Sezione di Genere, Archivio storico documentale (in collaborazione con l'Ipsaic), Ragazzi, Arte e spettacolo, Multiculturale.

Servizi gratuiti per il pubblico: assistenza alla ricerca bibliografica, bollettini tematici, consultazione e prestito, corsi sull'uso delle risorse bibliografiche, iniziative didattiche, internet e wifi, prestito interbibliotecario e fornitura di documenti, tirocini formativi, emeroteca e riviste, catalogo on line, banche dati, webzine.

Presso la Biblioteca ha sede inoltre l'Infopoint del Consiglio Regionale per la consultazione di leggi, deliberazioni, regolamenti regionali, Bollettino Ufficiale della Regione e per le ricerche tematiche sulla legislazione regionale.

Contatti: tel. 080.540.2770/2 e-mail: infopoint@consiglio.puglia.it – biblioteca@consiglio.puglia.it
via Giulio Petroni 19/A – 70124 Bari

Sito web: www.consiglio.puglia.it | <http://biblioteca.consiglio.puglia.it>

Facebook: Consiglio Reg Puglia | Biblioteca Consiglio Reg Puglia Teca del Mediterraneo



CACUCCI EDITORE
BARI

VIA NICOLAI, 39 – 70122 BARI – TEL. 080/5214220
[HTTP://WWW.CACUCCI.IT](http://www.cacucci.it) E-MAIL: [INFO@CACUCCI.IT](mailto:info@cacucci.it)



DOVE SIAMO

Europe Direct Puglia

Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Dipartimento di Scienze Politiche

Via Giuseppe Suppa, 9 - 70121 Bari
Tel. +39 080 5717707

info@europedirectpuglia.eu

twitter.com/EuropeDirectPuglia

facebook.com/europedirectpuglia

www.europedirectpuglia.eu

ORARI

Europe Direct Puglia è aperto al pubblico
dal lunedì al venerdì ore 9.00 - 15.00



Cofinanziato dall'UE



La Commissione europea sostiene la presente rivista mediante risorse attribuite a *Europe Direct* Puglia utilizzate per la sottoscrizione di abbonamenti a favore della rete *Europe Direct* italiana.

Studi sull'integrazione europea

CACUCCI EDITORE

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari

INTESTAZIONE FATTURA	COGNOME E NOME (O RAGIONE SOCIALE)			
	INDIRIZZO		N. CIVICO	
	CAP	LOCALITÀ	PROV.	
	PIVA (SE NECESSITA FATTURA)		CODICE FISCALE (OBBLIGATORIO)	
	TEL.	FAX	E-MAIL	
INDIRIZZO DI SPEDIZIONE (se diverso)	COGNOME E NOME (O RAGIONE SOCIALE)			
	INDIRIZZO		N. CIVICO	
	CAP	LOCALITÀ	PROV.	
ABBONAMENTI	ITALIA		ESTERO	
	abbonamento annuale 2018	abbonamento in formato PDF	abbonamento annuale 2018	abbonamento in formato PDF
	€ 80,00	€ 45,00	€ 120,00	€ 45,00

Gli abbonamenti hanno durata annuale. Allo scadere l'abbonamento deve essere rinnovato mediante semplice lettera o e-mail.

La sottoscrizione dell'abbonamento, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare nell'annata.

Modalità unica di abbonamento tramite bonifico bancario sul c.c. n. IT30 Q054 2404 0100 0000 1041 861 (Banca Popolare di Bari) intestato a: Cacucci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'integrazione europea - anno 2018).

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dall'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni ed integrazioni.

Arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

Cacucci Editore S.a.s. - Servizio clienti, Via Nicolai, 39 - 70122 Bari
Tel. 080.5214220, Fax 080.5234777, e-mail: riviste@cacuccieditore.it

Egregio abbonato, ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, La informiamo che i Suoi dati saranno conservati nel database informatico del titolare del trattamento Cacucci Editore Sas. I Suoi dati saranno utilizzati dalla nostra società, per fini amministrativi, contabili commerciali e promozionali. Ai sensi dell'art. 7 del citato D.Lgs., Lei ha diritto di conoscere, aggiornare, rettificare, cancellare i Suoi dati, nonché di esercitare tutti i restanti diritti ivi previsti, mediante comunicazione scritta a Cacucci Editore Sas, Via Nicolai, 39 - 70122 Bari.

DATA

FIRMA

Francesco Zuccarelli (Pitigliano (Grosseto) 1702-Firenze 1788)

Paesaggio col ratto d'Europa – olio su tela, cm 142 x 208 – Venezia, Gallerie dell'Accademia

Come è noto, le *Metamorfosi* ovidiane narrano che Zeus, innamorato di Europa figlia del re fenicio Agenore, per conquistarla si presentò a lei, che si intratteneva con le sue amiche sulla spiaggia, trasformato in un mansueto toro bianco, lasciandosi accarezzare e inghirlandare dalla fanciulla e suscitando in lei, grazie alla sua mansuetudine, il desiderio di cavalcarlo. Una volta però che Europa fu salita in groppa all'animale, quest'ultimo, con un improvviso balzo, prese il largo nel mare antistante, allontanandosi con la fanciulla spaventata e implorante, richiamata dalle amiche restate sulla spiaggia. Nonostante il sostanziale rispetto del mito, la messa in scena che ne fornisce Francesco Zuccarelli ha però un sapore palesemente arcadico: il rapimento di Europa è infatti ambientato in un ampio paesaggio bucolico, inquadrato dalle quinte di altissimi alberi dalle chiome verdeggianti, sul cui sfondo compare lo *skyline* di una città che, più che alla fenicia Tiro, si direbbe un'amena città veneta con torri, chiese e fortificazioni. A fronte dello stretto braccio di mare che accoglie il gruppo del toro inghirlandato, accompagnato da amorini, e di Europa seduta sulla sua groppa, vi prevale assai più estesa appare la terraferma dove, in primo piano, compaiono una imperturbabile capretta e un assembramento di figurette femminili che commentano con la loro agitata gestualità l'evento drammatico che si va compiendo. Ma il dramma è più "recitato" che reale, e persino Europa, che si regge con un braccio al toro allargando l'altro in segno di disperazione, non sembra troppo preoccupata per la sua sorte. La liricità e la grazia leggiadra con cui Zuccarelli rappresenta il mito sono, peraltro, pienamente in linea con la poetica *rococo* di un artista che, dopo una prima formazione avvenuta a Firenze nella bottega di Paolo Anesi, e continuata presso i pittori Giovanni Maria Morandi e Pietro Nelli a Roma, dove fu affascinato dalla pittura di Claude Lorrain, pittore di paesaggio nel quale spesso inseriva minuscole figurette, si trasferì verso il 1732 a Venezia, dedicandosi soprattutto a soggetti "arcadici" e pastorali (una bella variante del nostro dipinto è conservata presso la Fondazione Cini, sempre a Venezia), particolarmente apprezzati all'estero, in particolare dai ricchi mecenati inglesi. Ed è proprio a Londra che lo Zuccarelli soggiornò per cinque anni, lasciandovi molti dipinti (oggi in musei e collezioni private inglesi) e suscitando l'ammirazione del grande Joshua Reynolds. Il nostro dipinto, databile tra il 1740/50, risale al suo ritorno in Italia, antecedente ad un nuovo soggiorno a Londra, dove fu tra i fondatori della Royal Academy.

Tornato definitivamente in Italia nel 1773, lo Zuccarelli moriva a Firenze nel 1788.

Clara Gelao, Direttrice Pinacoteca Metropolitana "Corrado Giaquinto"



Condizioni di Abbonamento

La rivista ha cadenza quadrimestrale. Le condizioni per l'abbonamento, a partire dal n. 1/2018, sono le seguenti:

- Abbonamento Italia € 80,00
- Abbonamento per l'estero € 120,00
- Fascicolo € 28,00
- Abbonamento in formato pdf € 45,00

La sottoscrizione dell'abbonamento 2018, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare nell'annata.

Modalità unica di abbonamento tramite bonifico bancario sul c.c. n. IT30 Q054 2404 0100 0000 1041 861 (Banca Popolare di Bari) intestato a Caccuci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'Integrazione Europea - anno 2018).

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁵, 2017.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione Europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione Europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.
16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.
30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.

ISBN 978-88-6611-746-9



9 788866 117469



€ 28,00