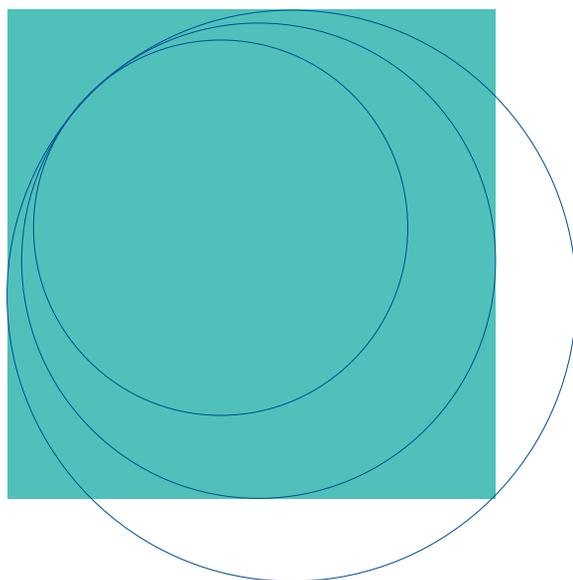


Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale

a cura di
Renato D'Amico e Andrea Piraino



Collana Quaderni CeDoc
Materiali per lo sviluppo locale

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



La collana *Quaderni CeDoc*

Con l'anno 2008, il CeDoc ha avviato la pubblicazione di una collana di volumi intitolata *Quaderni CeDoc – materiali per lo sviluppo locale*.

I volumi raccolgono i materiali più significativi prodotti dal Centro nell'ambito delle proprie attività di studio di casi e di ricerca empirica nei diversi campi d'interesse del CeDoc: *sviluppo territoriale* (turismo e cultura – lavoro e impresa – pianificazione strategica e marketing territoriale); *società differenziata e percorsi di inclusione sociale* (complessità e differenziazione sociale – marginalità sociale – emigrazione); *governement, governance e organizzazione dei servizi* (organizzazione e valutazione dei servizi – cittadinanza europea).

La collana è interamente orientata ai temi dello sviluppo locale nelle sue molteplici dimensioni – economico, sociale, culturale, ecc.–, proponendosi come occasione di elaborazione originale e di dibattito interdisciplinare delle diverse scienze (politologia, sociologia, economia, management, ecc.) che studiano la *governance* e le tematiche ad essa connesse. In quest'ottica i volumi intendono offrire spunti di riflessione e materiali di studio a quanti siano, a diverso titolo, impegnati sul terreno delle politiche e dei processi per lo sviluppo locale: oltre, naturalmente, che studiosi, funzionari, dirigenti, imprenditori e professionisti che operano nelle organizzazioni complesse. Una particolare attenzione è dedicata a studi critici su esempi positivi di nuove forme organizzative e nuovi sistemi di *governance* locale e alle metodologie di progettazione e gestione del cambiamento organizzativo.

I volumi sono pubblicati e distribuiti dalla casa editrice FrancoAngeli, anche sotto forma di *e-book*.

La pubblicazione dei volumi nella collana è subordinata alla valutazione di un referee che può anche essere anonimo qualora il testo non sia curato da almeno uno dei membri del Comitato scientifico.

Direttore della collana

Renato D'Amico

Comitato scientifico

Vincenzo Asero, Maurizio Avola, Marina Cavalieri, Carlo Colloca, Anna Michelina Cortese, Salvo Creaco, Nicola De Carlo, Santo Di Nuovo, Marco La Bella, Orazio Licciardello, Vincenzo Memoli, Carmelo Nigrelli, Rita Palidda, Rosalba Perrotta, Francesco Raniolo, Vittorio Ruggiero, Giuseppe Santisi, Venera Marina Tomaselli.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.



Centro di Documentazione e Studi sulle
Organizzazioni complesse e i Sistemi locali
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA - DIPARTI-
MENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI



Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale

a cura di Renato D'Amico e Andrea Piraino

QUADERNI CEDOC
Materiali per lo sviluppo locale

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con un contributo di



Centro di Documentazione e Studi sulle
Organizzazioni complesse e i Sistemi locali
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA -
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione pag. 11

PARTE I

DALLA CRISI DELL'EUROPA DEGLI STATI E DELLE REGIONI ALLA STRATEGIA DELLE MACROREGIONI

RELAZIONI

- 1. La Macroregione del Mediterraneo occidentale per
rifondare l'Europa e riformare l'Italia, di *Andrea Piraino*** » 17
 1. La strategia europea delle Macroregioni quale strumento
di cooperazione per attuare la coesione di territori diversi » 17
 2. La strategia macroregionale unica possibilità per salvare
la prospettiva di un'Europa federale delle Comunità » 21
 3. La riorganizzazione, all'interno dei vari Paesi, dei territori
regionali in macro-aree di funzioni » 26
 4. La costituzione della Macroregione del Mediterraneo
occidentale dettata da esigenze storiche, culturali, sociali
ed economiche » 31
 5. L'iniziativa di Regioni, città e autonomie locali
per costituire la Macroregione del Mediterraneo occidentale » 36

- 2. Le Macroregioni nel contesto del nuovo paradigma
globale, di *Francisco Balaguer Callejón*** » 41
 1. La crisi dell'Unione Europea » 41
 2. La crisi dei sistemi costituzionali nazionali » 43
 3. Il contributo delle Macroregioni nell'ambito europeo
e interno » 46

3. Le Macroregioni e il processo di unificazione politica europea , di <i>Renato D'Amico</i>	pag. 49
1. Fare chiarezza: un compito necessario	» 49
2. Un potenziale ancora inespresso	» 53
3. Prove di soggetto istituzionale (con personalità giuridica) di livello macro-regionale: il GECT	» 56
4. Quale funzione per le Macroregioni	» 58
5. Quale lezione per l'assetto regionale e degli enti locali in Italia	» 63
4. La gracilità del regionalismo italiano, una questione (storica e politica) risalente , di <i>Silvio Gambino</i>	» 67
1. Alcune premesse a mo' di introduzione	» 67
2. Dall'unificazione politica del Paese alla crisi della forma regionale dello Stato	» 69
3. Unità d'Italia e questione meridionale	» 73
4. Unificazione politica e modelli di governo locale	» 76
5. Unità d'Italia e federalismo	» 79
6. Verso uno Stato federale del Mezzogiorno?	» 84
5. Le Macroregioni Baltica, Danubiana, Adriatico-Ionica, Alpina e la prospettiva di una Macroregione del Mediterraneo occidentale , di <i>Giovanni Guzzetta</i>	» 89
1. Premessa	» 89
2. Fondamento normativo della strategia macroregionale	» 90
3. Le Macroregioni esistenti	» 91
4. Elementi di definizione	» 91
5. I caratteri tipici del fenomeno	» 92
5. Le criticità	» 93
7. La Macroregione del Mediterraneo	» 94
8. Conclusioni	» 96
6. La dimensione macroregionale europea come nuova via delle Autonomie , di <i>Pierangelo Grimaudo</i>	» 97
1. Il federalismo regionale italiano in ritardo all'appuntamento della storia	» 97
2. Potestà, materie e territori regionali di fronte alla nuova dimensione extraterritoriale dell'attività di indirizzo politico	» 102
3. Macroregioni europee ed effettività degli indirizzi politici delle istituzioni delle Autonomie	» 103

7. Le Macroregioni europee e l'autonomia politica delle regioni nazionali , di <i>Anna Maria Citrigno</i>	pag. 106
1. L'ipotesi	» 106
2. Le Macroregioni e le strategie macroregionali	» 107
3. Il modello macroregionale	» 110
4. Le patologie del sistema di governo nazionale	» 111
5. Una strategia per la Macroregione del Mediterraneo	» 114
8. Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della Macroregione del Mediterraneo occidentale , di <i>Gaetano Armao</i>	» 116
1. Introduzione	» 116
2. L'insularità nel diritto europeo: cenni	» 121
3. L'evoluzione della disciplina dell'insularità nei Trattati europei	» 123
4. Autogoverno e fiscalità di sviluppo: il caso dei Paesi Baschi	» 124
5. Autogoverno, insularità e fiscalità di sviluppo nella giurisprudenza europea	» 131
6. La risoluzione del Parlamento europeo 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014 Rsp)	» 134
7. Considerazioni conclusive	» 135
INTERVENTI	
9. Idee per una Macroregione del Mediterraneo , di <i>Rosario Sapienza</i>	» 139
10. La décentralisation en France: le maintien d'une solide tradition jacobine , de <i>Alexandre Viala</i>	» 143
11. Un'Europa delle regioni o il sorpasso dello stato nazionale , di <i>Ian Refalo</i>	» 147

PARTE II
LA MACROREGIONE DEL MEDITERRANEO OCCIDENTALE
E LE SUE FONDAMENTA STORICHE, CULTURALI E POLITICHE

RELAZIONI

12. La Macroregione del Mediterraneo occidentale come ponte tra l'Europa e l'Africa, di <i>Salvo Andò</i>	pag. 153
1. Premessa	» 153
2. La Macroregione mediterranea non rappresenta la rivincita del nazionalismo rispetto ai processi di globalizzazione	» 155
3. Un nuovo regionalismo europeo	» 157
4. La Macroregione mediterranea, un'occasione per riformare il regionalismo italiano	» 159
5. Attraverso il dialogo si formano le abitudini democratiche e si possono gestire e monitorare le crisi	» 160
6. Non occorre un modello organizzativo obbligato	» 163
7. Attraverso la Macroregione mediterranea l'Europa può meglio operare per lo sviluppo dell'Africa	» 167
8. Conclusione	» 169
13. Sicilia frontiera, Sicilia cerniera nella storia del Mediterraneo, di <i>Giuseppe Barone</i>	» 175
1. Una centralità insulare	» 175
2. Una prospettiva geostorica	» 177
3. Verso la Macroregione	» 181
14. El Andalucía en la perspectiva de una Macroregión del Mediterráneo occidental, de <i>José Antonio Montilla Martos</i>	» 186
1. Introducción	» 186
2. ¿Qué es una macroregión?	» 187
3. ¿Cómo se constituye una macroregión?	» 189
4. ¿Está justificada la existencia de una macroregión del Mediterráneo occidental?	» 191
5. El Andalucía en la macroregión del Mediterráneo occidental	» 192
6. Conclusión	» 193
15. Le Portugal et la Macrorégion de la Méditerranée occidentale, de <i>Vasco Pereira Da Silva</i>	» 195
1. Introduction: Les macro-régions européennes	» 195
2. La décentralisation au Portugal	» 196

3. Décentralisation politique: les régions autonomes	pag. 197
4. Décentralisation administrative: les trois niveaux du pouvoir local	» 199
5. Le problème des régions administratives	» 201
6. Les problèmes portugais avec la régionalisation et les macro-régions	» 202
16. Macroregioni fra pratiche e politiche: una proposta per la Macroregione del Mediterraneo occidentale, di Giuseppe S. Martorana	» 204
1. Qualche necessario cenno alla Politica di Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	» 204
2. Sviluppo dello spazio europeo fra macro e micro sistemi territoriali: la questione dell'intermedietà	» 208
3. Spazi e istituzioni	» 211
4. Pratiche e politiche per lo sviluppo: una pratica di cooperazione e un possibile approccio alla cooperazione territoriale	» 215
5. Una proposta: la Macroregione del Mediterraneo occidentale come "pratica di pratiche"	» 219
6. Le Macroregioni: oltre la politica di coesione?	» 222
17. Prime considerazioni sulla Strategia UE per la regione alpina (EUSALP), di Roberto Louvin	» 225
1. Connotati originali e apporti utili dall'esperienza alpina	» 225
2. Il fattore "tempo"	» 226
3. Il fattore "interesse"	» 228
4. Il fattore "esperienza"	» 229
5. Pro e contro	» 232
6. Riflessioni conclusive: come riannodare i fili	» 236
7. Riannodare i fili	» 238
18. La Macroregione Adriatico-Ionica, confine e ponte d'Europa tra identità e diseguaglianze, di Olga Nassis	» 239
1. Premessa	» 239
2. L'Italia giocò un ruolo cruciale nella definizione dei confini albanesi	» 241
3. Frontiere e identità	» 242
4. Quella Adriatico-Ionica è una Macroregione di confine	» 245
5. La strategia macroregionale dell'UE per la Regione Adriatica e Ionica varata nell'ottobre 2014	» 246
6. La Sicilia è aperta a oriente e occidente	» 247

19. Il “modello” europeo tra strategie macroregionali e crisi dei sistemi rappresentativi , di <i>Marco La Bella</i>	pag. 249
1. Sul consolidamento del “modello” europeo	» 249
2. Il contributo degli strumenti partecipativi e deliberativi alla <i>governance</i> multivello	» 251
3. Alcune questioni di fondo nel dibattito sulle Macroregioni	» 256
4. Quali prospettive per la Macroregione del Mediterraneo occidentale	» 260
 <i>INTERVENTI</i>	
20. Al di là dei regionalismi: la Macroregione del Mediterraneo occidentale e la sfida della <i>World History</i> , di <i>Elina Gugliuzzo</i>	» 265
21. La Macroregione come nuova sfida per l’autonomia siciliana: verso il ritorno a una cittadinanza euro-mediterranea , di <i>Antonio Matasso</i>	» 276
22. Guardare al Sud e al Mediterraneo per riconvertire l’Europa , di <i>Francesco Attaguile</i>	» 282
Notizie sugli autori	» 287

Introduzione

Le *relazioni* e gli *interventi*, che si pubblicano in questo volume per lanciare l'idea della costituzione della *Macroregione del Mediterraneo occidentale*, costituiscono gli *atti* di un importante Convegno organizzato dall'Università telematica «Pegaso» e svoltosi a Palermo il 6 e 7 luglio scorsi.

Come si legge nel Documento finale sottoscritto dagli organizzatori e da tutti gli intervenuti al Convegno, «la prospettiva della Macroregione del Mediterraneo occidentale vuole costituire la risposta, seppure tardiva, ad una sollecitazione venuta dall'Unione Europea sin dal 2009 e tendente a riorientare il processo di integrazione attraverso un'azione non solo economica. E ciò in linea con quanto previsto dal Trattato di Lisbona che ha inteso delineare in forma nuova il principio di sussidiarietà».

In termini tecnico-giuridici, infatti, la Macroregione è uno strumento per la migliore attuazione della coesione *territoriale* che, nei processi di sviluppo più recenti, si affianca e completa la coesione *economico-sociale*, in riferimento alla quale finora sono state indirizzate la maggior parte delle politiche europee. Del resto, la strategia di cooperazione territoriale mira ad evitare la dispersione delle risorse. Essa le concentra nel tentativo di risolvere alcuni problemi comuni a più entità statali e sub-statali in macrosettori determinati dal variare dei soggetti partecipanti. Da qui la sua natura funzionalista e di coordinamento multilivello capace di abbattere «i confini politico-amministrativi entro cui, ad oggi, restano relegati e sono costretti Stati, Regioni ed Enti territoriali vari».

Ma se questo è vero, l'adozione di questa strategia, pur non dando vita ad un nuovo soggetto istituzionale, costituisce l'occasione per una riconsiderazione dei vecchi Stati-nazione, espressione di un ordine giuridico fondato sul principio di sovranità che certo è incompatibile con la costruzione di un'Europa delle Comunità ispirata, viceversa, al principio di paritarità e sussidiarietà. Non solo. Ma questa capacità di cooperazione e coordinamento fino alla integrazione vera e propria le Macroregioni la espliciterebbero

ancora di più, se possibile, con riferimento agli ordinamenti regionali dei vari Paesi europei le cui vicende interne, invece, consolidano l'idea che ad oggi le Regioni non siano state "attuate" fino in fondo ed anzi, negli ultimi tempi, siano state destinatarie di una politica di progressivo esautoramento sia dal potere legislativo che dal potere amministrativo. Oltre che destinatarie di ingiustificati tagli ai finanziamenti. Vieppiù accentuatasi, almeno, in Italia, in ragione della sovrapposizione della vicenda emergenziale della riduzione della spesa pubblica, che ha aggravato la questione del divario del Mezzogiorno già fiaccato dalla crisi dello sviluppo socio-economico dei suoi territori ed emarginato dalle politiche continentali delle Regioni del Nord.

Naturalmente con ciò non si vuol negare che le Regioni, oggi, presentino picchi di inefficienza e di spreco di risorse veramente gravi che mettono in discussione non solo la garanzia dei diritti di cittadinanza ma anche la crescita democratica delle stesse popolazioni e quindi che devono essere riformate cancellandone l'attuale *governance* gestionale per ricondurle all'originario ruolo di programmazione e normazione. Ciò che, invece, si vuole evidenziare è che un loro cambiamento in questo senso sarebbe pressochè nullo se non fosse preceduto da un riordino dei territori che le costituiscono come è già avvenuto in Francia e si discute debba avvenire in Germania.

Invero, anche in Italia un notevole movimento di opinione ormai spinge perché le venti Regioni dell'art. 131 della Costituzione siano riconsiderate in un nuovo sistema di Macroregioni. Ma la strada è ancora lunga ed impervia, come dimostrano i vari disegni di legge costituzionali presentati e mai discussi nel corso della legislatura appena conclusa. In ogni caso, deve però essere chiaro che una riforma macroregionale della nostra Repubblica non può essere concepita e perseguita nella esclusiva valutazione della dimensione territoriale del nostro Paese. Essa, come hanno chiaramente indicato proprio le esperienze macroregionali europee, deve essere proiettata in aree che includono territori di diversi Paesi o Regioni, associati da una o più sfide e caratteristiche (geografiche, culturali, economiche, sociali, etc.) comuni. Circostanza, quest'ultima, che consentirebbe ad un unificato Mezzogiorno d'Italia, al pari di quanto già avvenuto da parte delle Regioni dell'area adriatico-jonica e di quella alpina, di lanciare la sfida per la costruzione della Macroregione del Mediterraneo occidentale. Quindi, con il coinvolgimento di Regioni e Comunità di altre Nazioni europee come, ad esempio, la Catalogna, l'Andalusia, la Costa Azzurra, la Corsica, le Baleari, Malta. Perché è ben noto che il bacino del Mediterraneo è espressione di una medesima realtà storica e culturale e rappresenta un medesimo ambiente naturale, ricco di grandi potenzialità che non possono essere valorizzate

senza il coordinamento e senza la visione d'insieme che la definizione di una strategia comune consente.

Ma come? In che modo? I modelli di riferimento ormai non mancano. Dalla Macroregione *baltica* a quella *danubiana*, da quella *adriatico-jonica* a quella *alpina*, tutte le esperienze fin qui fatte hanno evidenziato, chi più chi meno, il protagonismo dei soggetti di governo locale. È indispensabile allora per costruire questa Macroregione del *Mediterraneo occidentale* puntare sulle Comunità locali. Del resto, è noto che nella storia millenaria di questa area – pluriverso di civiltà, culture e religioni – il ruolo propulsivo è stato sempre svolto dalle grandi città come Atene, Roma, Gerusalemme, Istanbul, Cairo, Napoli, Palermo, Damasco, Barcellona, Rabat, Beirut, Tunisi. Oggi poi, addirittura, il loro contributo, come quello delle Comunità regionali (naturalmente, pensiamo in primo luogo alla Sicilia), sarebbe determinante non fosse altro perché renderebbe partecipi della costruzione di questa strategia macroregionale i cittadini dei vari Paesi interessati, contribuendo così a colmare il *deficit* democratico di cui soffrono tutte le istituzioni europee. Non solo. Ma la nascita della Macroregione del Mediterraneo occidentale servirebbe all'Unione Europea per essere più vicina alle Comunità della sponda Sud il cui sviluppo è una priorità ineludibile per la stessa Europa, la sua sicurezza e quella delle Nazioni europee del Mediterraneo che sanno bene che da quest'ultimo dipendono le condizioni di pace e benessere delle proprie popolazioni.

Allo stato attuale, è chiaro, una Macroregione del Mediterraneo occidentale non ha linee definite in ordine alle problematiche da affrontare ed alle sfide comuni da lanciare. In prospettiva, però, potrebbe sicuramente contribuire ad assicurare un'efficace presenza dell'Europa in un teatro di crisi nel quale essa non riesce ad esprimere una posizione unitaria, ad attenuare le contraddizioni prodotte da una globalizzazione che mortifica i diritti dei più deboli, a determinare un consistente insieme di benefici in ordine alla lotta alla disoccupazione, alla povertà, per la sicurezza e la valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, a favorire il governo dei flussi migratori che devono considerarsi sempre più un fenomeno strutturale e non emergenziale, ad incentivare il dialogo e lo scambio di esperienze tra le comunità facendo circolare le conoscenze e diffondendo le informazioni. Il tutto completato da una innovativa strategia politica in grado (si legge sempre nel Documento approvato dai partecipanti al Convegno) di servire: «a) all'Europa, come evoluzione naturale della sua politica di coesione; b) ai Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, per potere stabilire liberamente relazioni dentro e tra i territori che possano superare i confini prodotti dai processi di colonizzazione; c) agli Stati nazionali d'Europa, per riorganizzare e dare risposte appaganti alla domanda delle Comunità; d) al

Mezzogiorno d'Italia, per ritrovare un impulso unitario e la sua funzione strategica nei nuovi assetti geopolitici; f) alla Sicilia, per consentirle di svolgere pienamente la sua funzione storica di cerniera di civiltà».

In conclusione, la *Macroregione del Mediterraneo occidentale* costituirebbe un *hub* culturale nonché uno straordinario laboratorio per sperimentare nuove forme di cooperazione tra Nord e Sud nell'ottica di uno sviluppo bicontinentale della regione Mediterranea che può consentire una prosperità condivisa tra i Paesi di tutta l'area. Si tratta ora di renderla operativa. Sapendo che quello che è stato fatto, prima con il Convegno di Palermo ed ora con la pubblicazione di questo volume, è soltanto un primo passo di cui bisogna essere molto grati all'Università telematica "Pegaso" ed ai numerosi autori dei saggi, in particolare i colleghi stranieri, che lo hanno reso possibile.

Palermo, 18 gennaio 2018

Renato D'Amico
Andrea Piraino

PARTE I

*Dalla crisi dell'Europa degli Stati e delle Regioni
alla strategia delle Macroregioni*

RELAZIONI

1. La Macroregione del Mediterraneo occidentale per rifondare l'Europa e riformare l'Italia

di *Andrea Piraino*

1. La strategia europea delle Macroregioni quale strumento di cooperazione per attuare la coesione di territori diversi

La strategia *macroregionale* costituisce una modalità di cooperazione territoriale elaborata nell'ambito del potenziamento delle politiche regionali dell'Unione Europea. In particolare, essa si inquadra nel rafforzamento della politica di *coesione* che con il Trattato di Lisbona del 2007 ha di fatto assunto, accanto ai profili sociale ed economico già delineati dall'Atto Unico Europeo del 1986, una terza dimensione: quella *territoriale*. Per mezzo di essa le istituzioni europee hanno inteso elevare la cooperazione territoriale a chiaro obiettivo comunitario, espressione della volontà di porre la questione, a differenza del passato, in posizione centrale¹. Mobilitando il potenziale di crescita che esiste nelle varie Regioni, la politica di coesione spera di migliorare l'equilibrio geografico dello sviluppo economico e di innalzare il tasso potenziale di crescita dell'intera Unione, rendendolo sostenibile, equilibrato ed armonioso, in grado di ridurre le diseguaglianze tra le diverse Regioni europee e di rafforzare la cooperazione transfrontaliera,

¹ Cfr. Commissione Europea, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo, 6 ottobre 2008; A. Di Stefano, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance* in «Riv. giur. del Mezzogiorno», 3/2008, 749; L. Mascali, *L'obiettivo della cooperazione territoriale europea*, ivi, 497; 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*, Jovene Editore, Napoli, 2011, 87; F. Monceri, *Il principio di coesione economico-sociale e territoriale come peculiarità dell'ordinamento europeo. Il caso dei servizi pubblici* in G. Colombini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, cit., 300; G. Luchena, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale tra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie* in «Riv. giur. del Mezzogiorno», 3/2014, 575.

mediante iniziative congiunte locali e regionali, e la cooperazione transnazionale, mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato. In sostanza, le Macroregioni sono strumenti per la migliore attuazione della *coesione territoriale* - che, nell'elaborazione più recente, come ricordato, affianca e completa la coesione economico-sociale: l'unica in riferimento alla quale finora erano state elaborate la maggior parte delle politiche europee - e per la promozione di uno sviluppo «in grado di superare i *confini* tra Stati-membri». Rendendo più efficace «un'azione che veda come protagoniste aree territoriali contigue, accomunate da problematiche simili, piuttosto che interi territori statali, considerati separatamente l'uno dall'altro»². Del resto bisogna tenere presente che verso questa modalità di cooperazione si indirizza sempre più frequentemente anche il favore di molti Stati preoccupati dall'accentuarsi dei problemi (come, per esempio, quello degli effetti del cambiamento climatico) che superano i confini amministrativi e non possono essere affrontati in modo adeguato che dalla cooperazione dei territori interessati. Inoltre, c'è da dire che questa strategia di cooperazione territoriale dell'Unione Europea, in modo particolare con la programmazione dei Fondi strutturali 2014/2020, mira ad evitare la dispersione delle risorse finanziarie concentrandole nel tentativo di risolvere alcuni problemi comuni a più autorità statali e sub-statali in determinati settori (definiti “pilastri” o “obiettivi”) la cui dimensione può variare in considerazione della zona geografica interessata, dei soggetti partecipanti e, quindi, delle risorse a disposizione³. In poche parole, per la Commissione Europea la Macroregione non costituisce una entità nata in base a criteri amministrativi o finanziari ma *in funzione* delle sfide e delle opportunità transnazionali comuni.

Da questa impostazione *funzionalista*⁴, poi, la Commissione Europea ne fa derivare la regolamentazione principale, cd. dei “tre No!”: 1) No! a *finanziamenti* specifici a carico del bilancio UE ma coordinamento dei fondi europei (e nazionali) esistenti per il raggiungimento degli obiettivi inerenti la strategia individuata; 2) No! all'introduzione di una *normativa* specifica in quanto ogni strategia macroregionale è frutto di una apposita “comunicazione” della Commissione e del corrispondente “piano d'azione” elaborato in base ai contributi di soggetti pubblici (Autorità nazionali, regionali, loca-

² L. Berionni, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale* in «Istituzioni del Federalismo», 3/2012, 729. Per una introduzione generale alla tematica delle politiche europee di coesione e di cooperazione regionale v., fra i molti, R. Sapienza, *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano, 2003 e M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

³ V. IPRES (Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali), *Rapporto Puglia 2015* (Cap. 15: *La strategia macroregionale adriatico-jonica*), Cacucci Editore, Bari, 2015, 265.

⁴ L. Berionni, *op. cit.*, 733.

li) e privati (*stakeholder*, mondo scientifico, società civile); 3) No! alla creazione di un'ulteriore *istituzione* dovendosi applicare alle Macroregioni i principi della cooperazione, del coordinamento, dell'integrazione, della *multilevel governance*⁵. Circostanze, tutte queste, che però non si sono dimostrate in grado di dare una risposta soddisfacente al problema principale costituito dall'incapacità delle strutture esistenti di agire in modo efficiente ed efficace a causa della loro frammentarietà. Ed ecco, allora, che la stessa Commissione ha proposto di modificare e il Consiglio ha accettato, in un certo senso, di capovolgere la regola dei "tre No!" nella regola dei "tre Sì!". E cioè: 1) Sì! alla complementarietà dei finanziamenti; 2) Sì! alla definizione di una nuova progettualità; 3) Sì! al coordinamento degli strumenti istituzionali. In definitiva, configurando la Macroregione come uno strumento per il miglior *coordinamento* di istituzioni e risorse già disponibili e, nell'ambito delle normative esistenti, per permettere di raggiungere una maggiore efficacia rispetto a quella che si potrebbe registrare a seguito di azioni individuali poste in essere da Unione Europea, Stati-membri, Regioni e Comuni⁶.

Ma ciò che fa riflettere di più, se si fa un attimo mente locale a quanto appena cennato, è che l'efficacia di un tale approccio macroregionale finisce per essere definita dalla circostanza che il miglior coordinamento che essa assicura nasce dall'abbattimento e dal superamento dei *confini* politico-amministrativi entro cui, ad oggi, restano relegati e sono costretti Stati, Regioni ed Enti territoriali vari. Il che significa che una forma di aggregazione dei territori, non più determinata dai retaggi e dai vincoli storici ma indotta dall'attualità dei problemi (ambientali, di sviluppo, di comunicazione, di politiche sociali, etc.), si può costituire sol che si abbia l'accortezza di capovolgere il concetto di *confine*: da luogo della delimitazione, del limite, del muro, del divieto di oltrepassamento in sede del relazionamento, dell'incontro, della collaborazione, della cooperazione e, infine, della condivisione e dell'integrazione.

Naturalmente, non è un'operazione né semplice né immediata. Ma pur senza voler qui entrare nel merito del rilanciato (dal processo di globalizzazione) dibattito sul concetto di confine⁷, bisogna ricordarsi che quest'ultimo

⁵ V. ampiamente A. Stocchiero, *Macroregioni europee: del vino vecchio in una botte nuova* in CESPI, Working Paper 65/2010, 6 ss.

⁶ Cfr. F. Alfonsi, *Documento di lavoro sull'evoluzione delle strategie macroregionali dell'EU: prassi attuale e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo*, Commissione per lo sviluppo regionale, 21 ottobre 2011, in www.europarl.europa.eu.

⁷ Vedi P. Zanini, *Significati del confine. I limiti naturali, storici, culturali*, B. Mondadori, Milano, 2000; Z. Bauman, *Globalizzazione e glocalizzazione* (saggi scelti a cura di P. Beilharz), Armando Editore, Roma, 2005; S. Salvatici, *Confini: costruzioni, attraversamenti, rappresentazioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2005; G.P. Cella, *Tracciare confi-*