



TERRITORIO E TERRITORI NELL'UE
13 NOVEMBRE 2020

Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali

di Ines Ciolli

Professore associato di Diritto costituzionale
Sapienza - Università di Roma



Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*

di Ines Ciolli

Professore associato di Diritto costituzionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Se è vero che la categoria giuridica del territorio resta fondamentale per lo stato nazionale, per le istituzioni europee essa ha sempre mantenuto profili di ambiguità. L'antinomia tra spazio e territorio europeo peraltro non è stata ancora composta e l'Unione continua a mantenere profili dell'uno e dell'altro, sebbene con differenti proporzioni. Il territorio dell'Unione è ancora la sommatoria di quello degli Stati membri. e la prospettiva di una istituzione europea federale sembra ancora lontana e non unanime tra i politici e gli studiosi. La prospettiva di uno spazio territoriale europeo sembra invece più concreta. Si tratta di una nozione che ha natura funzionale e si esplicita nelle politiche di "coesione economica, sociale e territoriale", nella formazione di Euroregioni, nelle politiche volte a costruire spazi che sono stati definiti "morbidi" e ritagliate sul modello definito del '*soft planning for soft spaces*'. Si delinea, perciò, un uso dello spazio sempre più duttile e componibile, a seconda delle necessità economiche o sociali. In altre parole, lo spazio prevale sul territorio ed evoca il ritorno a un pluralismo territoriale sul modello feudale, che accoglie in modo più soddisfacente la globalizzazione più matura.

Abstract [En]: Territory remains a pillar as legal categories of the national State, but for the European institutions it does not have the same value. Moreover, the antinomy between space and European territory has not yet been composed so much that the Union continues to maintain profiles of one and the other, albeit with the different proportions. The territory of the Union is still the sum of that of the Member States. and the idea of a federal European institution still seems so far and not unanimous among politicians and scholars. The perspective of a European territorial space, on the other hand, seems more concrete. It is a notion that has a functional nature and is expressed in the policies of "economic, social and territorial cohesion", in the creation of Euro-regions, in policies aimed at building spaces that have been defined as "soft" and cut out on the model defined as the '*soft planning for soft spaces*'. Therefore, an increasingly flexible and modular use of space is outlined, according to economic or social needs. In other words, space prevails over territory and it evokes the return to a territorial pluralism on the feudal model, which welcomes the more mature globalization in a more satisfactory way.

Sommario: **1.** I termini della questione: dallo spazio al territorio europeo. **2.** L'Europa tra spazio e territorio. **3.** Lo spazio politico dell'Unione europea: caratteri generali. **3.1.** I processi di pseudo federalizzazione in Europa: un richiamo al territorio come categoria tradizionale. **3.2.** L'Unione europea e la scelta di un modello che privilegia lo spazio policentrico **4.** La governance multilivello nello spazio europeo. **5.** Cenni conclusivi. Verso un nuovo feudalesimo: la frammentazione territoriale e il consolidamento del "soft space".

1. I termini della questione: dallo spazio al territorio europeo

In una conferenza organizzata nel 2008 dall'*Académie internationale de Droit constitutionnel*, interamente dedicata al concetto giuridico di territorio, Michel Troper, chiamato a chiudere i lavori, alla questione

*Articolo sottoposto a referaggio.

che egli stesso pose all'uditorio "*Que dire du territoire aujourd'hui?*" rispose in modo provocatorio "*le même chose qu'hier*"¹.

Tale affermazione, in linea di massima, poteva costituire una sintetica valutazione dell'assenza di rilevanti cambiamenti nella percezione e nella concezione giuridica del territorio dello Stato. Non che a Troper sfuggissero le trasformazioni in atto della sfera di competenza dello Stato, né dei mutamenti subiti dal territorio in ambito fisico, geografico e politico, compreso il fatto che le frontiere sono oggi più porose non solo per ciò che riguarda l'economia e i mercati globali, ma anche per la gestione delle migrazioni². Tuttavia, quel che il giurista francese voleva sottolineare era la distinzione che si deve sempre operare nel diritto tra *Sein* e *Sollen*, tra la *réalité empirique* in continuo divenire e la tenuta del concetto giuridico di territorio, che come tutte le categorie, per definizione astratte, pur in presenza di evidenti e puntuali sollecitazioni, mantiene intatta la sua valenza euristica e si rivela in grado di assorbire le trasformazioni. In altre parole, Troper trae da ciò la constatazione che la sovranità territoriale non era insidiata da cambiamenti repentini e in definitiva il rapporto tra lo Stato e il suo territorio restava stabile, pur a fronte di profondi cambiamenti politici e geografici. Lo stesso discorso valeva, a suo dire, anche per il concetto di sovranità, perché le sollecitazioni subite nell'ultimo trentennio almeno, pur intervenendo su una sostanziale *puissance matérielle*, non intaccavano né il senso più profondo dell'*imperium*, né il rapporto tra sovranità interna ed esterna dello Stato³. Anzi, il giurista francese notava come tale rapporto fosse rimasto se non inalterato, almeno ben conservato⁴.

Le sollecitazioni e le provocazioni di Michel Troper sono condivisibili, tuttavia, è innegabile che la tendenza sia quella di identificare la categoria astratta "territorio dello Stato" con i suoi cambiamenti reali e di non considerarla più solo come un limite geografico e politico della sovranità nazionale, ma come un frammento dello spazio globale; in altre parole, sono sempre più numerosi coloro che considerano il territorio statale come una categoria flessibile e permeabile, espressione di un nuovo ordine giuridico divenuto funzionale a una produzione normativa caratterizzata da una sempre maggiore porosità e sempre più riferibile a fonti vicine alla *soft law*⁵.

¹ M. Troper, *Remarques de conclusion*, in AA.VV., *Droit constitutionnel et territoire*, Académie internationale de droit constitutionnel, Tunisi, 2009, p. 450.

² Il rapporto tra territorio nazionale, transazionale e emigrazioni è stato oggetto di analisi di molti studi recenti sul territorio e le sue trasformazioni, per tutti E. Rigo, *L'Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione europea*, Roma, 2007.

³ D. Donati, *Stato e territorio*, Roma, 1924, pp. 59 ss.

⁴ È semmai verso l'interno che il rapporto tra la sovranità il territorio subisce alcune modifiche con l'adozione di un sistema federale o regionale. La potestà legislativa condivisa con gli Stati membri e in alcuni casi lo stesso potere giurisdizionale solleva alcune questioni in merito alla sovranità esclusiva dello Stato oppure condivisa con le sue parti. Sul punto, B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, in *Federalismi.it*, 21 novembre 2007.

⁵ Hanno indagato le trasformazioni territoriali causate dai dirompenti fenomeni globali L. Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e Costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007 e A. Di Martino, *Il*

Si prospettano all'orizzonte nuovi modelli di spazialità più facilmente permeabili e soprattutto sganciati dalla forma Stato, che si affiancano a questo modello storico e si propongono come nuove istituzioni⁶. Questo fenomeno investe anche l'Unione europea che proprio per la sua flessibilità e per il fatto che si può considerare una istituzione ancora *in fieri* meglio evidenzia le oscillazioni che in essa sono presenti tra una concezione territoriale e uno spaziale dei propri confini.

A dire il vero, tali concezioni e tali modi concreti di intendere e percepire la sfera geografica e politica dell'istituzione europea sono presenti e coesistono al momento. Ciò si manifesta nelle due concorrenti tendenze presenti in seno all'Unione, una che prospetta un modello federale e l'altra la costruzione di uno spazio di natura soprattutto economica.

2. L'Europa tra spazio e territorio

Come si è appena illustrato, sostenere ancora oggi la centralità del territorio come categoria giuridica, non significa disconoscere i fenomeni di disaggregazione degli enti territoriali vecchi e nuovi.

Si deve, anzi, ripartire dai fondamenti storici per rimarcare le analogie e le differenze rispetto ai processi più recenti⁷. Non si può negare, ad esempio, che uno degli aspetti peculiari del territorio dell'istituzione statale, che le ha consentito di emergere sulla altre e di resistere alle lotte antagoniste tra istituzioni, è stata la capacità di approntare un'organizzazione militare, strategica e amministrativa che ha facilitato l'edificazione di una struttura di governo stabile e in grado di unificare un pluralismo territoriale acefalo. La lotta al pluralismo territoriale, peculiare alle istituzioni feudali ha rappresentato il fine prioritario e vincente dello Stato assoluto. Tale processo di unificazione ha operato secondo lo schema descritto da Max Weber: una migliore organizzazione dell'istituzione statale per quel che attiene alla burocrazia e all'organizzazione amministrativa (centrale), l'uso della forza fisica e politica attraverso l'organizzazione centralizzata degli eserciti, insomma un migliore assetto territoriale⁸.

territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto, Milano, 2010, pur constatando la tenuta di queste categorie dal punto di vista interno allo Stato nazione.

⁶ Ne parla, da ultimo, R. Hirsch, *City, State. Constitutionalism and the megacity*, London, 2000, spec. pp. 30-31.

Condivide la tesi di Troper di una sana e robusta costituzione della categoria territorio dello Stato, J. Hickman, *The new territorial imperative, Comparative Strategy*, 2010, p. 405, che scrive: «The prophesied decline of the sovereign territorial state did not occur. In the 1990s, constructivist international relations specialists joined postmodern political geographers theorizing about globalization in anticipating a brave new effectively borderless world in the which the sovereign territorial state would fade from the scene, supplanted by a variety of non- State entities, including multinational corporations, transnational networks, and separatist movements.... Today, (however) the sovereign territorial state is in robust health and control of territory is as valuable as ever. Neither the sovereign state nor its arguably hardwired territorial imperative has been transcended in international affairs.»

⁷ M. Burgess, H. Vollaard, *Introduction: analysing Westphalian State in integrating Europe and globalizing world*, in ID., (a cura di), *State Territoriality and European Integration*, London, 2006, p. 1 e ss. e S. Elden, *Birth of territory*, cit., che ricorda la formula di Altusio: *rex imperator in regno suo*.

⁸ Come ha affermato Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr, 1922. A conclusioni analoghe è giunto M. Mann, *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, in *European Journal of Sociology*, 1984, pp. 185 e ss. il quale traccia le tappe dell'evoluzione statale partendo dalla supremazia di una entità territoriale coesa e unita sui

Si può anzi affermare che la lotta alla parcellizzazione territoriale resta uno degli scopi centrali affidati allo Stato⁹. Stein Rokkan ha dimostrato, inoltre, come il successo dello Stato su altre istituzioni nel periodo storico che ha visto la formazione dello Stato assoluto, quali le città e le contee, sia consistito proprio nella grandezza e nell'estensione territoriale: solo l'ente più grande poteva ricondurre proprietà e superfici geografiche a unità¹⁰.

In tempi più recenti, però, tale centralità è venuta meno: resta un elemento costitutivo delle istituzioni politiche e in particolare di quella statale, ma a partire dall'edificazione dello stato democratico è la sovranità popolare, ossia il binomio popolo/sovranità ad assumere la massima rilevanza, non il territorio¹¹.

Questa tappa fondamentale nell'evoluzione delle istituzioni e della categoria giuridica territoriale segna un punto di svolta con il passato e getta le fondamenta per l'edificazione di spazi giuridici alternativi, ove il territorio assume una posizione secondaria, ancillare rispetto al popolo e alla sovranità.

È nel passaggio dal XX al XXI secolo che possiamo fissare questa trasformazione dalla quale per vie indirette scaturiranno forme territoriali variegata e differenziate: quelle in continuità con il territorio dello Stato e quelle che se ne differenzieranno maggiormente. Si assisterà così a forme di ri-territorializzazione e contemporaneamente di de-territorializzazione¹², si darà vita a costruzione di non luoghi¹³, a frammentazioni causate da disordini territoriali e parimenti a tentativi di ricomposizione di territori e della sovranità che su di esso insiste¹⁴. Questa complessa evoluzione vede la formazione di un nuovo pluralismo territoriale ove trovano legittimazione anche istituzioni non statali, anch'esse dotate

territori minori e frammentati, fino ad arrivare alla formazione di una istituzione statale che si identifica nel binomio territorio- sovranità Per una efficace ricostruzione storica si veda anche Ch. Tilly, *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, 1975 e Th. Ertman, *The Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge, 1997, il quale conferma le caratteristiche dello Stato elencate da Weber, come pure S. Finer, *State and nation-building in Europe: the role of the military*, in Ch. Tilly, (a cura di), *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, 1975 e F. Fukuyama, *State-building: governance and world order in the 21st century*, New York, 2004.

⁹ Th. Ertman, *The Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge, 1997.

¹⁰ E.-W. Böckenförde, *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione*, in ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Bari-Roma, 2007, pp. 33 e ss. J. Ellul, *Histoire des institutions*, t. IV, XVI^e-XVIII^e siècle, Paris, 1956.

¹¹ Come del resto aveva già intuito e teorizzato R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlino, 1928, pp. 53 ss., il quale realizza come il concetto di popolo sia l'elemento centrale della triade e come il territorio sia strumento del popolo e costituisca un fattore di integrazione culturale, capace di mettere in relazione l'identità di uno spazio politico e la sua sovranità. Così anche H. Heller, *Staatslehre*, Sijthoff, Leiden, 1934, pp. 139 ss., che rileva l'importanza del territorio come fattore naturale, volto a cementare l'unità statale, risultato della composizione di popolo e sovranità.

¹² Sulla de-territorializzazione come conseguenza della globalizzazione, per tutti, A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002, pp. 63 e ss.

¹³ M. Augé, *Non-Lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Parigi, 1992. Sui non luoghi si consenta di rinviare a I. Ciolli, *Spazio, territorio, "luoghi strani". La conformazione dello spazio politico negli Stati illiberali*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018.

¹⁴ Analizzati in B. Badie, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Parigi, 1995 e da C. Jönsson et al., *Organizing European space*, London, 2000.



di una "superficie" sulla quale esercitare un dominio, che coesistono con le forme istituzionali tradizionali.

3. Lo spazio politico dell'Unione europea: caratteri generali

È in questo contesto che deve essere inserito il dibattito relativo al territorio dell'Unione europea.

Si tratta di un tema particolarmente vischioso, nel quale persino la questione dello spazio geografico che identifica l'Europa è incerta: una delimitazione dei suoi confini non è chiara, né condivisa¹⁵. Più stabili sono i confini politici delle istituzioni europee, poiché il loro territorio coincide con quello degli Stati membri¹⁶, ma non si tratta di confini propri dell'Unione.

L'unico esempio di eventuale spazio europeo è quello che riguarda una delle politiche chiave in tema di territorio dell'Unione europea, la "coesione economica, sociale e territoriale", disciplinata sia nel TUE, sia più attentamente nel TFUE¹⁷. È però evidente che si tratti, nella migliore delle ipotesi, di un territorio derivato e non originario e soprattutto che si possa considerare un elemento funzionale, che muta la sua stessa natura giuridica in funzione degli scopi da raggiungere: si attegga a semplice ambito materiale di applicazione delle norme dell'Unione in alcuni casi; si può considerare come sommatoria di normative nazionali in altri casi. Per questo la sua natura a geometria variabile lo colloca nell'accezione di spazio e non nella più tradizionale categoria del territorio.

Quel che emerge dalle politiche europee è la necessità sia di trasformare quel concetto statico di territorio in una categoria capace di identificare nuove esigenze che tengano insieme spazialità e territorialità, sia di costruire una cultura dello spazio basata sul pluralismo e sulla coabitazione di enti privati e istituzioni territoriali e non, al fine di consolidare e fornire stabilità a una identità politica, l'Unione, che è ancora in via di definizione¹⁸.

La rassomiglianza con le istituzioni feudali è tuttavia impressionante e le contraddizioni che la storia aveva prodotto allora sono ancora dietro l'angolo. Su uno stesso spazio insistevano

¹⁵ G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*; L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, entrambi in in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, Napoli, 2017, rispettivamente pp. 487 e pp. 548 e ss.

¹⁶ A. Moine, *Le territoire comme un système complexe: pour un concept opératoire en géographie*, Paris, 2007, pp. 9 e ss..

¹⁷ Tale politica è menzionata nell'art. 3, par. 3 TUE; nel Protocollo n. 28 al TFUE; nell'art. 4, par. 2 lett. c TFUE; nel titolo XVIII TFUE, ove viene definita materia di competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri. Riferimenti allo spazio europeo come spazio della coesione sociale e territoriale sono presenti in G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., pp. 37-38 e D. Le Bihan, *Espace communautaire ou territoire de l'Union européenne?*, in A. A. Abdelmalek, (a cura di), *Le territoire: entre l'Europe et l'Etat nation*, Rennes, 2006, pp. 99 e ss. Quest'ultimo Autore illustra le tappe delle politiche territoriali europee, a partire dalla politica agricola sino al documento intergovernativo dello Sviluppo dello spazio comunitario del 1999 e rintraccia altresì le fonti normative nelle quali lo spazio europeo è menzionato, sempre come "spazio funzionale".

¹⁸ A. A. Abdelmalek, *Culture de l'espace: mono-territorialité et pluri-territorialité*, in ID (a cura di), *Le territoire: entre l'Europe et l'Etat nation*, cit., pp. 23 e ss.

contemporaneamente istituzioni a carattere universale, quale la chiesa; a carattere sovrano, quale l'impero; a carattere locale, quali i comuni; a carattere personale, quali gli ordini e le corporazioni¹⁹.

Pertanto, universale e particolare, pubblico e privato, ossia le istituzioni politiche e gli enti a carattere privatistico davano vita a forme di ibrida e ancora acerba sovranità frammentata, che si riverberava in una pluralità di fonti, di norme e di comandi di stampo personale che a loro volta coesistevano su superfici a volte delimitate come i territori, a volte dai confini incerti come gli spazi aperti. Questa sembra la caratteristica del territorio europeo ancora oggi, frutto di una mondializzazione che, pur con tutte le differenze evidenti, traccia i confini di un neo-feudalesimo²⁰.

L'Europa allora superò la frammentazione proprio mediante una territorializzazione che portò tra il XVI e la fine del XIX all'edificazione dello *jus publicum europeum*, di schmittiana memoria²¹, ossia di un diritto internazionale interstatale che si consolidò grazie alla stabilità e all'equilibrio che intercorreva tra gli Stati territoriali del continente. Lo *jus publicum europeum* ha rappresentato un'area europea circoscritta e tangibile, che sostituiva la spazialità neutra e sfocata delle istituzioni feudali e soprattutto della *res publica christiana*.

Ciò dimostra che il Continente europeo nel corso della storia ha conosciuto sia ambiti spaziali neutri e dilatati, occupati dalla supremazia religiosa che si esercitava sui fedeli (e sugli individui) più che su un territorio²², sia l'edificazione di territori politici che si identificano con la sovranità territoriale.

L'Unione europea ha incarnato questa dicotomia e ha mantenuto la duplice modalità: da una parte ha tentato di dotarsi di un territorio politico proprio, anche se *sui generis*, quando, soprattutto la dottrina, ha dato vita a un intenso dibattito sull'integrazione europea mediante un modello federale, con connotati talmente peculiari che si è parlato piuttosto di una coalizione politica²³; dall'altra, alcune politiche e alcuni eventi storici hanno creato l'occasione per coinvolgere l'Unione europea in attività politiche e normative all'interno di superfici neutre, lisce, differenziate da quella degli Stati membri, ove oltre alla disciplina dell'Unione intervengono anche privati, distretti economici, porzioni di superfici statali senza una qualificazione amministrativa o politica.

Si potrebbe considerare questa fase come una tappa verso la costruzione di un ordine globale, che era già stato evocato da Carl Schmitt. La differenza, però, con quella teorizzazione, è palese: lo studioso di

¹⁹ Sul punto P. Grossi, *Il dominio e le cose*, Milano, 1992 spec. pp. 25 e ss. e A. Padoa Schioppa, *Il diritto nella storia d'Europa, Il medioevo*, Parte I, Padova 2005.

²⁰ Sulla coesistenza di più ordini sovrani e proprietari E. Cortese, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano 1990, pp. 206 e ss.

²¹ C. Schmitt, *Der nomos der Erder, Im Völkerrecht des Jus Publicum europaeum*, Berlino, 1947, trad. it. Milano, 1991, pp. 163 e ss.

²² G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 436

²³ Così K. Kister, *Europa und der Nationalstaat*, in *Süddeutsche Zeitung*, n. 117 del 24.3.1997, p. 4.

Per quanto riguarda il dibattito sull'eventuale modello federale dinamico in seno all'Unione europea, si rinvia alla ricostruzione di R. Calvano, *La Corte di Giustizia e la Costituzione europea*, Milano, 2004, pp. 49 e ss.

Plettenberg teorizzava un ordine globale governato da un solo Stato, mentre nell'ordine globale attuale l'istituzione statale è destinata a soccombere in favore di altre entità²⁴. Inoltre, la realtà si è inoltrata ben al di là dell'intuizione di Schmitt, che pensava all'occupazione della terra e del mare ma non certo, come invece è avvenuto, anche a quella degli spazi immateriali di interazione economica e tecnica²⁵. Né era del tutto chiaro allo studioso tedesco quanto potesse essere pronunciata la scissione tra diritto e territorio, binomio che ha contraddistinto tutta la storia della statualità.

In questa evoluzione si inserisce anche la costruzione di un territorio europeo, che si traduce non tanto nel «tentativo di organizzare uno spazio politico senza ricorrere al paradigma territoriale»²⁶, quanto più precisamente nella trasfigurazione di tale paradigma in uno spazio ricomposto e neutralizzato.

La tendenza più recente di ricomposizione dello spazio politico dell'Unione sembra adombrare il processo di federalizzazione in favore di una spazialità che si rivela tendenza mondiale. La presenza di uno spazio comune di riferimento consente all'Unione europea più ampi margini di manovra per gli "sconfinamenti" dell'economia nel diritto²⁷ e una maggiore permeabilità da parte di fonti normative duttili e legate a forme di *soft law*²⁸. Uno spazio comunitario aperto ai mercati e alla tecnica consente una maggiore penetrazione da parte di forme diversificate di *lex mercatoria* e di *lex digitalis*²⁹. È, in altri termini, la costruzione di un federalismo basato sui diritti e sulla tutela multilivello che per definizione supera i confini territoriali e si proietta in uno spazio de-territorializzato³⁰, il quale finisce per coincidere con uno "spazio liscio planetario" senza confini e senza identità storica, che nulla condivide con un territorio storicamente individuato³¹.

È in atto un processo se non inverso, assai lontano da quello territoriale tradizionale, che sembra volto ad assecondare la nascita e il consolidamento di nuovi modelli istituzionali aggregati, finalizzati a garantire non la dominazione sovrana su un territorio, ma l'edificazione di superfici neutre, non necessariamente connotate politicamente o basate su processi elettorali, entro le quali vigono regole e norme sganciate da elettività, rappresentanza politica e responsabilità politica. Tali ibridi spaziali si

²⁴ Sul punto, C. De Fiores, *Schmitt, il nomos e la globalizzazione americana*, e G. Foglio, *Globalizzazione e spazi politici nel pensiero internazionalistico di Carl Schmitt*, entrambi in *Il Nomos della terra sessant'anni dopo. L'Europa di Carl Schmitt*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2011, rispettivamente pp. 139 e ss. e pp. 93 e ss.

²⁵ I. Augsberg, *Carl Schmitt's fear: Nomos-Norm-Network*, in *Leiden Journal of International Law*, 2010, pp. 741 e ss.

²⁶ Come ha suggerito G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 487.

²⁷ La felice definizione è di C. Salazar, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Di lacune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit., p. 593, che più precisamente parla di «sconfinamenti dell'economia e della finanza, le quali tracciano "mappe spaziali" che si sovrappongono a quelle dei territori statali».

²⁸ C. Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, 2001.

²⁹ Così A. Cantaro, *Il nomos preso sul serio*, in AA.VV., *Il nomos della terra sessant'anni dopo. L'Europa di Carl Schmitt*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 1-2, 2011, pp. 33-34.

³⁰ M. Luciani, *Dal chaos all'ordine e ritorno*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2019, spec. pp. 366-370.

³¹ Il lemma è stato coniato da C. Galli, *Cittadino/ straniero/ ospite*, in *Filosofia e Teologia*, 1998, p. 231 e poi ripreso in ID., *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, cit., p. 55.

connotano per le caratteristiche di elasticità e fluidità territoriali, funzionali all'accoglimento e alla valorizzazione di fonti normative spurie e soprattutto di esigenze di natura economica o finanziaria. In genere si tratta di superfici sulle quali insistono fonti non più provenienti da una sola autorità sovrana e volte a dare massima espansione a organismi tecnici o economici di varia natura, quali ad esempio i distretti economici, assemblaggi di organismi pubblici e privati come accade nella gestione delle Euroregioni³².

In altre parole, l'Unione europea si può considerare un grande spazio, un *Ordnung* senza *Ortug*³³.

3.1. I processi di pseudo federalizzazione in Europa: un richiamo al territorio come categoria tradizionale

Agli albori della costruzione europea, l'idea di una confederazione di Stati che potesse mantenere la pace e si adoperasse per la costruzione di un mercato comune fu espressa da Jean Monnet, sulla scia dell'eredità di Altiero Spinelli che così si concretizzava politicamente. L'idea di un assetto territoriale e istituzionale che fosse almeno vicino a una confederazione sembrava fosse uno degli obiettivi della Comunità economica europea³⁴. Il contesto politico ed economico richiedeva un accordo tra gli Stati e una capacità di coagulare interessi e solidarietà, almeno economica, a un livello superiore³⁵. Il modello federale si inseriva perciò in una continuazione del modello statale e soprattutto in una predominanza del pubblico sul privato³⁶. Tuttavia, anche questa tendenza, più attenta ai profili del territorio, di recente sembra allontanarsi volutamente da un dibattito incentrato sulle categorie classiche del diritto finora applicate allo Stato. In altre parole, il federalismo che continua a essere per alcuni una finalità dell'Unione europea è comunque un modello nuovo e trasfigurato rispetto a quello che si conosce tradizionalmente all'interno dello Stato federale storicamente conosciuto. Quel modello classico di federalismo, anche inteso in senso dinamico, richiederebbe una legittimazione politica che l'Unione non

³² C. Schmitt, *La rivoluzione legale mondiale. Plusvalore politico come benefici per la legalità giuridica e la super legalità in Il concetto d'imperio nel diritto internazionale*, Roma, 1941, p. 71. Per una riflessione sul rapporto tra lo spazio politico e la tecnica nel pensiero di Carl Schmitt si veda C. Resta, *Stato mondiale o nomos della terra. Carl Schmitt tra universo e pluriverso*, Roma, 1999, p. 53.

³³ L. Mari, *Ordinamento, localizzazione, uniformità: quale nomos dopo Schmitt per l'Europa?*, in AA.VV. *Il nomos della terra sessant'anni dopo. L'Europa di Carl Schmitt*, cit., p. 76.

³⁴ Per quel che attiene al rapporto tra confederazione di stati e federalismo si ritiene che entrambi gli elementi siano presenti nel processo di integrazione europea, come ha sostenuto anche M. Burgess, *Federalism and the European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London, 2000, 253 e ss. e come ha anche affermato H. Sidgwick, *The development of European polity*, London, 1903, p. 433, secondo il quale confederazione e federalismo costituiscono due momenti del complesso processo di "federalità".

³⁵ Per una storia del progetto federale in Europa si veda F. Laursen, *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*, London, 2011. Per ciò che riguarda il rapporto tra Stati membri e Unione europea in chiave federalista, si veda E. Cloots, G. De Baere, S. Sottiaux (a cura di), *Federalism in the European Union*, Oxford and Portland, 2012.

³⁶ M. Burgess, *Federalism and the European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, cit., p. 10.

è in grado di conferire, come dimostra la scelta di modelli alternativi, che nascono su basi funzionaliste. Ciò spiega altresì il fallimento del modello federalista cui si ispirava Altiero Spinelli.

Secondo parte della dottrina l'ordinamento dell'Unione europea partendo da un modello di federalismo duale, basato sull'idea di una separazione di ordinamenti, e una distinzione di sfere di competenza legislativa e avvicinandosi a un modello di federalismo cooperativo, ove le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri sono coordinate e complementari e disciplinate secondo il principio di sussidiarietà che è disciplinato a pieno titolo nei Trattati³⁷.

Altri ritengono che il processo di federalizzazione abbia trovato nuova forza soprattutto grazie alla tutela dei diritti e al rango della Carta di Nizza, identico a quello dei Trattati com'è stabilito nell'art. 6 del TUE, che richiede uno sforzo continuo di contrattazione e di riallocazione della tutela giurisdizionale condivisa tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e le Corti nazionali che indirettamente produce l'effetto di un progressivo accentramento della protezione in capo all'Unione³⁸.

Tuttavia, pur tenendo conto di questi processi di federalizzazione, non sembra che essi possano aggiungere molto in merito alla questione dell'esistenza o meno di un territorio federale.

A dire il vero, nonostante qualche raro entusiasmo, la dottrina prevalente sembra concordare in merito a un affievolimento del dibattito sul modello federale dell'Unione e sulla costruzione di uno Stato federale o confederale. Anzi, il riferimento a un federalismo legato alle categorie tradizionali del costituzionalismo di matrice statale, per accennare a una qualche costruzione territoriale europea, è stato considerato a "wrong...debate"³⁹. Infatti, un dibattito serio sulla forma di allocazione delle competenze e di una eventuale territorialità dell'Unione deve essere diversamente impostato e deve tenere conto delle trasformazioni economiche già avvenute, che richiedono forme di spazialità costruite non più sugli Stati, ma su nuove istituzioni o su altri modelli addirittura non corrispondenti a istituzioni politiche tradizionali. Pertanto, un eventuale modello federale dell'Unione dovrebbe essere costruito superando il modello statale e rivolgendosi a forme spaziali di nuovo conio. Del resto, è già in atto un modello spaziale europeo legato a un pluralismo normativo e territoriale, che meglio si conforma a un modello economico globale⁴⁰ e nel quale il territorio non è più centrale⁴¹. Esistono esperimenti già avviati anche in seno all'Unione europea: la logica delle competenze multilivello non solo ripartite tra l'Unione e gli Stati, ma nelle quali sono investite anche le Regioni o enti minori. Ciò accade soprattutto

³⁷ Così R. Schultz, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford, 2009.

³⁸ Tra i molti, A. Torres, Pérez, *The federalizing force of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *International journal of constitutional law*, 2018, vol. 15, pp. 1080 e ss.

³⁹ T. Koopmans, *Federalism: The Wrong Debate*, 29 *Common Market Law Review*, 1992, p. 1047, che ricostruisce il dibattito scientifico successivo all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, quando si propose di impostare su nuove basi la questione di una struttura federale dell'Unione.

⁴⁰ G. Teubner, *The Two Faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism*, *Cardozo Law Review*, vol. 13, 1991, pp. 1443 e ss.

⁴¹ Così K. Lenaerts, *EU Federalism in 3-D*, in E. Cloots, G. De Baere, S. Sottiaux (a cura di), *Federalism in the European Union*, cit., p. 14.



per la disciplina e la gestione dei fenomeni economici. La ripartizione non solo riguarda anche le entità sub-statali, ma anche quelle create direttamente dell'Unione. L'esempio più lampante è quello delle competenze di tipo commerciale o industriale affidate alle Euroregioni, che sono interdipendenti dagli Stati membri, ma anche dall'Unione che spesso fornisce i finanziamenti e ne stabilisce la governance mediante accordi industriali o mediante politiche di sviluppo dei territori che costituiscono l'Euroregione stessa. Infatti, le Euroregioni sono strutture di cooperazione transnazionale fra due o più territori dell'Unione europea o anche dell'Europa fisica; non hanno né uno *status* giuridico definito, né una personalità giuridica. Tengono insieme comunità d'interessi, associazioni, organismi pubblici e privati, che non sono rappresentati da governi pubblici o da assemblee rappresentative, ma partecipano direttamente alla gestione delle attività in quei territori attraverso forme varie di *governance*. Si tratta di Regioni asimmetriche per natura e scopi: alcune nascono tra Stati contigui, altre all'interno dello stesso Stato e altre ancora hanno una natura ibrida e sono il risultato di porzioni di territori amorfe, appartenenti a più Stati, non tutti necessariamente membri dell'Unione europea. Spesso sono finalizzate alla gestione di programmi di cooperazione territoriale europea, alcuni specifici come "INTERREG", approvati dalla Commissione europea che incidono su specifiche aree, non sempre omogenee tra di loro⁴². Tra le varie Regioni europee, si ricordano l'Euroregione economica Transtiroliana, che comprende anche il cantone svizzero dei Grigioni, oltre che l'Alto Adige e il Tirolo; quella del Nord-Est che vede assemblate le Regioni del Friuli Venezia Giulia, del Veneto, della Carinzia, con i territori di Istria e Fiume.

All'interno di questi programmi di finanziamento europeo di specifiche Regioni geografiche o economiche, ad esempio il programma Interreg V-A Italia-Slovenia, si possono finanziare territori economici di varia natura, quali le province di Udine, Pordenone, Gorizia e Trieste, la provincia di Venezia e le Regioni statistiche della Slovenia, Notranjsko-primorska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Obalno-kraška e Goriška. È evidente la natura spuria e variegata di queste nuove entità e gli assemblaggi di tipo economico e geografico (ma quasi mai politico) sui quali sono costruiti.

Si può parlare perciò di una trasfigurazione di territori che negli Stati membri rivestono altra natura e altra identità.

Oltre a questo esempio, si può ricordare, per quel che attiene all'esistenza di eventuali confini propri dell'Europa e dunque di un suo territorio distinto da quello degli Stati membri, come la questione si sia già posta per le politiche europee sull'immigrazione e per quelle relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Anche in quel caso ci si chiedeva se fosse possibile avanzare l'ipotesi dell'esistenza di un

⁴² Una parte delle disposizioni riguardanti la gestione delle Euroregioni è contenuta nel Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo e Del Consiglio del 5 luglio 2006, che ha dato origine a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) e nel Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

proprium territoriale dell'Unione. Tuttavia, quell'ambito di azione delle politiche dell'Unione è stato sempre definito come "spazio giuridico", sicché sembrerebbe si possa escludere che gli stessi studiosi vogliano qualificarlo come territorio politico dell'istituzione europea.

3.2. L'Unione europea e la scelta di un modello che privilegia lo spazio policentrico

I processi federali che avrebbero assegnato all'Unione europea un territorio politico sul modello classico al momento sembrano essere stati accantonati.

La scelta dell'organizzazione territoriale dell'Unione sembra seguire una direzione nuova e per certi versi opposta a quella che ha favorito la formazione degli stati assoluti e la loro evoluzione: se il successo di quelle formazioni politiche è dipeso dalla progressiva unità territoriale e nella sovranità esclusiva, il modello che emerge come peculiare all'Unione, invece, segue la strada di un policentrismo territoriale e di una conseguente frammentazione della sovranità su questi spazi territoriali.

Tale pluralismo si connota per la trasfigurazione di spazi regionali e comunali assemblati in modo nuovo e finalizzati alla loro stessa espansione economica e produttiva e per la scelta di modelli che privilegiano scale territoriali diverse rispetto a quelle statali. Lo spazio proprio dell'Unione, dato dalle Euroregioni, comporta una frammentazione dei territori politici degli Stati membri e contemporaneamente una loro ricomposizione in spazi europei senza alcuna identità storica o giuridica. La scelta di privilegiare uno spazio europeo policentrico e diverso da quello unitario degli Stati membri era già stata operata con la conferenza intergovernativa di Postdam nel 1999, tra i ministri competenti in materia di sviluppo del territorio, che ha dato vita al documento informale chiamato *European Spatial Development Perspective (ESDP)*⁴³. Questo ha rappresentato una tappa intermedia di un lungo percorso di definizione dello spazio europeo. L'elaborazione di una strategia comune tendeva a privilegiare le azioni finalizzate allo sviluppo all'interno dello spazio, soprattutto quello economico, in linea con la natura dell'Unione.

Una serie di conferenze intergovernative successive tra i ministri competenti ha identificato le zone chiave dello sviluppo (economico) europeo, che non è finalizzato a politiche uniformi sul territorio, ma a privilegiare lo sviluppo di alcune grandi città e di alcuni agglomerati urbani, aree che meglio si confanno ai mercati mondiali. Ciò non significa che sia trascurato lo scopo della coesione sociale, tuttavia la crescita dell'integrazione economica all'interno del mercato europeo difficilmente si coniuga con quest'ultima. Anzi, quanto più si tratta di introdurre il mercato globale all'interno delle istituzioni locali, tanto più la coesione sociale viene accantonata sia perché queste politiche risultano di più difficile

⁴³ A. Faludi, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, in *Regional Studies*, vol. 40, 2006, pp. 667 e ss. e ID., *Territory: An Unknown Quantity in Debates on Territorial Cohesion*, in *European Journal of Spatial Development*, vol. 51, 2013, pp. 2 e ss.

realizzazione su territori spuri come questi che si stanno ricostruendo su base europea, sia perché il senso delle città globali è proprio quello di una maggiore capacità di attrarre i mercati internazionali, convogliando ricchezze e capitali in modo esponenziale e per definizione disuguale⁴⁴. Nonostante l'accordo ESDP menzioni in più punti la necessità di uno sviluppo sostenibile e capace di mitigare le disuguaglianze, comprese quelle tra le città e le zone rurali, di fatto gli investimenti più rilevanti riguardano le grandi città e gli agglomerati urbani.

Le grandi città metropolitane nell'accordo sono considerate " *larger geographical zone of global economic integration*", tra di esse, le più importanti costituiscono il "pentagono europeo", composto da Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo, città globali che offrono servizi, reti, capitale economico e finanziario. Si delinea, infatti, un interesse prevalente per le *attractive cities* e per il loro territorio contiguo, costruzione ideale per rafforzare un sistema policentrico costituito da Regioni metropolitane, distretti urbani (definiti *city cluster*, con una denominazione che richiama la loro natura economica) e reti urbane⁴⁵.

Tali nuove forme territoriali sono considerate dei veri e propri "territorial capital"⁴⁶, delle risorse economiche o per meglio dire delle vere e proprie merci. Il fenomeno è ormai dilagante e non solo in Europa. Esso comprende tutte quelle attività che possono ricondursi a politiche di consumo estremo del territorio, spesso completamente disgiunte dalle politiche di produzione sullo stesso: si pensi alla pratica del "land grabbing", ma anche alle più risalenti politiche di "gentrificazione", che non tengono in alcun conto dell'identità dei luoghi nei quali avvengono tali politiche⁴⁷.

La questione della mercificazione del territorio, visto come vettore economico e di produttività, era già stata colta con la nascita dei distretti industriali, nozione che era stata coniata da Alfred Marshall⁴⁸. L'economista inglese aveva osservato come l'aggregazione di piccole imprese su una scala territoriale più grande e competitiva comportasse una maggiore produttività delle stesse. È solo l'aspetto economico però che se ne giova, non il territorio in sé che, semmai, rischia di essere impoverito dall'assenza di una diversificazione produttiva. Quest'ultimo profilo, svantaggioso sul lungo periodo, non è stato però al centro di una seria riflessione, mentre la maggiore e immediata ricchezza che

⁴⁴ Si vedano, sul punto, E. Olivito, *(Dis)egualianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale* e A. Poggi, *Le dimensioni spaziali dell'egualianza*, entrambe in *Rivista AIC*, n. 1, 2020.

⁴⁵ M. Perkmann, *Construction of new territorial scales: A framework and case study of the EUREGIO cross-border region*, in *Regional Studies*, 2007, vol. 33, pp. 657 e ss. Si permetta anche di rinviare a I. Ciolli, *Le modèle polycentrique de division du territoire national et les transformation en droit constitutionnel*, in *Rivista AIC*, 3, 2012.

⁴⁶ R. Camagni, R. Capello, *Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union*, in *Regional Studies*, 2013, Vol. 47, pp. 1385 e ss.

⁴⁷ S. Sassen, *Land Grabs today: Feeding the disassembling of national territory*, in *Globalizations*, 2013, pp. 25. e ss. L. Paoloni, *Land grabbing e beni comuni*, in M. R. Marella, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Roma, 2012, pp. 139 e ss. e, più di recente, C. Salazar, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Di lacune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit., p. 596.

⁴⁸ A. Marshall, *Principles of Economics*, London, 1890.

l'aggregazione delle imprese in enti quali i distretti industriali è stata accolta con favore, tanto che in Italia il settore è stato prontamente disciplinato con normative *ad hoc*⁴⁹. Lo stesso è accaduto con i cosiddetti accordi di rete, che rendono evidente la commistione tra istituzioni pubbliche e imprese e privati, che si trovano a concordare tutti sullo stesso piano la gestione di questi enti ibridi; la normativa sul tema, infatti, non solo rinvia a dei veri e propri contratti tra le piccole e medie imprese protagoniste del distretto, ma dispone che la disciplina del settore sia quasi esclusivamente disciplinata dagli stessi⁵⁰. Insomma, si evidenzia così un pluralismo, anzi un coacervo di fonti di varia natura che insistono tutte su uno stesso territorio, ormai plurale⁵¹.

Poiché il fenomeno investe l'Europa intera, ciò sta a dimostrare una vivacità, ma anche una palese anarchia della gestione del territorio dell'Unione. Negli Stati membri questi fenomeni sono moderatamente controllati dal potere pubblico centrale, sebbene sempre più a fatica, mentre nell'Unione tale politiche sembrano essere incentivate liberamente.

Visto il prosperare di queste forme ibride di territori produttivi, l'eventuale conversione a un modello federale tradizionale da parte dell'Unione europea sembra tramontare; quel modello storico di ripartizione di competenze e di territorialità organizzata è stato considerato troppo rigido e soprattutto spesso le disposizioni da cui trae legittimazione son contenute in norme di rango superiore, difficilmente modificabili. Di conseguenza, quell'assetto territoriale diviene incompatibile o almeno poco funzionale rispetto a questi processi di formazione di spazi fluidi e in via di definizione.

Esistono inoltre altri tipi di istituzioni territoriali in Europa costruite per non coincidere con i confini nazionali⁵². Le politiche relative allo sviluppo di nuovi territori sono affidate all'Unione e non più agli Stati membri. Nel migliore dei casi, quindi, abbiamo territori che competono con quelli statali. Come ha giustamente sottolineato Andreas Faloudi, siamo passati molto rapidamente da uno sviluppo geografico dell'Unione ad una politica territoriale che, per il momento, si limita alla competenza condivisa tra Unione e Stati membri a favore della coesione territoriale⁵³.

La *European Spatial Development Perspective* parla di "*spacial approach*" lasciando sottinteso che le politiche comunitarie si inseriscono in una superficie neutra che viene di volta in volta riempita da programmi comunitari e da azioni statali o da politiche miste: viene menzionato nei primi paragrafi del documento (par. 1.1) il lemma territorio inteso come "*new dimension of European policy*", ma senza che sia offerta

⁴⁹ I distretti industriali sono stati disciplinati per la prima volta in Italia con L. 5 ottobre 1991, n. 317

⁵⁰ La possibilità di disciplinare con veri e propri contratti gli accordi tra medie e piccole imprese per costituire una rete produttiva e contenuta nell'art. 3, commi 4-*ter* e 4-*quinq*ues del D. L. n. 5 del 2009, convertito in L. 9 aprile 2009, n. 33.

⁵¹ Così anche AA. VV., *La mobilisation du territoire: les districts industriels en Europe occidentale du XVII au XXIe siècle*, Paris, 2007.

⁵² N. Brenner, *Global cities, glocal States: global cities formation and State territorial restructuring in contemporary Europe*, in *Revue of international political economic*, 1998, pp. 1 e ss.

⁵³ A. Faloudi, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, in *Regional Studies*, 2006, pp. 667 e ss.

alcuna definizione specifica. L'attenzione, infatti, è riservata a questo spazio di intervento economico e in subordine anche politico, ove si svolgono le attività di promozione europea, volte a colmare le differenziazioni tra Regioni povere e ricche, ma in sostanza finalizzate a creare dei mercati su quelle superfici condivise dall'Unione e dagli Stati membri⁵⁴.

Successivamente, l'*European Spatial Development Perspective* si è consolidato anche dal punto di vista normativo e ha trovato una sua autonoma disciplina.

L'art. 14 TFUE promuove la coesione sociale e territoriale dell'Unione e degli Stati membri, secondo le rispettive competenze e l'art. 36 della Carta dei diritti dell'Unione riconosce la promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione e l'accesso ai servizi d'interesse economico generale previsto dalle legislazioni e dalle prassi statali, conformemente ai Trattati. A questi riferimenti si sono aggiunti anche altri documenti riferiti al territorio europeo, sempre in funzione dell'espansione economica e di una migliore produttività dei territori dell'Unione⁵⁵.

4. La governance multilivello nello spazio europeo

La nozione di territorio, per la storia che evoca nell'Europa occidentale, in definitiva sembra non si addica all'Unione europea. Per questo nei Trattati si parla di “spazio comunitario”, quando ci si riferisce all'Unione. Si tratta di una nozione che ha natura funzionale e che trova nella pianificazione del territorio il modo per limitare l'impatto delle politiche puramente mercantili sull'ambiente e sulle finalità di ordine sociale ed economico che si compendiano nella ricerca di una “coesione economica, sociale e territoriale”. Il Trattato di Lisbona ha aggiunto la coesione territoriale a quella economica e sociale, ha sancito una protezione esplicita per queste politiche e ha altresì stabilito una competenza concorrente in tale ambito tra gli Stati membri e l'Unione, ha inoltre previsto una serie di specifici finanziamenti per l'obiettivo della coesione territoriale, al fine di consolidare uno sviluppo sostenibile ed equilibrato all'interno dell'Unione. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione dedica il Titolo XVIII alla coesione economica, sociale e territoriale e negli artt. 174-178 è disciplinata la politica europea di coesione.

⁵⁴ L'intenzione di dare vita a nuove istituzioni territoriali è evidenziata nel punto 2 del documento che ha introdotto l'*European Spatial Development Perspective*. Si parla di politica territoriale e nel paragrafo si sostiene che: «The entry into force of the Economic and Monetary Union (EMU) contributes significantly to European integration. Parallel to the progress of economic and social integration, separations caused by internal borders tend to fade. Closer relations and interdependencies are emerging between the cities and regions of the Member States. This means, *inter alia*, that projects at the regional, national or community level in a certain country, and whose scope exceeds that of the territory in which its authority is exercised, may have a considerable impact on the spatial and urban structure of the country. other Member States. The implementation of Community policies will henceforth involve taking better account of their spatial effects in time, since in the future the differences in productivity will no longer be offset, for example by national adaptations of the rates currency exchange. This will help to avoid further widening regional disparities».

⁵⁵ *The Territorial State and Perspectives of the European Union Document Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, First Draft, presentato da tutti e 25 gli Stati membri dell'Unione il 26 giugno 2006.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la coesione territoriale è divenuta uno degli obiettivi principali dell'Unione ed è stata oggetto di molteplici documenti istituzionali⁵⁶. La nuova competenza in materia di coesione territoriale, ai sensi del trattato di Lisbona, prevede che la Commissione, possa avere un ruolo centrale nelle questioni del governo del territorio, tenendo conto però del fatto che si tratta di una competenza concorrente con quella degli Stati membri e comunque da realizzarsi nel rispetto del principio di sussidiarietà. Pertanto, i governi nazionali sono rappresentati nel Consiglio dei ministri e devono approvare qualsiasi iniziativa della Commissione in materia. Già questo fatto ha creato qualche inconveniente per ciò che riguarda le decisioni sulla gestione delle politiche sul territorio dell'Unione, perché gli Stati membri hanno posizioni differenti sulla competenza di quest'ultima, sì che alla resa dei conti le decisioni comunitarie sono state rare e di poco conto. La sussidiarietà, in altri termini, favorirebbe l'intervento degli Stato e non quello centralizzato. D'altro canto, però, proprio tale principio avrebbe favorito politiche dell'Unione specifiche e concentrate sulle aree di importanza europea. Da qui la nascita di nuovi territori ove l'ingerenza dell'Unione può essere maggiore.

Le politiche sul territorio che l'Unione europea può mettere in campo sono dunque ritagliate su spazi che sono stati definiti "morbidi" e le politiche sono ritagliate sul modello definito del 'soft planning for soft spaces'⁵⁷. Si delinea perciò non solo un uso sempre più ampio nel mondo globale della soft law, ma anche quello di uno spazio sempre più duttile e componibile a seconda delle necessità economiche o sociali. Insomma, la prospettiva è quella di una modernità più che liquida, come è stata felicemente definita⁵⁸.

Gli Stati membri restano, invece, *the quintessential form of a closed entity, with border control an expression of its sovereignty*⁵⁹, come del resto aveva osservato Michel Troper e sono contraddistinti tendenzialmente da un «territorialismo», ossia da unità politiche rigide quali distretti, città, province e regioni⁶⁰. In altre parole, qui si parla ancora di spazi "duri", che resistono anche grazie al principio di sussidiarietà, all'invasione - nel rapporto con l'Unione - da parte di spazi modulabili e "morbidi". Infatti, tale principio si coniuga con rapporti giuridici tradizionali tra istituzioni politiche su un modello quasi-federale ed è chiamato ad allocare le competenze al livello più idoneo, che spesso coincide con quello

⁵⁶ I documenti pubblicati fino al 2010 sono elencati e commentati in U. Janin Rivolin, *EU territorial governance: learning from institutional progress*, in *European Journal of Spatial Development*, 2010 (reperibile sul sito: <http://www.nordregio.se/EJSD/refereed%2038.pdf>).

⁵⁷ A. Faludi, *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, London, 2010, e G. Haughton G., Ph. Allmendinger, D. Counsell, G. Vigar, *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, London, 2010.

⁵⁸ Il riferimento, ovviamente, è a Z. Baumann, *Liquid modernity*, Cambridge, Malden, 2000.

⁵⁹ A. Faloudi, *Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying*, in *Regional Studies*, vol. 47, 2013, p. 1603.

⁶⁰ J. A. Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, London, 2000; J. N. Rosenau, *Strong demand, huge supply: governance in an emerging epoch*, in I. Bache, M. Flinders, (a cura di), *Multi-level Governance*, Oxford, 2004, pp. 31 e ss.

statale o regionale interno agli Stati⁶¹. In questi casi, il principio di sussidiarietà funge da limite nei confronti del dilagare degli spazi senza frontiere e senza diritto.

5. Cenni conclusivi. Verso un nuovo feudalesimo: la frammentazione territoriale e il consolidamento del "soft space"

Quel che si evidenzia nei moderni processi che riguardano il territorio dell'Unione è la presenza di politiche complesse, dinamiche e spesso concorrenti rispetto a quelle che trovano applicazione all'interno degli Stati aderenti all'Unione.

Da una parte si assiste a una ri-territorializzazione, dall'altra a un assemblaggio di nuovi territori privi di elettività e personalità giuridica, nei quali lo spazio come elemento liscio e neutro sembra prevalere. I "soft spaces" coesistono non sempre pacificamente con quello che Ran Hirsch chiama lo "spatial statalism"⁶², ossia la tradizione del costituzionalismo statale ove esistono delle frontiere ben delimitate entro le quali si esercita la sovranità. È ciò che ha legittimato la superiorità della forma statale sulle altre istituzioni. Tale processo è stato funzionale al superamento della frammentazione medievale e soprattutto all'evoluzione del concetto di sovranità, che ancora esplica i suoi effetti, sebbene sia costantemente minacciato da nuove forme territoriali, quali le grandi città.

I fenomeni di trasformazione, tuttavia, attecchiscono con maggiore determinazione là dove le strutture politiche sono meno consolidate, ovvero nell'Unione europea, nella quale i tipi di assemblaggio territoriale prevedono, più che altrove, anche processi di glocalizzazione e di conquista di visibilità e potere da parte delle cosiddette "megacities"⁶³. Queste ultime, pur essendo inserite all'interno degli Stati Nazionali, cominciano a reclamare statuti speciali, a frammentare il territorio nazionale, a renderlo diseguale nelle sue parti⁶⁴. Saskia Sassen ha proposto un'analisi profonda e incisiva sulla questione dello spazio globale e sulla trasformazione del ruolo delle città in questo nuovo ambito⁶⁵. La crescita dell'importanza delle città anche dal punto di vista storico era già stata al centro della riflessione di S.

⁶¹ A. Faloudi, *Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying*, cit., pp. 1594 e ss. Per una storia delle politiche regionali e locali europee, si veda anche A. S. Bruno, *Tra territorio e spazio: la città metropolitana come politica urbana*, Napoli, 2018, spec. pp. 15-32.

⁶² R. Hirschl, *City, State. Constitutionalism and the megacity*, London, 2020, pp. 30 e ss.

⁶³ I. Deas, A. Lord, *From new regionalism to an unusual regionalism? The emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganisation of the state*, in *Urban Studies*, vol. 43, 2006, pp. 1847 e ss. e G. Cotella, E. Purkarthofen, A. Faloudi, *The poverty of territorialism and the future of European spatial integration*, in *Regional Studies*, vol. 54, 2020, pp. 999 e ss.

⁶⁴ R. Camagni, R. Capello, *Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union*, in *Regional Studies*, 2013, Vol. 47, p. 1385. I due autori hanno sostenuto che: «In a context of globalization and the creation of wide single-currency areas, regions (and also nations) must concern themselves with the competitiveness of their production fabric because no spontaneous or automatic adjustment mechanism is still at work to counterbalance a lack (or an insufficient growth rate) of productivity».

⁶⁵ S. Sassen, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, Calif., 1994.

Rokkan⁶⁶, il quale vedeva nell'espansione della città uno strumento di contrasto nei confronti dei fenomeni centralisti e unitari dello Stato-nazione. Rokkan citava già allora il ruolo antagonista di una città come Barcellona rispetto allo Stato centrale. Insomma, aveva previsto fenomeni di differenziazione e di indipendentismo che si sarebbero manifestati in tutta la loro complessità e ampiezza in un momento successivo, ma che inevitabilmente si sarebbero riverberati sull'unità nazionale anche territoriale⁶⁷. Citava altresì l'esempio opposto di una città globale ma allineata alla cultura nazionale dell'unità quale Parigi che considerava "*acts as a driving force for the National state*"⁶⁸.

Si tratta di operazioni di differenziazione e di legittimazione di simmetrie territoriali che ormai investono quasi tutti i Paesi, non solo europei⁶⁹. Differenziazioni territoriali e statutarie che in Italia sono state spesso reclamate dalle Regioni o città metropolitane dotate di maggiori risorse per competere nei mercati economici e finanziari, non certo da quelle meno attrezzate.

Stati membri e Unione europea condividono le istituzioni ma sembrano puntare su modelli di organizzazione dello spazio giuridico diversi anche se affiancati, non ancora coordinati⁷⁰.

Quel che emerge è un affresco ove la frammentazione territoriale, non sempre capace di una riorganizzazione, evoca forme di sovranità territoriale plurale di tipo feudale⁷¹. Lo Stato aveva sconfitto le istituzioni territoriali antagoniste, ma oggi queste tornarono con una forza e un'importanza anche maggiori. Le grandi città sembrano non appartenere più a un solo Stato del quale geograficamente fanno parte; alcune di loro sono ormai parte di un sistema globale: New York, ad esempio, non è più solo una delle città più importanti degli Stati Uniti, ma è inserita in un contesto più ampio, rappresenta (anche) se stessa e la propria identità, come se si trattasse di una città stato, una *polis* greca, ma di dimensioni globali⁷².

Gli scopi di questi nuovi assetti territoriali non sono comuni, ma a volte antagonisti. Il ritorno ai corpi intermedi di origine feudale rappresenta una sconfitta per il mantenimento dell'unità statale, sempre più in pericolo. Molte delle caratteristiche del periodo feudale sono presenti oggi nella vita delle nostre

⁶⁶ S. Rokkan, *Cities, States, and Nations: a dimensional model for the study of contrasts in development*, in *Building State and Nations. Models and data resources*, vol. I, 1973, pp. 73 e ss.

⁶⁷ La letteratura sul tema è sconfinata, per tutti, G. Ferraiuolo, *Costituzione federalismo secessione. Un itinerario*, Napoli, 2016.

⁶⁸ S. Rokkan, *Cities, States, and Nations: a dimensional model for the study of contrasts in development*, in *Building State and Nations. Models and data resource*, cit., p. 76.

⁶⁹ N. Brenner, *Global cities, glocal States: global cities formation and State territorial restructuring in contemporary Europe*, in *Revue of international political economic*, 1998, pp. 1 e ss.

⁷⁰ J. Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity, 2013.

⁷¹ S. Rokkan, *Dimension of state formation and national building: a possible paradigm for research on variations within Europe*, in Ch. Tilly, *The formation of national States in Western Europe*, Princeton, 1975, pp. 562-600.

⁷² S. Sassen ha illustrato la sua tesi che dà conto di un progressivo disallineamento tra sovranità, territorio e istituzioni politiche in funzione di nuove entità (che non hanno una natura politica), in ID., *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, 2006 and *The Global City, New York, London, Tokyo*, Princeton, 1991.



democrazie in crisi: la frammentazione della sovranità; pluralità delle fonti derivanti da istituzioni diverse e spesso antagoniste, che a quel tempo erano la chiesa, l'impero, i feudatari e i comuni, oggi le istituzioni mondiali e le grandi aziende che rispondono a regole e scopi diversi. Il periodo feudale fu caratterizzato soprattutto dall'accentuata presenza di rapporti personali rispetto a quelli istituzionali, della *Herrschaft*, ossia della supremazia del *dominium* sull'*imperium*⁷³.

Non da ultimo, l'emersione di fenomeni di leadership ovunque nel mondo e di verticalizzazione del potere, come ha ricordato più volte Carl Schmitt, sono proprio la conseguenza di un eccessivo pluralismo (anche territoriale) che richiede una sintesi diretta e semplice, più di quella che può garantire la dinamica parlamentare⁷⁴.

Al momento è difficile porre fine a questi processi di disgregazione dell'unità territoriale e di conseguenza della stessa unità politica. Non devono però essere ignorati, almeno dagli studiosi.

⁷³ O. Hintze, *Staatsverfassung und Heeresverfassung*, Dresda 1906.

⁷⁴ C. Schmitt, *Der Hüter derr Verfassung*, Berlino, 1931.