

FORME DI SVILUPPO TERRITORIALE

**a cura di
Giuliana G. Carboni**

FrancoAngeli

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

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.

FORME DI SVILUPPO TERRITORIALE

**a cura di
Giuliana G. Carboni**

FrancoAngeli

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

“Climate change and territory governance instruments” Copyright © 2017 by Brunella Brundu.

“Blue economy and cruise tourism. What evidences?” Copyright © 2017 by Brunella Brundu and Salvatore Lampreu.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia*
(CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

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

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

INDICE

Introduzione	pag.	7
1. Climate change and territory governance instruments	»	9
1.1. From environment to climate	»	9
1.2. Social economics impacts derived from climate change	»	14
1.3. Territorial governance, a useful tool	»	16
2. Blue economy and cruise tourism. What evidences?	»	19
2.1. The positive externalities of Blue Economy	»	19
2.2. The sea between economy and environmental sustainability	»	21
2.3. Cruise tourism. A growing industry	»	23
2.4. Cruise tourism in Italy	»	24
2.5. Conclusions	»	26
3. La distribuzione regionale delle risorse	»	29
3.1. Introduzione	»	29
3.2. Origini del federalismo fiscale	»	32
3.3. I tre modelli	»	36
3.4. Crisi finanziaria e federalismo fiscale	»	46
4. Tra rivalutazione e nuova competitività: il marketing territoriale per il rilancio delle aree rurali	»	52
4.1. Nuovi modi di intendere la ruralità come premessa per il marketing territoriale	»	52
4.2. Il marketing territoriale: origini e sviluppi	»	54
4.3. Dall'impresa al territorio: dal marketing al marketing territoriale	»	58

4.4. Il marketing territoriale alleato strategico per le aree rurali	pag.	59
4.5. Quali prospettive per il marketing territoriale nelle aree rurali	»	63
5. La integración regional de frente a sus dos expresiones jurídicas: ¿intergubernamental o supranacional?	»	71
5.1. El Derecho internacional general como matriz normativa	»	71
5.2. Ausencia de un legislador autónomo de los Estados	»	73
5.3. Primacía	»	74
5.4. Deber de los Estados de adecuar su legislación interna a sus obligaciones internacionales	»	74
5.5. Prevalencia del Derecho internacional general sobre todo el Derecho interno	»	75
5.6. La variable normativa Derecho supranacional	»	78
5.7. Incorporación inmediata o automática	»	80
5.8. Efecto directo o eficacia directa	»	81
5.9. Aplicabilidad por los jueces nacionales.	»	82
5.10. Primacía	»	83
5.11. El Derecho comunitario andino y el Derecho del Mercosur	»	88
5.12. Consideraciones finales	»	90
Gli autori	»	93

INTRODUZIONE

La globalizzazione ha segnato in profondità le politiche di sviluppo dell'Occidente, con conseguenze che sono in parte già visibili e in parte inesplorate.

Nella sua complessità, essa è, essenzialmente, de-territorializzazione, ovvero la ricerca di una nuova dimensione per le attività umane. Prima l'economia, poi la politica e il diritto hanno cercato di definire le nuove forme territoriali entro le quali contenere la loro azione.

Le dinamiche della globalizzazione si prestano, infatti, ad essere affrontate con un approccio multidisciplinare e nel dibattito pubblico e accademico si va consolidando una nuova terminologia per descrivere i fenomeni correlati: mondializzazione, sovranismo, glocalismo. Si tratta di termini che presentano tutti un'accezione geografica e che spingono chi intenda accingersi a queste tematiche a superare le barriere delle "materie" per esplorare le commistioni e le interposizioni che possono crearsi tra scienze diverse.

Gli studi pubblicati in questo volume rivelano come diritto, economia e geografia si mescolino legandosi sempre di più: integrazione culturale e organizzazioni sovranazionali, diritto fiscale e regionalismo, nuova economia e sviluppo locale, prossimità e risorse territoriali.

Il contributo di Giuliana Carboni prende in esame i modelli economici al fine di indagare i rapporti tra un determinato modello e lo studio di un settore del diritto, considerando l'apporto che esso può dare per descrivere e spiegare il contenuto di determinate norme o comportamenti. L'interazione tra principi del federalismo fiscale e costituzione finanziaria dà luogo a un sistema plurale di relazioni finanziarie tra centro ed enti territoriali, che si traduce, appunto, in diversi schemi o modelli. Il contributo di Calogero Pizzolo, dedicato al confronto tra forme di organizzazione giuridico-territoriale europee e sudamericane, evidenzia similitudini e differenze della geografia e

della cultura tra i due Continenti. Lo studio sulle forme territoriali della distribuzione delle risorse tocca uno dei punti essenziali del problema relativo alla “giusta dimensione territoriale” non solo delle società ma anche dell’economia. Il lavoro di Brunella Brundu sul cambiamento climatico pone l’accento su uno dei fattori di trasformazione del territorio tra i più determinanti per la generazione di importanti mutamenti economici e sociali. L’autrice propone un modello di analisi e suggerisce risposte utili per una governance territoriale più efficiente. Esso potrebbe essere utilizzato per la definizione di azioni volte ad attenuare o adattare le politiche sociali rispetto al cambiamento climatico. Lo studio di Brunella Brundu e Salvatore Lampreu affronta le connessioni esistenti tra le politiche europee per la cosiddetta economia blu e gli sviluppi nel settore del turismo da crociera. L’Unione europea, infatti, in quanto organizzazione sovranazionale, spinge per l’adozione da parte degli Stati membri di un approccio integrato con l’obiettivo di promuovere l’uso sostenibile delle risorse marine, preservare gli ecosistemi e generare opportunità economiche in aree geografiche dal forte potenziale competitivo. Il contributo, partendo da tali premesse, analizza i più recenti orientamenti comunitari in relazione a uno dei comparti che, negli ultimi anni, hanno registrato i più elevati livelli di crescita, il turismo da crociera.

Salvatore Lampreu, infine, ritorna sui temi della competitività territoriale ma in riferimento alle aree rurali, contesti geografici ritenuti a lungo marginali sotto il profilo socio-economico che, negli ultimi anni, sono oggetto di riscoperta e rivalutazione per numerose funzioni oltre quella legata alla tradizione agricola. Il lavoro, muovendo dalla nuova prospettiva con cui oggi si guarda al mondo rurale, non più inteso solo come spazio di lavoro, ma anche come luogo di vita e di turismo, esamina come il marketing territoriale sia sempre più utilizzato e diffuso non per sostituire l’azione dei policy makers ma piuttosto per favorire una più efficace ed efficiente sistematizzazione e messa in rete delle risorse locali.

Il volume cerca di rappresentare la complessità dei fenomeni in atto attraverso una esposizione di case studies che dà conto del contesto sovranazionale e delle politiche locali, degli obiettivi e degli strumenti che i decisori mettono in atto per favorire lo sviluppo delle società. Sviluppo che non può non essere territoriale, quali che siano i confini delle aree oggetto di osservazione.

Nuove dimensioni geografiche di convivenza e nuove forme di sviluppo territoriali sono dunque le chiavi di lettura che accomunano studiosi di diritto, economia e geografia che hanno contribuito alla stesura dei lavori.

Giuliana Giuseppina Carboni

1. CLIMATE CHANGE AND TERRITORY GOVERNANCE INSTRUMENTS*

di *Brunella Brundu*

1.1. From environment to climate

Environment and climate are becoming closer in pursuing the sustainability that, since decades, all the global plans are heading to.

We can define the study of these themes as relatively young; it follows, in various areas, the historical and economic situations of the world, particularly the financial transitions that, up to a few decades ago, saw the world divided in north and south, distinguishing between *Developed* and *Developing Countries*, arriving to the “Fourth World” definition due to the globalization, where to the new developing countries have the highest levels of polluting emission towards the environmental matrices.

The UN, since its birth in 1945, emphasised the peace keeping, human rights and the fair social-economic¹ development (as being the necessities of that time), yet no mention of was made about the environment. At the end of the sixties the importance and gravity of the environmental issues have been detected and, in some cases, turned out to be irreversible. This in the moment where the relation between economy and environment was born, and for the first time with a negative connotation.

* This article, published in the International Journal of Current Advanced Research (Vol. 6; Issue 5; May 2017), appears here with a brief integration.

¹ The United Nations Charter deals with and disciplines vast actions of competence and sets out its aims by identifying them: (A) Maintaining international peace and security; B) Development of friendly relations between nations, based on the principle of equality; C) Achieving international cooperation in economic, social, cultural and humanitarian matters; D) Promotion of respect for human rights and fundamental freedoms (Capecchi et alii, 2002).

The UN Conference for the Human Environment held in Stockholm in 1972 was the first organized by the UN on environmental themes, and officially inaugurated the global interest on the so called “Environmental matters”. To this will follow more frequent actions, at all levels but, with regard to the issues generated in the climate areas (climate change); the formalization of joint actions at a global level took place during the UN Conference on Environment and Development UNCED in Rio de Janeiro in 1992, from where sprung the United Nations Convention on Climate Change UNFCCC², who’s target is to stabilize the concentration of greenhouse gases in the atmosphere. This target becomes binding in the Kyoto Protocol adopted in 1997, in which there is the commitment of the developed countries to reduce, for the period 2008-2012, the total amount of emissions of 5% compared to the 1990 level. The protocol, signed by more than 180 countries and entered into force in 2005, foresaw the ratification of 55 countries producing the 55% of the polluting emissions, whilst offering the possibility not to take any binding measure to the developing countries. The concern over climate change brought to more accurate studies about global warming, the WMO, World Meteorological Organization and the United Nation Program for the Environment (UNEP) will form in 1988 the Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, whose reports provide evaluations and updates on the world situation.

The attention for the climate changes is increasingly pressing, since 1995 the Conference of Parts (COP) in the UNFCCC is held annually in various cities around the world. The last one was held in Marrakech, Morocco, in 2016. During these sessions actions, strategies and new deals are established. The one held in Paris (COP21) in 2015 has a particular importance, where

² Environment and sustainable development were the main issues discussed in the Rio de Janeiro Conference, held from 3rd to the 14th of June 1992, meeting from where the following “not binding” documents were born:

- Rio Declaration on Environment and Development
- Climate Change Convention
- Biological Diversity Convention
- Agenda 21
- Forest Principles.

The Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC defines Climate Change this way: “Climate change in IPCC usage refers to a change in the state of the climate that can be identified (e.g. using statistical tests) by changes in the mean and/or the variability of its properties, and that persists for an extended period, typically decades or longer. It refers to any change in climate over time, whether due to natural variability or as a result of human activity. This usage differs from that in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), where climate change refers to a change of climate that is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and that is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods” (IPCC, 2007).

the agreement signed by 195 countries on the world climate has a universal character, defining a global action plan that is legally binding. At the Paris conference all the single countries presented climate national action plans, and the European Union by 2030 to reduce at least by 40% its greenhouse emissions compared to 1990 levels. One key element is the mitigation, that is emission reduction to limit the increase to 1.5°

The European Environmental Community Policy was born in 1973 with the adoption, by the Council of Ministers, of the first Environmental Action Program (PAA). The Treaties of Rome, establisher for the European Community in '57, didn't provide any rule for environmental care, but one fundamental path toward that direction is the "Single European Act (AUE), signed in February 1986 and ratified in 1987, which modified and completed the Treaties of Rome, expanding the power of the Community in different sectors and perfecting the decision-making procedures." (<http://www.rgs.mef.gov.it>). Among the novelties introduced, some political areas including the environment, are formally incorporated. In 1992 the government of the 12 countries constituting the European Community signed the Maastricht Treaty, where the environmental themes are strengthened and the following four objectives were set: safeguard, care and improving of the quality of the environment, human health protection, controlled use of the natural resources; international promotion for measures aimed to sort problems at a regional and world level. In the Art. 130 R, par. 2, it is established that the principle in which "the needs linked to the environment safeguard have to be inserted in the definition and actuation of the other common politics" (Segre, Dansero, 1996, Pag. 12), affirming the concepts of sustainable development and integration. With the Amsterdam Treaty of 1997 this principle will become one of the main targets of the European Union.

The subsequent action programs for the environment see a Europe equipped with instruments suitable for prevention and precaution and formulates the basic principles to implement them, but is the Fifth Environmental Action Program (for a sustainable and durable development) formulated for the period 1992-2000, that marks a significant phase of the evolution in the environmental policies. This, according to the agreements of the Rio de Janeiro Conference, acts towards the environmental sustainability transforming the development model of the community policy through the use of legal, economic and financial tools in order to modify the bad behaviour against the environment. Thanks to multilateral (UNEP, OECD, European Council) or bilateral agreements, the community aims to the cooperation between countries against environmental issues, like the reduction of the ozone layer, the loss of biodiversity, deforestation, and finally the climate change issue

have been placed in a prominent position. Climate change represent, in facts, a global issue that can be sorted only through joint actions at an international level (<http://www.interreg-enplan.org/>). In the VI Action Program for Environment (2001-2010) this issue is recognized as the main challenge for the next 10 years, and the target is to reduce the greenhouse gases at a level that will not affect the planet climate³.

In march 2000 the European Commission issued the European Program for Climate Change (ECCP) whose purpose is the reduction of the greenhouse gases, the main actors in the increase of the world temperature. The strategy used have been defined ad “doubletrack” as being based on the Green Book that expect an exchange of the emission rights between the EU countries, and is addressed to the energy field and to the big industrial plants, while the second step includes measures finalized to the lowering of emission levels coming from specified sources (<http://europa.eu>).

Finally, the 7th Environmental Action Program (Fine Living within our planet borders) (2013-20120) identifies three priority areas: protecting nature and enhancing ecological resilience, promoting low-carbon growth with efficient use of resources, and the reduction of threats to the health and to the well-being of citizens linked to pollution, chemicals and effects of climate change.

These steps are divided in nine priority objectives that address the problem in a holistic way; the sixth in particular, calls for investment to support climate and environmental policies, and to consider the environmental externalities. To this end the PAA proposes to allocate at least 20% of the 2014-2020 EU budget to climate change mitigation and adaptation (<http://ec.europa.eu/>). The Program derives from the Europe 2020 Strategy, which was launched in 2010 to counter the economic crisis, and aims to direct the Eu-

³ The sixth action program for the environment includes 4 priority sectors of intervention: climate change, biodiversity, environment and sustainable management of resources and waste. In particular it aims to:

- Integrate the targets of climate change in the various comunitarian policies, concentrating in the energetic and transport;
- Reduce the emissions for greenhous gases thanks to specific measures aimed to improve energetic efficiency, increase the use of renewable energy, promote agreements with the industry and save energy;
- Develop a regime with Emission Exchange in Europe;
- Improve the research in the climate change field;
- Provide citizens with better information about climate change;
- Examine the energetic subsidies and their compatibility with the climate change issues related;
- Prepare the society to the climate change impact. (eur_lex.europa.eu/).

ropean Union's economy over the next decade. *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, that's the title of the document, includes among the five goals of achieving the "20-20-20" target, by 2020, in climate and energy: reducing gas emissions by 20% compared to 1990; 20% of the energy needs from renewable sources; 20% increase in energy efficiency. This brief excursus demonstrates that the European Union, in line with global trends, pursues and has high quality standards developed over the decades. It is highlighted how policies and strategies are implemented in the environmental and more climatic environment, promoting low carbon technologies and adaptation measures.

"The EU's Environmental Policy is based on Articles 11 and 191-193 of the Treaty on the function of the European Union. Under Article 191, fighting climate change is an explicit objective of EU environmental policy". The general objective is therefore sustainable development for the European Union, which is committed to "ensuring a high level of environmental protection and improving its quality" (Article 3 of the Treaty on European Union) (<http://eur-lex.europa.eu/>).

Climate change and its effects

Climate change can be evaluated through the variations in the average and/or through the variability of several indicators that persist for an extended period of time. It can be due to natural processes and changes in the composition of the atmosphere or even sought after through land use (WGII AR5). The climate changing produces some important phenomena, with the most relevant schematized below, with the use of the Climate-ADAPT statistics.

Over the last 90 years, the snow layer in the northern hemisphere has dropped significantly, recording an average reduction of 7% in March and April and by 47% in June, 1967-2015. This change affects the reflectivity of the Earth's surface, water resources, flora and fauna and their ecology, agriculture, forestry, tourism and in particular snow sports, transport and energy production. Since one third of the surface of the emerged lands is covered by snow for a certain period of the year, part of the solar energy is reflected and therefore not absorbed. Therefore, the decrease in its coverage increases the amount of sunlight absorbed by Earth, producing an increase in temperature (Dahlman, 2016). Satellite measurements also show a rise in the average global sea level due to climate change, the root causes of which is in the melting glaciers and changes in the water cycle. The rise, albeit lower than that recorded in the normal sea level fluctuations caused by tides, produces storm waves that are capable of causing significant damage to coastal areas

(Vitousek et al., 2017). Rain has also changed, increasing or decreasing in various countries, changing their distribution. In the twentieth century rainfall increased in northern Europe by 10-40%, while in Italy it decreased by 5% in the north and by 15% in the south (Dore, 2005). Another phenomenon, as mentioned above, is the global warming: in Europe the average temperature for the decade 2004-2013 was 1.3 ° higher compared to pre-industrial times, and according to *Clime ADAPT* is expected an increase of about 2.4 ° and beyond. Since 1880 the average duration of summer heat waves in western Europe has doubled and the frequency of hot days almost tripled. In the new millennium have been recorded an increase of deaths and morbidities in Europe, caused by the alternation of hot and cold waves in Europe, thus decreasing overall well-being. Climate events may have devastating effects on humans such as widespread disasters, hunger and diseases caused by drought and flooding, especially in the poorest countries. According to the World Health Organization (2003), the statistical distribution of extreme events will increase as temperatures rise even if not linearly.

Finally, the Alpine glaciers have lost about two-thirds of their volume since 1850, with an acceleration since 1980, and showing an inexorable loss trend.

1.2. Social economics impacts derived from climate change

Climate change will have impacts of economic and environmental relevance, which will produce indirect impacts on any human activity with different intensity in different places (Bigano, 2013).

The estimation of the impacts of climate change can also be achieved by considering the social aspects, droughts and floods, for example, have caused and cause large displacements of populations; already in 2009 the International Organization for Migration (IOM), provided that 25 million to 1 billion people could migrate from their home country due to climate change over the next 40 years.

The decrease in the effectiveness of poverty and food-shortages reduction programmes in the world, and the negative impacts on development actions in those economic sectors that are more easily affected by climatic conditions, in particular in agriculture, are particularly noteworthy. This phenomenon is amplified by non-climatic factors such as consumption and, therefore, exhaustion of natural resources determined by anthropogenic environmental and demographic pressure (Karfakis et alii, 2011).

The report on “The Climate Change, Impact and Vulnerability in Europe 2016” of the European Environment Agency (EEA), the IPCC reports and various other publications provide a review of the main economic impacts of climate change.

Among the factors that will affect the current socio-economic system, as mentioned above, the main one is the rise of the seas due to glacial melting. Europe’s coastal areas rich in inhabited areas, economic activities and natural ecosystems with high biodiversity values will be forced to engage adaptation policies such as dam construction, coastal repopulation, coastal ecosystem rehabilitation, targeted territorial planning associated with Integrated coastal zone management, and will need to further enrich their instruments by developing maps of hazard and flood risk. Coastal flooding that has hit millions of people in Europe since 2000 has compromised human health in various forms, in addition to the more drastic form of drowning, causing heart attacks, injuries, infections, exposure to chemical hazards and consequences for mental health. Disruption of services, including health services, shortages of drinking water, sanitation and transport, are non-secondary factors affecting the economy of the territories concerned (EEA, 2017).

In 1998-2002 Europe “suffered about 100 floods that caused 700 victims, the transfer of about half a million people and at least 25 billion euros of economic losses for the insured damages. “These floods involving an area of about one million square kilometers affected about 1.5% of the European population (EEA, 2005, p. 2; Carraro et al., 2007).

The energy sector is also an example of the economic sector that is particularly vulnerable to climate change, production and consumption are assessed on the basis of temperature and extreme phenomena. The overall effect on energy demand will depend on the trends of meteorological parameters at local and seasonal levels (Gaudioso D., 2012).

The processes induced by climate change are therefore factors of impact on the socio-economic component and determine the risks, listable in dangers, vulnerabilities and exposures, with socio-economic component influencing the anthropogenic component of climate change. The same socio-economic processes carried out along specific paths through adaptation and mitigation actions and environmental policies that consider governance models can affect the risk. A uniform and homogeneous system of environmental governance is essential to ensure proper management of the global ecosystem, a system suitable to coordinate environmental protection measures that still sometimes appear fragmented, preventing balanced management of available resources and leading overlaps in international action on matter (Lenzerini, 2008).

1.3. Territorial governance, a useful tool

The management of climate change adaptation and mitigation processes is very complex and therefore requires a *multilevel governance* approach for a more effective local public policies and development strategies. “It is about creating a system through which the responsibility for defining the policies for adaptation and implementation is distributed between different levels of government and institutions, with different modes and tasks in relation to the administrative actions of programming, control, evaluation and management in play. In this sense, Public Administrations are called to define appropriate ways for implementing climate change actions” (Pernice et alii, 2017).

The resulting scenario from the analysis of climate change show unequivocally that the territory over time will, in some cases, significantly change, deeming necessary timely choices from government agencies. For these reasons, it is important to find solutions through effective policies geared to ensure adequate responses to change both by mitigation and adaptation measures. The need to integrate climatic data with those that are environmentally friendly and socially owned by the land arises from the need to develop appropriate development policies to suit the changing scenarios and appropriate governance tools.

Climatic variables, factors affecting economic and environmental variables, and associated indicators, are very complex and, in order to generate comprehensive responses that support decisions, they need adequate IT systems. It is therefore necessary to create an articulated system that acquires historical data series, continuous monitoring based on effective indicators, elaborates possible scenarios by integrating the results into a GIS-based system that puts the decision maker in the best conditions to make choices (Brundu, Manca, 2016).

The system to be used to assist the territorial governance for climate change must provide, for the creation of a database that collects informations strictly based on climate, ecological, environmental and socio-economic indicators and has the ability to store them in a standardized way. The system, having to deal geographically or geographically referred to survey territories, requires the use of a GIS software for the creation of a Geographic Information System connected to the database.

The system, as well as allowing to display data within the spatial scope of the study, has the ability to perform sophisticated analysis through spatial queries and provides useful answers to the governance of the territory. The same system, through an intelligent model (built on the basis of a Bayesian network), is able to identify the appropriate correlations between them, based

on historical re-constructed sets of different indicators, and to predict through a probabilistic model the risks for the territory arising from climate change. This capability allows the system to find an important use in defining territorial policies to mitigate or adapt the planning choices in the climate change in progress.

Bibliography

- Anthoff D., Nicholls R.J., Tol R.S.J., “The economic impact of substantial sea-level rise”, *Mitig Adapt Strateg Glob Change*, 2010, pp. 321-335.
- Bigano A., “Un forte impatto sul turismo, come può rispondere l’Italia?”, *Eco-scienza*, n. 5, 2013, pp. 66-68.
- Capecchi G., Parisi N., Santini A., “L’Organizzazione delle Nazioni Unite”, *Liuc Papers*, n. 2, *Serie Impresa e Istituzioni*, 18, 2002, pp. 1-44.
- Brundu B., Manca I., *La geo-governance: tecnologie smart per la sostenibilità*, XX Conferenza Nazionale ASITA, 8-10 novembre 2016, Cagliari, 2016, pp. 103-110.
- Carraro C., Crimi J., Sgobbi A., *La valutazione economica degli impatti dei cambiamenti climatici in Italia e delle relative misure di adattamento*, APAT – CMCC, 2007.
- Commissione delle comunità europee, *L’ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro?* <http://www.interreg-enplan.org/>.
- Commissione delle comunità europee, *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta – Sesto programma di azione per l’ambiente* <http://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/2001-sesto-piano-azione-ambientale.pdf>.
- Commissione europea, *VII Programma d’azione ambientale. Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta* <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/it.pdf>.
- Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19920113/201310030000/0.814.01.pdf>.
- Dahlman L.A., *Climate Change: Spring Snow Cover*, 2016 <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-spring-snow-cover>.
- Dore M.H.I., “Climate change and changes in global precipitation patterns: What do we know?”, *Environment International*, n. 31, 2005, pp. 1167-1181.
- EEA Briefing, *Cambiamento climatico ed alluvioni in Europa*, 2005.
- EUR-Lex, *Ambiente e cambiamenti climatici* http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?locale=it&root_default=SUM_1_CODED%3D20.
- European Environment Agency (EEA), *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, n. 1, 2017.
- European Commission, *Cambiamento climatico: la Commissione vara il Programma europeo per il cambiamento climatico e definisce una strategia a doppio binario per la riduzione delle emissioni*, 8 marzo 2000 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-232_it.htm?locale=en.
- European Commission, *Azione per il clima. Accordo di Parigi* https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_it.

- Gaudio D., “L’impatto dei cambiamenti climatici sul sistema energetico italiano: verso una strategia nazionale di adattamento”, *Energia, Ambiente e Innovazione*, ENEA, 6, 2012, pp. 46-49.
- International Organization for Migration (IOM), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, 2009.
- Karfakis P., Knowles M., Smulders M., Capaldo J., *Effects of global warming on vulnerability to food insecurity in rural Nicaragua*, ESA Working Paper, n. 11-18, 2011.
- Lenzerini F., “La governance ambientale nel diritto internazionale”, in M. Montini e M. Alberton (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 1-28.
- Segre A., Dansero E., *Politiche per l’ambiente*, UTET, Torino, 1996.
- Padovani L. M., Carrabba P., Di Giovanni B., “Da Rio a Johannesburg: verso lo sviluppo sostenibile”, *Energia, Ambiente e Innovazione*, ENEA, 2, 2003, pp. 15-37.
- Pernice M., Balestrieri M., Pusceddu C., Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per il Clima e l’Energia, *Il ruolo della pubblica amministrazione nell’adattamento ai cambiamenti climatici. Un approfondimento a FORUM PA 2017* <http://forumpa2017.eventifpa.it/>.
- Vitousek S., Patrick L., Barnard P.L., Charles H., Fletcher C.H., Frazer N., Erikson L., Storlazzi C.D., “Doubling of coastal flooding frequency within decades due to sea-level rise”, *Scientific Reports*, n. 1399, 2017.
- World Health Organization, *Climate change and human health. Risks and Responses*, Geneva, 2003.

2. BLUE ECONOMY AND CRUISE TOURISM. WHAT EVIDENCES?*

di *Brunella Brundu e Salvatore Lampreu*

2.1. The positive externalities of Blue Economy

The dual role played by the sea, being at the same time an important resource to defend and a possible flywheel for the economy of both coastal and inner territory (Ministry of the Environment and the Protection of the Territory and the Sea, Unioncamere, 2014), is increasingly recognised by policy makers and decision makers, working for years in finding optimal solutions that are able to combine two aspects for long considered antithetic. The principles of environmental protection and those of economic growth can find interesting points of contact, and innovative synthesis, in actions that are aimed at implementing a truly sustainable, and primarily all inclusive, development that is technologically advanced and as endogenous as possible.

The European Union, with the Directive “Strategy for the Good Environmental Condition of the Sea” (2008 / CE / 56), consider the importance of these elements and recalls the need in adopting an integrated and cooperative approach between states, to promote sustainable use of marine resources and thus promote the conservation of ecosystems. The opportunity to gather the challenges deriving from an efficient use of sea resources for growth and job creation is also underlined in the “Declaration of Limassol”, approved in Nicosia in October 2012 during the informal conference between EU Member State ministries for the development of an integrated marine policy¹.

However, it’s with the communication from the European Commission about the Blue Growth (COM/2012/494 final), that the emphasis is put

* This article was published in the International Journal of Current Advanced Research (Vol. 6; Issue 6; June 2017). The article was written in collaboration between the two authors, however, B. Brundu wrote the parts 2.3, 2.4 and 2.5, S. Lampreu 2.1 and 2.2.

¹ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2014792%202012%20INIT>.

firmly on the importance of the sea and coasts for the sustainable development of the territories. The Commission points out new perspectives for the so-called *blue economy*, paying particular attention to border areas, seaports and coasts which, because of their physical and functional conformation, represent privileged sites for new experiments between traditional practices and innovative uses². The concept of blue economy named in the document refers to a chain-based and interdependent sectors economy, sharing common skills and infrastructures "... like ports and the electricity distribution systems, and rely on a sustainable use of the sea by the other sectors".

Among the sectors included in the blue economy are those of fisheries, which includes fishing, fish processing, wholesale and retail, the marine extraction industry (eg salt extraction, oil and gas), shipbuilding (with particular reference to the realities involved in the construction of pleasure boats, sport boats and shipyards in general), goods handling, passengers, housing and catering services, research, regulation and environmental protection, and sports and recreational activities (Unioncamere, 2016, p. 11).

There are many positive externalities on the social and employment profile deriving from the blue economy (Monaco, Prouzet, 2014, OECD, 2016). According to the Blue Growth Survey made by Ecorys (2012), the sea economy in the European Union, with € 500 billion per year of added value, origins 5.4 million jobs³. The seaside sector is confirmed to be a strategic sector in Italy as well, as emerged during the second "National Forum on Portuality and Logistics" organised by the Ministry of Infrastructure and Transport and the Mediterranean Motorways Network (RAM) in Livorno, in April 2017. Such evidence had been brought to light by the Union Chamber of Commerce's in their earlier fifth Sea Economy Report (2016). The study shows the large number of businesses in the Italian blue economy, with more than 185.000 companies, equal to 3% of the total nationwide, with a growing trend especially in recent years. Among the regions with the highest incidence of sea-related businesses, Liguria is ranked first with 9%, Sardinia with 5,6% and Lazio with 5,1%. The number of workers employed by these companies is important, ranging around 835,000 people distributed in different sectors. Among these, a central role is played by marine tourism, in association with the maritime transport sector and

² The Blue economy is a resource that can generate wealth, employment and innovation in a participatory, collaborative and sustainable model. The sea unites the productive sectors and the different traditions spread throughout the territory, becoming an extraordinary lever for the revival of the Italian economy... (D'Oronzio, Licciardo, 2016, p. 1).

³ These encouraging data, whose trends are growing, have also been confirmed during the recent Blue Economy Med Italian Summit, organized by C & G Blue Vision, Unioncamere, Federagenti and Legambiente, held in Rome in February 2017.

the shipbuilding chain. The latter represents one of the most established sectors in the Made in Italy production, with regard to the production of luxury yachts and megayachts (MPS, 2010).

The multiplier effect of the sea economy is interesting. For each euro produced in the activities related to the blue economy, 1.9 euro is generated, in average, in the remaining economic sectors, with favourable effects on the territories which are also made more competitive, thanks to these dynamics created by the production chains activated. In regard to the total added value attributed to the sea economy, Unioncamere (2016) points out that in 2015 it passed 42 billion euros, with an estimation an extra 80 billion generated on the rest of the economy, and a total amount of 122.9 billion euros. Among the sectors contributing the most to the creation of this added value, are those of “goods handling and passengers” (7.7 billion), “accommodation and catering” (12.8 billion), “shipyard” (6.6 Billion) and those activities related to “Research, regulation and environmental protection” (7.5 billion). Overall, each sector contributes differently to the framework of activities that compose the “Maritime, Coastal and Cruise Tourism”, one of the five valuable chains identified by the European Commission for Sustainable Growth and Employment To blue growth⁴.

2.2. The sea between economy and environmental sustainability

Within the areas identified for priority intervention by the Commission for the pursuit of blue growth, there is the maritime, coastal and cruise tourism, a multifaceted and fragmented sector whose weight, in terms of occupations and activities involved, is certified by numbers that give it growing more and more⁵.

Underlining the importance of the good state of the environment for the success of this sector⁶, the Commission, with its communication of 2014

⁴ The European Commission, recognising the importance of the sea economy, identifies five areas for an efficient implementation of the blue economy: Blue Energy, Aquaculture, Maritime, Coastal and Cruise Tourism, Marine Mining Resources, Blue Biotechnology.

⁵ “Coastal and maritime tourism is Europe’s largest maritime business, intimately linked to many other sectors of the economy. It employs nearly 3.2 million people, generating a total gross value of 183 billion euros and accounts for over one-third of the maritime economy...”. In 2012, cruise tourism alone generated direct turnover of € 15.5 billion and employs 330,000 people; Passengers in European ports were 29.3 million, an increase of 75% over 2006 (COM/2014/86 final, p. 2)

⁶ The Certification of good health of the coastal environment, as well as the quality assurance and compliance with certain parameters and indicators of sustainability, in many cases also

(COM/2014/86 final), hopes to find innovative solutions to the pressures problem on the environment⁷, underlining how to reduce emissions from boats and from recreational craft through the increased diffusion of new technologies and the efficient use of power supply distribution net⁸.

Translating these ideas into concrete solutions has, as a first effect, the increase of the territorial competitiveness in the various tourist destinations, destinations which are called to do green and blue sustainability actions that have to be implemented through behaviours that are aimed at strengthening the territorial cohesion, and to promote a more interactive land-sea relationship; A relationship that finds natural development in landing places, privileged destinations that allow the passage of resources, people and forces from sea to land and vice versa.

Coastal bands, otherwise referred to as shoreline or coastal areas, as being hinges of connection and welding between different spaces, require an integrated approach to identify the best possible solutions (Zunica, 1986, Vallega, 1996, De Bernardinis, 2015; Addis et al., 2015). This is also because the land-sea interface hosts a delicate environmental, social and economic balance that make coasts a desired “sensitive” geographic environment on

represents a useful territorial marketing tool. This is what happens, for example, with the attribution of so-called blue flags that in 2017 in Italy have awarded 342 coasts (+49 compared to 2016) in 163 municipalities. Particularly interesting is the attribution of the blue flag to 67 tourist ports (ports and marinas) that have distinguished themselves for meeting the required environmental standards.

⁷ Combining the protection of the marine and coastal environment with economic and tourist activities cannot be ignored by considering environmental protection and defence already in place. In Italy, for example, the 228 thousand hectares of sea and the 700 km of coastline protected by the 27 safeguarded marine areas, recognised by the Ministry of the Environment, are among the 49 sites of interest, adding the forthcoming 17 to be instituted, the 5 areas worthy of Protection, the 2 submerged parks and the sanctuary of the cetaceans (Ministry of the Environment, 2017).

⁸ The theme of the sustainability of sea activities, such as transport of goods and people, is constantly under the lens of public opinion, more sensitive to environmental issues and certainly influenced by recent events such as shipwreck of the “Costa Concordia” in front of the Lily island in Tuscany, or the dangers related to large ships passage in “sensitive” places such as the canal of San Marco and Giudecca, in the lagoon of Venice. Nevertheless, it is noted that “cruising navigation does not seem to pose particular environmental issues, compared to other types of navigation, beyond the implications for the large number of people aboard, which certainly has implications (including environmental) and on the management of the ordinary naval activity, as well as on the reaction to emergency situations. Compared to the most widespread forms of tourism, it seems to have to admit that cruises are among the most eco-sustainable” (Comenale Pinto, 2014, p. 6).

which the most significant changes occur⁹ (De Bernardinis, 2015) and that arrival/stop places are becoming more and more departure points, from which the discovery of the Territory through routes that must be able to connect the traveler or the nautical tourist¹⁰ with the various cultural, historical and environmental resources distributed in an organised way on the ground.

2.3. Cruise tourism. A growing industry

Among the main tourism segments that shows encouraging growth prospects, cruise ships are in a safe position thanks to a steady increase in demand and to an articulated differentiation of the offer. In terms of demand, it is noted that the cruise industry, in years, has been increasingly involving passengers: from 14.36 million in 2005 to over 23 million in 2015, an increase of 60% (CLIA, 2016). Cruise tourism is configured as a typology that is perceived less and less as “luxury”, exclusive and at reach of a few people; in some ways it is even considered a specific type of mass tourism, capable of attracting targeted people who once preferred resorts and holiday villages. A confirmation of such evidence is found in the report of the Cruise Lines International Association (CLIA) on the State of the Cruise Industry Outlook 2017, where it includes, among the new categories of cruise passengers, the so-called Millennials and the Generation X exponents (the younger generations). The growth in demand corresponds to a wider range of offers, thanks to the launch of new ships equipped with more comfort and services, to the introduction of new ports and locations, and to the creation of more intense synergies with landing sites.

Although overnight stay and other activities available on the ship, cruise experience does not only take place on board but, on the other hand, it finds more specificity and development in land destinations, in achieving those

⁹ These aspects are urgent when referring to the Mediterranean macro-region, which represents a variable set of growth and employment opportunities whose territorial diversity (measured in terms of territorial capital) could contribute to redesign the land-sea relationship. ‘In the context of the European integration process (Precious, 2014), it has to deal with situations of geopolitical instability and with human pressures. In this regard, De Bernardinis (2015, p. 1) states that “from the current 450 million inhabitants concentrated along the Mediterranean coastline, it will rise to 520-570 million in 2030 and then reach about 600 million in the year 2050 and not less than 700 million at the end of the 21st century”.

¹⁰ Benevolo (2010, p. 109), after differentiating between sea tourism, nautical tourism and nautical sporting activities, provides an interesting definition of nautical tourist, meaning that one who moves by sea from a place of departure to a place of destination, “In a given period of time, using a recreational unit, whose stay on board may include stay in boat overnight and whose main reason is related to entertainment or other tourist motives”.

goals that motivate moving and travelling. The cruise, as observed by Grandi and Sala (2006), and regardless of the road (lakeside, river or maritime), is distinguished by the ability to put together various types of tourism, creating new solutions for the fruition of the territories.

Thanks to these elements, in order to make the sector more competitive, as referred to by the EC (COM/2014/86 final), synergies and relationships between companies located in EU sea areas should be encouraged with a stronger sharing of best practices between public and private operators. All of this is relevant thinking that the coastal regions of the European Union, endowed with great natural beauties and cultural sites, are one of the favorite destinations of many holidaymakers, making coastal and maritime tourism the most incisive in the economic sector. The economic advantages of the cruise industry in Europe are remarkable and relate to different sectors, with the ability to involve, with more or less intensity, ports of embarkation and arrival, shipbuilding and naval maintenance, supply, sale and storage of boats. In order to fully grasp the scope of this phenomenon it is sufficient to consider that the only cruise ship's expense in 2015 amounted to about 3.83 billion euros. In the same year, the cruise industry generated a total of about 17 billion euros (CLIA, 2016) with extensive benefits to many sectors.

2.4. Cruise tourism in Italy

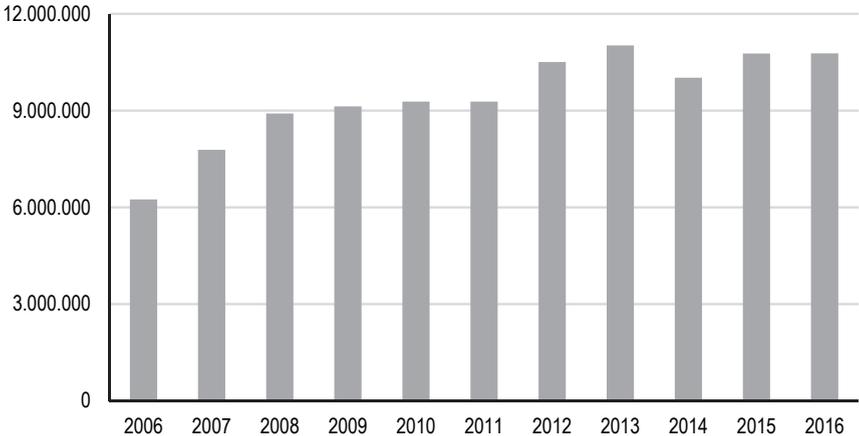
Among the world-class cruise destinations, just after the Caribbean area, a prime position is covered by the Mediterranean area that, thanks to its rich and varied cultural and environmental heritage, has a high level of attractiveness. All of this despite the severe geopolitical instability that is affecting the coast areas in the south shore, being a theater of a conflict with an out-of-control migratory phenomena, issues which are adversely affecting cruise shipping which, in fact, shows a marked decline. As observed in 2016 by Blue Vision, the Italian hub of Blue Economy, this decline would oscillate between 14 and 18 million of tourists fleeing from the Mediterranean. An alarming fact is that cruise tourists are counted among them, with their abandonment generating a negative impact on ports and connected territories. Also, according to the Report RESULTS TOURISM – Cruises Focus (2017), for the current year there is a prediction of a drop in passengers number in the area.

We must therefore think with a systemic viewpoint: a drastic decline in cruise lines on the south shore due to dangerous situations could, in some way, benefit countries such as Spain, France, Italy or Greece, but, on the other way, would risk causing a general loss of attractiveness for the entire

macro-region, which is also more and more subject to challenges from the emerging cross-border geographic areas such the Asian ones.

In front of such contingencies, Italy attempts to strengthen its offer by reinforcing the attractiveness of ports and smaller seaports. The country, which in the period 2006-2015 saw a positive development of cruising demand (Figure 1), although showing contrasting forecasts for 2017, represents the largest cruise ship market in Europe, with a growth of 6,37% in the 2014-2015 year, which attracted something like 10.9 million passengers (Chamber of Deputies) (<http://www.isprambiente.gov.it/>).

Fig. 1 – Evolution of the cruising demand in Italy 2006-2015



Source: Assoport 2016 data

There is no doubt about the critical issues, such as the persisting seasonality. Although with a different intensity, cruise ship traffic in Italy is manifested throughout the year, but the monthly distribution of passengers registered in 2016 in the first 15 Italian ports gives a measure of a still not fully optimized phenomenon.

Yet Italy, in addition to being the leader in the construction of cruise ships, has five leading ports among the top 10 in the Mediterranean with Civitavecchia in 2nd place (about 2.3 million behind Barcelona with about 2.7 million), Venice at 4th (about 1.6 million behind Palma de Mallorca with about 1.63), Naples at 6th (about 1.3 million), Genoa at 8th (just over 1 million) and Savona at 9 ° (around 910 thousand). What is needed is therefore to work synergistically for the strengthening of a key sector, the cruise tourism, in order to avoid losing market shares where a dominant position has

already been established and, secondly, to capture new targets that are concerned with this type of tourist fruition more and more experience oriented and accessible, from the economic point of view.

2.5. Conclusions

Recognising the strategic importance of productive sectors that, in many ways, contribute to define the sea economy, the urgent need to combine the positive externalities generated with the aspects related to the protection and safeguard of the environment is detected. It has been widely observed that a good state of health of the marine and coastal environment represents the essential condition for an effective, efficient and sustainable development for all the economic sectors involved. Nevertheless, the success of maritime tourist destinations is also influenced by the capacity of local, public and private actors to make a system and to create chains that can strengthen the land-sea connection in order to create true territorial tourism products. To better exploit a growing segment, such as cruise tourism, especially in the current period characterized by an ongoing economic crisis and geopolitical instability in the Mediterranean, could contribute to the achievement of the peripheral regions of Europe of those smart, sustainable and inclusive growth goals that the EU is hoping for in its most recent strategies. Cruise tourism, initially born as a luxury phenomenon, is increasingly being claimed as mass tourism, but the changes in the consumer tastes, that today are more aware and conscious about to the peculiarities of the territories, require a further effort from cruise companies and ground units to provide a better offer and more discovery options for destinations with a more equal, widespread and systematic distribution of economic resources generated by the industry. This involves the structuring of packages, routes and offer proposals that efficiently connect the various cultural, historical and environmental resources distributed across the geographic area to favour a more integrated and conscious visit. Italy, in this sense, expresses a strong potential, but, because of the weak synergy between institutional operators and actors, does not always result in optimum turnout in terms of available offers on the ground. In a period of strong competition between geographic areas, ports and coastal tourist destinations, it is no longer possible to adopt an integrated long-term strategic approach that can consider the complexity of the territorial capital present in the destinations that accommodate these considerable flows of tourists coming from the sea.

Bibliografia

- Addis D., Maricchiolo C., Ndong C., Petit S., Skaricic Z. (2015), “La gestione integrata delle zone costiere nelle politiche del Mediterraneo e dell’Unione Europea”, in *RETICULA. Reti ecologiche, greening e green infrastructure nella pianificazione del territorio e del paesaggio – Pianificazione integrata della fascia marino-costiera*, Numero monografico, N. 10, ISPRA, pp. 3-9.
- Benevolo C (2010), “Turismo nautico, una sfida per il ‘destination management’”, in *Rivista di Scienze del Turismo*, n. 3, pp. 105-129.
- CLIA, *Contribution of cruise tourism to the economies of Europe* 2015, 2016.
- Comenale Pinto M. (2014), “La sostenibilità ambientale dell’attività crocieristica”, in *Diritto @ Storia*, n. 12 – Contributi, pp. 1-15.
- Commissione Europea (2012), *Crescita blu. Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo* (COM/2012/494 final).
- Commissione Europea (2014), *Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo* (COM/2014/86 final).
- D’Oronzio M. A., Licciardo F. (a cura di) (2016), *La blue economy e lo sviluppo sostenibile in Basilicata*, CREA, Collana Pubblicazioni Regionali, Regione Basilicata.
- De Bernardinis B. (2015), “Linea incerta di costa. La gestione integrata della fascia costiera in Italia: una sfida al consumo di suolo ed alla frammentazione pianificatoria”, in *RETICULA. Reti ecologiche, greening e green infrastructure nella pianificazione del territorio e del paesaggio – Pianificazione integrata della fascia marino-costiera*, Numero monografico, N. 10, ISPRA, pp. 1-2.
- Ecorys (2012), *Scenarios and drivers for sustainable growth from the oceans, seas and coasts*, MARE 2010/01, Ecorys, Rotterdam, Bruxelles.
- Grandi S., Sala A.M. (2006), *Il turismo crocieristico: sfide ed opportunità di sviluppo dei territori costieri. Il caso caraibico delle Piccole Antille*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Materiali di discussione, 2006.
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Unioncamere (2014), *Il Mare: la Sostenibilità come Motore di Sviluppo. Marine strategy e Blue Growth*.
- Monaco A., Prouzet P. (Eds.) (2014), *Value and Economy of Marine Resources*, ISTE Ltd and Wiley & Son, Great Britain and United States.
- Monte dei Paschi di Siena (MPS) (2010), *La cantieristica in Italia: analisi e prospettive per il futuro. Il ruolo di MPS Leasing & Factoring nel panorama nazionale*.
- OECD (2016), *The Ocean Economy in 2030*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251724-en>.
- Prezioso M. (2014), “Blue Growth Cross-Border Evidence: quale resilienza all’organizzazione economica policentrica terra-mare”, Relazione al Convegno *La continuità territoriale della Sardegna*, Sassari 28-29 novembre 2014, 22 p.
- Risposte Turismo, *Il traffico crocieristico in Italia nel 2016 e le previsioni per il 2017. Mare e ambiente costiero*, 2011.
- Unioncamere (2015), *IV Rapporto sull’Economia del Mare*.
- Unioncamere (2016), *V Rapporto sull’Economia del Mare*.

- Unione Europea (2008), *Strategia per il buono stato ambientale del mare*, (2008/CE/56).
- Vallega A. (Ed.) (1996) “Sustainable development at the regional level: The Mediterranean”, special issue, *Ocean and Coastal Management*, vol. 31, No. 2-3.
- Zunica M. (1986), “Per un approccio con l’interfaccia terra-mare”, in *Quaderni del Dipartimento di Geografia Padova*, n. 5, pp. 5-15.

Sitografia

- <http://www.ramspa.it/comunicazione/appuntamenti/2deg-forum-nazionale-sulla-portualita-e-la-logistica>.
- <http://www.ramspa.it/2deg-forum-nazionale-sulla-portualita-e-la-logistica>.
- http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/05_%20Mare_e_ambiente_costiero_2011.pdf.
- <https://www.cgbluevision.com>.
- <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2014792%202012%20INIT>.

3. LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE RISORSE

di *Giuliana Giuseppina Carboni*

3.1. Introduzione

Con l'espressione modelli (economici) nelle scienze economiche si fa riferimento in modo specifico a schemi teorici utili a sintetizzare un fenomeno, avendo riguardo ai suoi elementi fondamentali, al fine di capirne meglio il funzionamento¹. In particolare, dopo il diffondersi delle teorie keynesiane l'economia classica ha fatto ricorso ai modelli per esprimere le relazioni tra fenomeni sotto forma di leggi.

La scienza giuridica può considerare i modelli economici al fine di indagare i rapporti tra un determinato modello e lo studio di un settore del diritto (ad es. il diritto antitrust, il federalismo fiscale); o di considerare l'apporto che un modello può dare per descrivere e spiegare il contenuto di determinate norme o comportamenti². I giuristi, i giuristi comparatisti in particolare, hanno ritenuto di fare utilmente ricorso ai modelli a fini descrittivi della realtà, e dunque avendo come fine la migliore conoscenza del fenomeno; o per trarre dal modello indicazioni prescrittive e di politica del diritto³.

In questa sede intendiamo fare ricorso al concetto di modello per compiere una sintesi dei fenomeni analizzati, che, pur non ignorando l'esistenza di idealtipi e le potenzialità prescrittive di ogni modello, ha principalmente finalità descrittive e, secondariamente, si propone di rivelare l'influenza dei

¹ In un'accezione più generica "modelli economici" è sinonimo di espressioni come "teorie economiche" o "dottrine economiche". P. Chiassoni, *Modelli economici e scienza del diritto: considerazioni introduttive*, in *Ars interpretandi*, 2013, 2, 9.

² P. Chiassoni, *Modelli economici e scienza del diritto: considerazioni introduttive*, cit. 10 ss.

³ G. Tousseau, *Modelli*, in *Glossario di diritto pubblico comparato*, a cura di L. Pegoraro, Roma, Carocci, 184.

modelli economici su quel particolare settore del diritto contraddistinto dall'espressione "federalismo fiscale"⁴.

Con questa espressione, in un'accezione più ampia, si designano le regole che disciplinano i poteri e le relazioni economico-finanziarie negli ordinamenti caratterizzati dalla presenza di più livelli di governo. Alla definizione del federalismo fiscale sono stati dedicati numerosi scritti, i quali, a seconda della prospettiva considerata, hanno evidenziato maggiormente l'assetto istituzionale⁵, e cioè il federalismo, o l'attività istituzionale e cioè finanziaria⁶.

L'uno e l'altra vanno considerati avendo presente lo sviluppo storico di quelli che consideriamo gli Stati liberaldemocratici o di democrazia consolidata, i quali offrono le condizioni istituzionali indispensabili per il federalismo fiscale, garantendo, pur con diversa intensità, l'autonomia e l'indipendenza dei livelli di governo subnazionali⁷.

Si tratta allora di individuare le coordinate entro le quali si collocano le norme sul federalismo fiscale, di selezionare tra i molti profili economici delle relazioni intergovernative quelli che interessano in modo diretto la "costituzione finanziaria territoriale". Quest'ultima accezione, più specifica, racchiude in sé il concetto di "costituzione territoriale", espressione con la quale si fa riferimento all'insieme di norme dettate in materia di organizzazione verticale dei poteri, e "costituzione finanziaria", espressione che rimanda alle regole che governano i flussi finanziari e le politiche di bilancio all'interno di un ordinamento.

La costituzione territoriale è composta dalle norme relative all'organizzazione territoriale dello Stato, che può assumere i tratti dello Stato federale o di quello regionale, con le loro innumerevoli varianti. Infatti, le esperienze

⁴ G.G. Carboni, *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, IV, 1417 ss.

⁵ M. Bertolissi, *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale"*, Cedam, Padova, 1982; A. Zorzi Giustiniani, *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberaldemocratici*, in *Quad. Cost.* 1999, 110 ss.; G. Anderson, *Fiscal Federalism, a Comparative Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2010; F. Palermo, *Comparare il federalismo fiscale: cosa, come, perché*, in F. Palermo, M. Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, ESI, 2012.

⁶ T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, 1997; P. Moländer (ed.), *Fiscal Federalism in Unitary States*, Kluwer, Boston, 2003; L. Greco, *Federalismo fiscale: una nozione economica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 39 ss.; R.M. Bird, F. Vaillancourt, *Perspectives on Fiscal Federalism*, Washington, World Bank, 2006.

⁷ Di questo ha preso atto anche la dottrina economica. B.R. Weingast, *The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development*, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1995, 11, 1 ss.; J. Rodden, *Hamilton's Paradox: the promise and peril of Fiscal federalism*. New York, Cambridge University Press, 2006; J. Sorens, *The Institutions of Fiscal Federalism*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2010, 41, 2, 207 ss.

degli Stati sorti dalle trasformazioni geografiche e politiche degli ultimi 30 anni hanno dato vita a ordinamenti con una struttura territoriale composita, non sempre riconducibile alle forme dello Stato federale o regionale⁸.

La costituzione finanziaria corrisponde ad un'area della sovranità economica degli Stati e delle Federazioni, la quale comprende anche la sovranità monetaria e la sovranità economica in senso stretto, ovvero le diverse forme di intervento pubblico nell'economia di mercato⁹. Non è necessario che vi sia una costituzione formale, né è necessario ricorrere al concetto di costituzione economica¹⁰ per sostenere che esista una costituzione finanziaria. Laddove i poteri finanziari vengono distribuiti tra più livelli di governo esiste la necessità del coordinamento delle decisioni di finanza pubblica, che si trova, da anni, al centro della *governance* economica europea¹¹, e i cui effetti sulle politiche degli Stati¹² e, a cascata, degli enti territoriali¹³ sono divenuti con la crisi sempre più pervasivi¹⁴. Fuori dall'Europa, l'esigenza del coordinamento finanziario è avvertita anche negli Stati Uniti, dove vige il principio

⁸ B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006.

⁹ G. Di Plinio, *La costituzione economica europea e il progetto di Trattato costituzionale*, in http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=docs_biblio&file=BiblioContenuto_121.pdf.

¹⁰ Sulle origini e lo sviluppo dell'idea di costituzione economica e costituzione economica europea K. Tuori, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015, 127 ss.

¹¹ G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 15 ss.; F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, 337 e ss.; E. C. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia: studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013; P. Bilancia, *Il governo dell'economia tra stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 2014, 3, (12-09-2014). Sulla tenuta dello Stato costituzionale A. Morrone, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista Aic*, 2014, 3.

¹² G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 29 ss.; P. Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali, in federalismi*, 2012, n. 23; F. Fabbrini, *The Fiscal Compact, the Golden Rule, and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 36/2013, ss.; N. Scicluna, *Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics*, in *Int J. Const. Law*, 2014, 12, 545 ss.

¹³ C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad.cost.*, 2012, 799 ss.; S. Gambino (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014; G.G. Carboni, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2014, 2.

¹⁴ A causa della perdita della sovranità monetaria, da Maastricht in poi la politica economica e finanziaria nazionale ha assunto rilievo maggiore, pur circondata dalla sorveglianza e dai condizionamenti europei, tra i quali viene incluso il divieto di bail out. K. Tuori, *European Constitutionalism*, cit., 180 ss.

dell'indipendenza delle decisioni di finanza pubblica degli Stati e della Federazione¹⁵. Forme di coordinamento finanziario, federalismi fiscali più o meno collaborativi, vengono realizzati in Canada e Australia¹⁶.

Il tema della distribuzione delle risorse assume, nei contesti federali, una complessità particolare, determinata dall'esistenza di più livelli di governo. Già Wheare, nel suo classico sul governo federale ricordava l'eccezionalità delle relazioni finanziarie nei sistemi di federalismo classico. Il principio di equi-ordinazione trovata, in materia finanziaria, un peculiare declinazione¹⁷, sicché si determina la perdita di identità federale del concetto di "federalismo fiscale"¹⁸.

3.2. Origini del federalismo fiscale

L'espressione "federalismo fiscale" è stata usata per la prima volta da un gruppo di studiosi americani per indicare la teoria del decentramento dei compiti pubblici dal contenuto economico e fiscale negli Stati Uniti d'America. La teoria economica del federalismo fiscale è più recente del fenomeno al quale si riferisce, comparso con le prime Costituzioni federali del XVIII secolo.

Il nostro punto di partenza è la finanza federale degli Stati Uniti, paese nel quale il federalismo ha protetto il sistema economico liberale. Le caratteristiche del sistema federale sono note: esistenza di due livelli di governo equiordinati (Federazione e Stati), indipendenza politica degli Stati, che possono esercitare poteri fiscali garantiti dalla Costituzione, e quindi finanziare

¹⁵ P. Posner, T. Conlan, *Rebuilding Fiscal Federalism in the Aftermath of the Financial Crisis: The United States*, in <http://psc.gmu.edu/wp-content/uploads/IGR-FISCAL-RECESSION-PRATO.docx>.

¹⁶ R. Eccleston, N. Warren, T. Woolley, *Beyond the Blame Game: Political Strategies for State Funding Reform*, in *Australian Journal of Public Administration*, 2013, 14 ss.; A. Fenna, *Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism*, in *U.N.S.W.Law.J.* 2008, 508 ss.; A. Lecours, D. Béland, *The Institutional Politics of Territorial Redistribution: Federalism and Equalization Policy in Australia and Canada*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2013, 93 ss.

¹⁷ K.C. Wheare, *The Federal Government*, *Del Governo federale*, trad. it. di Cotta, Edizioni di Comunità, Milano, 1949, 181 ss. Le decisioni e le regole che governano le relazioni finanziarie non corrispondono al "principio federale", per cui si pretende che «il governo centrale e quelli regionali di un Paese siano indipendenti l'uno dagli altri entro la loro sfera, non siano subordinati l'uno all'altro ma coordinati tra loro». Si verifica una scissione tra attribuzione del potere di entrata/spesa a un livello di governo e tra questo e l'attribuzione di competenze normative e amministrative.

¹⁸ G. Anderson, *Fiscal Federalism, a Comparative Introduction*, cit., 2 s.

autonomamente le loro politiche; circolazione di beni e servizi nel libero mercato federale; previsione di vincoli di finanza pubblica a livello statale¹⁹.

In questo contesto si sviluppa la teoria economica del *fiscal federalism*²⁰, che attribuisce al governo centrale il compito di conservare l'equilibrio economico e la stabilità finanziaria, nonché le politiche di redistribuzione, finalizzate a garantire condizioni minime di eguaglianza; e ai governi locali la funzione di allocazione dei beni e servizi i cui costi possono essere sostenuti dagli abitanti della regione, a meno che non si tratti di servizi di cui beneficiano soggetti esterni al territorio²¹. Gli studi comparati hanno dimostrato che la teoria aveva una finalità accentratrice: restituire al centro le funzioni che gli Stati non potevano svolgere efficacemente per la mancanza di dimensioni adeguate o l'eccessiva parcellizzazione degli interessi.

La prima stagione di studi sul federalismo ha evidenziato i principi e le regole per una distribuzione efficiente dei poteri finanziari²². In ambito giuridico le teorie sul *fiscal federalism* vennero accolte con particolare favore da coloro che sostenevano il buon rendimento istituzionale e democratico del decentramento²³. È passato in secondo piano il ruolo del governo centrale nel porre in essere politiche anticicliche, la cui rilevanza è stata dimostrata dalla crisi degli anni Trenta del Novecento e degli Dieci del Duemila.

Nell'ultima parte del XX secolo e nei primi anni del XXI gli studi sulla distribuzione verticale del potere economico e finanziario hanno da prima abbandonato l'alveo degli ordinamenti federali, e si sono quindi indirizzati verso l'analisi degli effetti del decentramento. In riferimento a queste esperienze è stato rilevato che il decentramento non ha in sé contenuti necessa-

¹⁹ Riker, B.R. Weingast, *The Economic Role of political Constitutions: Market Preserving Federalism and Economic Development*, in *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1995, 11.1, 3 ss.; J. Sorens, *Fiscal federalism, jurisdictional competition, and the size of government*, in *Const. Polit. Econ.* 2014, 354 ss.; C.P. Gillette, *Fiscal Federalism as a Constraint on States*, in *Harv. J. L. & Pub. Pol'y*, 2012, 35, 101 ss.

²⁰ Considerando le tre fondamentali funzioni della finanza pubblica (l'allocazione di beni e servizi pubblici, la distribuzione del reddito e la stabilizzazione dell'economia), la teoria del *fiscal federalism* si è proposta di ricercare il modello ottimale di distribuzione delle stesse ai diversi livelli di governo. R. Musgrave, *Public Finance*. McGraw-Hill, New York, 1959; W. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

²¹ M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *The Journal of Political Economy*, 1956, V. 64, n. 5, 416 ss.

²² B.R. Weingast, *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives*, in *Journal of Urban Economics*, 2009, 65, 279 ss.

²³ G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti. La costituzione democratica*. II, Giappichelli, Torino, 2000, 150 s.; Id., *Federalismo*, in *Digesto* IV ed. (disc. pubbl.), Utet, Torino, 1991, 274 ss.

riamente positivi, ma i suoi effetti dipendono dal contesto istituzionale, politico ed economico²⁴. La specificità dell'approccio giuridico si coglie nello sforzo di definizione delle condizioni istituzionali nel cui ambito avviene il decentramento finanziario.

A tal fine gli studi comparati hanno esaminato le relazioni finanziarie e il modello di rapporti centro-periferia, seguendo il linguaggio e le categorie concettuali delle scienze economiche. La costruzione di principi giuridici in materia economica e finanziaria ha fatto tesoro, in misura diversa a seconda degli ordinamenti, dei principi economici che la teoria del *fiscal federalism* ha elaborato in riferimento all'imposizione fiscale, all'attività di spesa, al coordinamento tra livelli al fine di garantire la stabilità e la distribuzione equilibrata delle risorse²⁵.

La prima e più importante acquisizione della teoria sul federalismo fiscale è quella relativa al principio della responsabilità fiscale, per il quale in un ordinamento con più livelli di governo ogni governo fa pagare le tasse ai suoi cittadini, per offrire loro servizi adeguati alle loro preferenze e/o al territorio. Il principio esprime un'esigenza reale: quella che il processo decisionale finanziario sia efficiente e efficace, garantendo al cittadino contribuente il buon governo della finanza pubblica. La risposta a questa esigenza è legata al modo in cui l'ordinamento disciplina il potere normativo tributario (le tasse sono votate con legge) e lo distribuisce ai diversi livelli.

Questo principio ha trovato una limitata accoglienza negli ordinamenti costituzionali democratici. Infatti, l'attribuzione del potere di decidere le entrate a un certo livello non deve essere confusa con l'imputazione delle fonti di entrata ai vari livelli, che dovrà avvenire in tal caso ad opera del legislatore nazionale. Solo nel primo caso si ha la possibilità di vedere realizzato pienamente il principio di responsabilità finanziaria. Ad un livello intermedio, tra la potestà normativa tributaria e l'imputazione dell'imposta, si colloca la possibilità concessa ad enti decentrati, generalmente prevista negli Stati regionali, di "manovrare" la stessa con la variazione di aliquote.

Secondo la tradizione del costituzionalismo democratico, un ordinamento federale è tale se accoglie un modello organizzativo di distribuzione della funzione finanziaria che realizza uno sforzo fiscale autonomo dell'ente periferico. Se si guarda agli Stati contemporanei, si deve constatare che nelle esperienze federali i principi del *fiscal federalism* cedono alla predominanza

²⁴ B.R. Weingast, *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives*, cit. 280 ss.

²⁵ G.G. Carboni, *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, cit. 1438 ss.

della Federazione nell'imporre tributi e garantire *standards* omogenei dei servizi, ma sempre viene salvaguardata la capacità impositiva degli Stati.

Minori problemi di "circolazione" si profilano con riguardo al secondo principio elaborato dai teorici del *fiscal federalism*, quello per cui ciascun livello di governo può spendere le risorse acquisite, al fine di soddisfare le preferenze dei cittadini e del territorio. Sul piano costituzionale, oltre alla rispondenza (*responsivness*) dei governanti ai cittadini, viene in considerazione la responsabilità dei governanti di decidere nel rispetto dei fini stabiliti espressamente dalla Carta fondamentale o in attuazione di politiche costituzionali.

Questo principio si traduce nel potere di spesa, che può essere riconosciuto ai diversi livelli, e può essere in parte limitato nella destinazione, se la fonte di copertura della spesa è un'entrata decisa da un livello di governo diverso da quello che effettua la spesa. Il problema diventa allora quello di stabilire il grado di intervento del livello di governo superiore, che finanziando una funzione del governo di livello inferiore ne può limitare l'autonomia. Nella concezione e nelle esperienze più recenti la ripartizione del potere di spesa segna una netta prevalenza del governo centrale per lo svolgimento dei compiti di solidarietà e perequazione.

Secondo un terzo principio del *fiscal federalism*, al governo centrale dello Stato viene affidato il compito di stabilizzazione e redistribuzione, per evitare che il localismo provochi effetti perversi o iniqui. Riguardo questo aspetto, le Costituzioni democratiche hanno il compito di dettare le coordinate fondamentali, fissando principi e a volte anche i criteri in base ai quali deve essere garantita la solidarietà tra territori e l'eguaglianza tra cittadini.

Questo principio si traduce nel potere (di decidere l'equilibrio) di bilancio, di controllare l'indebitamento e di intervenire a sostegno di settori o territori che si trovino in condizioni particolarmente difficili. La difficoltà maggiore consiste, in questo caso, nel bilanciamento tra spesa ed entrate nel territorio, ovvero di adeguare continuamente la ripartizione delle risorse per garantire l'eguaglianza.

L'individuazione dei principi sui quali si reggono i diversi modelli di federalismo fiscale è il risultato della casistica offerta dalle esperienze di federalismo maturo, inserite all'interno di un quadro di valori sufficientemente unitario, riconducibile alla tradizione del costituzionalismo liberaldemocratico.

Così delimitato l'ambito di operatività del federalismo fiscale, l'analisi che segue riguarderà le norme che distribuiscono le competenze finanziarie tra i due principali livelli di governo e in particolare il potere di reperire le

risorse con la tassazione, il potere di impiegarle per i fini che lo Stato si propone di perseguire, compreso quello di ridurre le differenze tra cittadini e territori. Questi poteri si sviluppano entro la cornice normativa della costituzione finanziaria generale.

3.3. I tre modelli

L'interazione tra principi del federalismo fiscale e costituzione finanziaria dà luogo ad un sistema plurale di relazioni finanziarie tra centro ed enti territoriali, che si traduce in diversi schemi o modelli²⁶. I poteri finanziari possono essere disciplinati in modo più o meno dettagliato dalla Costituzione, dalla legislazione ordinaria, dalla giurisprudenza, dalle consuetudini, da altre fonti. Per capire come vengono distribuiti i poteri e come funzionano concretamente le relazioni finanziarie occorre certamente partire dal dato costituzionale, per poi considerare l'effettivo esercizio. Al centro di ogni tentativo di classificazione dei modelli di funzionamento del federalismo fiscale si pongono le relazioni tra i poteri di imposizione, spesa e perequazione, che vengono esercitati, come detto, nei limiti posti dalla costituzione finanziaria. In relazione a questi poteri, infatti, sono emersi i conflitti tra livelli di governo che hanno spinto i padri del costituzionalismo liberaldemocratico a dettare le norme che regolano le relazioni finanziarie²⁷. Nella costruzione delle relazioni finanziarie uno dei poteri è storicamente prevalso sugli altri determinando una maggior tutela dell'autonomia e della differenziazione piuttosto che dell'omogeneità e dell'eguaglianza tra cittadini e territori. Se uno prevale non significa che gli altri elementi scompaiano, semplicemente contribuiranno in modo più o meno significativo alla caratterizzazione del sistema.

a) Il primo modello che viene preso in considerazione è quello del federalismo fiscale concorrente, che si è realizzato in alcuni ordinamenti federali di più antica costituzione, come gli Stati Uniti, la Svizzera e il Canada. La Costituzione territoriale contiene tutti gli elementi essenziali perché si possa parlare di Stato federale: stabilisce i livelli di governo, distribuisce le funzioni tra livelli, predispone gli istituti e le sedi della partecipazione degli enti territoriali alla vita dello Stato, individua gli organi di garanzia

²⁶ G.G. Carboni, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, Jovene, 2013, 15 ss.

²⁷ J.P. Meekison, H. Telford, H. Lazar, *The Institution of Executive Federalism: Myths and Realities*, in ID. (eds.), *Reconsidering the Institution of Canadian Federalism*, McGill-Queen's University Press, Montreal, Québec; Ithaca [N.Y.] 2004, 19 ss.; P. Leslie, R.H. Neumann, R. Robinson, *Managing Canadian Fiscal Federalism*, in J.P. Meekison, H. Telford, H. Lazar (eds.), *Reconsidering the Institution of Canadian Federalism*, cit., 213 ss.

costituzionale per risolvere i conflitti tra governi, condiziona il processo di revisione per la modifica del riparto di poteri alla partecipazione degli enti interessati. La Costituzione finanziaria detta rigidi vincoli di bilancio negli Usa (a livello statale), e in Svizzera, mentre in Canada il sistema di *soft budget constraints*, che consente alla Federazione ampi interventi, è stato recentemente modificato dall'introduzione di regole finanziarie di *balanced budget* a livello provinciale.

L'elemento comune alle tre esperienze di federalismo è l'elevato grado di autonomia politica degli enti federati, i quali hanno difeso le loro competenze in materia finanziaria dalle pretese federali di accentrare il potere di imposizione e di spesa. Il contesto federale ha esercitato un ruolo fondamentale nell'orientare le relazioni finanziarie, ma non meno importante può considerarsi l'influenza che la costruzione dell'ordinamento finanziario ha avuto sul federalismo. Una delle ragioni che spinse alla nascita delle federazioni fu quella di godere dei vantaggi economici che sarebbero derivati dall'abolizione delle tariffe interne, dall'uso di un'unica moneta, dall'armonizzazione di pesi e misure, ecc.²⁸

Il principio che si impone nelle relazioni finanziarie intergovernative è quello della autonomia fiscale dei governi statali e federali, che possono decidere, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti tracciati dalla Costituzione, la misura dell'imposizione. Secondo questo principio, giova ribadirlo, ogni livello di governo deve avere proprie entrate, in modo da sviluppare l'autonomia politica e poter svolgere i compiti che gli sono affidati in modo responsabile. A far valere tale responsabilità saranno innanzitutto i cittadini del territorio, che sono al contempo elettori e destinatari dei beni e servizi offerti dai rispettivi governi. Stati e Federazione condividono anche il potere di spesa, ma è sul potere fiscale che si misura la forza del decentramento finanziario. Sull'esempio del potere d'imposizione sono stati costruiti e strutturati anche gli altri rapporti finanziari; le fonti del federalismo fiscale hanno tutelato con molta attenzione questo aspetto dell'autonomia finanziaria, che diviene la *conditio sine qua non* dell'indipendenza di cui godono gli enti federati.

²⁸ G. Brosio, *Equilibri instabili, Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Bollati Boringhieri, Torino, 1994, cit., 50 ss. F.R. Scott, *Centralisation and Decentralisation* in H. Bakvis, G. Skogstad (eds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Don Mills, Oxford University Press, Ontario, 2008, 2nd ed., 53 ss.; D.P. Rentzsch, *The Swiss Confederation*, in G. Bizzioli, C. Sacchetto (Editors), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, IBFD, Amsterdam, 2011, 226. P. Hay, R.D. Rotunda, *The United States Federal System: Legal Integration in the American experience*, Giuffrè, Milano, 1982, 5 ss.

Dunque, il potere impositivo è sia della Federazione che degli Stati, il potere di spesa viene esercitato da entrambi i livelli e da quello locale. Il federalismo fiscale concorrente richiede vincoli finanziari più rigidi rispetto ad altre forme di decentramento finanziario per preservare la competizione fiscale e evitare che gli effetti della politica economica di un ente federato produca effetti indesiderati sugli altri²⁹. A questi vincoli il livello di governo federale si può sottrarre avendo, come ha, compiti di redistribuzione e stabilizzazione³⁰.

All'interno del modello esiste una gradazione diversa di principi, e di realizzazione dell'autonomia di entrata e di spesa, ma gli ordinamenti considerati hanno un punto comune: l'attribuzione dei compiti impositivi alle Federazioni attraverso un procedimento di cessione di poteri da parte degli enti federati, che rivendicano l'originaria titolarità del diritto di imporre tasse. La necessità di garantire gli enti federati dal potere centrale spiega perché le Costituzioni federali siano molto attente a disciplinare i contenuti e i limiti dell'imposizione federale, e dedichino invece poco spazio all'imposizione degli enti federati³¹. Federazione e Stati (Province o Cantoni) esercitano la loro "sovranità" fiscale in concorrenza tra loro, generando sistemi fiscali assai differenti e che tendono a sovrapporsi in modo più o meno razionale. Al di là delle specificità dei sistemi tributari, la sovranità fiscale degli enti federati si traduce in una quota significativa di entrate fiscali (45% circa). La concorrenza di poteri determina un quadro complesso, che viene disegnato tenendo conto dei limiti posti dalle

²⁹ C.P. Gillette, *Fiscal Federalism as a Constraint on States*, in *Harv. J. L. & Pub. Pol'y*, 2012, 101 ss.

³⁰ Il principio del pareggio di bilancio non è previsto nella costituzione statunitense, ma se ne discute. Considerato eccezionale fino a metà degli anni '60, il deficit spending è stato praticato raramente e osteggiato dalla scuola di public choice di Buchanan. Gli stati adottano regole che derivano dalla storica necessità di guadagnare fiducia ai bond emessi, in assenza di bail out. Sono poi previsti limiti all'indebitamento e meccanismi di correzione in caso di scostamenti. Tali regole fanno comunque eccezione per spese in conto capitale e periodi eccezionali. C. Bologna, *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento statunitense*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2015, 327 ss.

³¹ La Costituzione degli Stati Uniti attribuisce al Congresso, e dunque alla Federazione, il potere di imporre e percepire «tasse, diritti, imposte e dazi». Art. I, sez. 8, comma 1, Cost. La Costituzione svizzera prevede con norma transitoria che la facoltà della Federazione di riscuotere le imposte fino al 2020. Artt. 127-130. La Costituzione canadese attribuisce alla Federazione il potere generale di imposizione (*section 91* del BNA 1867) e alle Province il potere di imposizione diretta, quello di esigere diritti per la concessione di licenze per l'esercizio di alcune attività (*section 92.9*) e di usare *any mode or system of taxation* nel caso di sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili (*section 92*). Ciò significa che solo in questa materia le Province possono ricorrere alla tassazione diretta e indiretta.

regole costituzionali, nell'interpretazione che ne danno le Corti di vertice³². Altri limiti derivano dagli effetti economici delle imposte, ovvero dalla competizione fiscale tra enti. Se un ente attua una politica fiscale inefficiente, i cittadini potrebbero essere indotti a spostare la propria residenza o la sede della propria attività. Per evitare che dalla concorrenza di poteri fiscali derivino effetti indesiderati per i contribuenti in termini di equità, la Federazione può intervenire allo scopo di coordinare e armonizzare i sistemi fiscali subnazionali, ma anche Stati, Province e Cantoni possono cooperare tra loro per raggiungere lo stesso scopo. L'armonizzazione può coesistere con la competizione che si manifesta in particolare tra sistemi fiscali subnazionali, e il livello dell'una e dell'altra attività può variare nel tempo, così da collocare uno Stato in una posizione che oscilla tra uniformità e competizione. Si va dal livello elevato di competizione degli Stati Uniti, al livello più modesto della Svizzera, all'elevato livello di armonizzazione del Canada³³.

Negli ordinamenti considerati il potere di spesa viene attribuito a tutti i livelli di governo, in connessione con compiti e funzioni proprie, o delegate da un livello superiore. Ogni livello di governo deve poter reperire le risorse necessarie per l'assolvimento dei compiti che gli vengono attribuiti e destinarle al soddisfacimento degli interessi della collettività. Il potere federale di spesa ha però una finalità ulteriore, che gli deriva dalla funzione di coordinamento che i governi centrali devono svolgere per tutelare l'interesse nazionale. Il problema più importante, dal punto di vista giuridico, è quello di individuare limiti efficaci per evitare che l'uso dello *Spending Power* federale annulli l'autonomia degli enti che ricevono i trasferimenti³⁴. In Canada il potere di spesa federale è stato oggetto di

³² E. Katz, *United States of America*, in A. Majeed, R.L. Watts, D.M. Brown, *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, Montréal and Kingston, 2006, 304 ss.; B. Alaire, R. Bird, *Canada*, in G. Bizioli, G. Sacchetto (Editors), *Tax Aspects of Fiscal Federalism. A Comparative Analysis*, 2011, 85 ss. D. P. Rentzsch, *The Swiss Confederation*, ivi, 223 ss.

³³ T.A. Rounds, *Tax Harmonization and Tax Competition: Contrasting Views and Policy Issues in Three Federal Countries*, in *Publius*, 1992, v. 22, issue 4, 92 ss.

³⁴ La Costituzione degli Stati Uniti non contiene una disciplina del potere di spesa distinta dalla disciplina dei poteri normativi, né a livello federale né a livello statale D.W.S. Yudin, *The Federal Spending Power in Canada, Australia and The United States*, in *National Journal of Const. Law*, 2002, v. 13, 442 ss. Al pari della Costituzione statunitense la Costituzione del Canada non definisce forme e limiti del potere di spesa. La Federazione può far valere l'esistenza di un interesse nazionale ed effettuare spese in ambiti provinciali e le Province possono spendere in ambiti riservati alla Federazione. Un discorso diverso va fatto per la Svizzera, la cui Costituzione afferma il principio per cui la potestà di spesa appartiene a tutti i livelli di

ampio dibattito, perché rappresenta il principale strumento di attuazione delle politiche e degli indirizzi federali. Gli interventi federali di aiuto possono essere indirizzati agli enti territoriali, che provvedono alla spesa, o destinati agli individui; nel primo caso può essere richiesta una partecipazione alla spesa del governo ricevente. Ulteriori distinzioni riguardano aspetti temporali, limiti quantitativi, procedure di controllo, ecc.

Le maggiori differenze attengono però al terzo pilastro, quello della perequazione. Gli Stati Uniti rappresentano un caso singolare ed esasperato di federalismo concorrente, perché non ammettono interventi di riequilibrio territoriale ma piuttosto aiuti agli Stati per garantire l'eguaglianza tra gli individui nell'accesso a beni e servizi pubblici (la sanità, l'istruzione, ecc.). Anche il compito di garantire l'equilibrio finanziario è affidato alla forza dei vincoli materiali che scaturiscono dalla Costituzione fiscale americana. Canada e Svizzera, invece, hanno costituzionalizzato la funzione perequativa e vi ricorrono per temperare (non per eliminare) le differenze economiche territoriali e gli effetti della concorrenza. La ricerca dell'equilibrio tra autonomia di entrata e di spesa da un lato, e interventi perequativi dall'altro, è il filo conduttore delle numerose riforme costituzionali svizzere e delle politiche territoriali canadesi.

- b) Il secondo modello è costituito dal “federalismo fiscale solidale”, nel quale tutti gli enti costitutivi della Federazione coordinano la loro attività finanziaria per realizzare i fini dello Stato democratico e sociale. Nel gruppo dei paesi che adottano il federalismo fiscale solidale troviamo tre Federazioni di antica costituzione, Germania, Austria e Australia, e una in fase di consolidamento, il Belgio.

La costituzione territoriale presenta in tutti i casi considerati i caratteri tipici della forma federale: vi sono due o più livelli di governo che agiscono in rappresentanza e a tutela degli interessi della collettività; una Costituzione che assegna le funzioni ai diversi livelli di governo, prevede forme di rappresentanza degli interessi territoriali e organi di garanzia giurisdizionale, una procedura di revisione delle regole di riparto dei compiti che assicura la partecipazione degli enti federati alla decisione (ad eccezione dell'Austria); una Corte costituzionale che ha il compito di dirimere i conflitti tra livelli di governo. Tuttavia, la qualità, se non la quantità del federalismo, è in alcuni casi di caratura ridotta (Austria) e il livello federale detiene la maggior parte dei compiti legislativi. Quanto alla Co-

governo, in ragione della rispettiva assegnazione dei compiti e delle responsabilità. Il principio dell'autonomia di spesa e della corrispondenza con le funzioni legislative riceve quindi un'espressa garanzia costituzionale.

stituzione finanziaria, la Germania è stata il luogo d'origine della Costituzione finanziaria interventista, che assume il deficit spending e l'intervento federale a elemento centrale della Costituzione democratica sociale. Nel tempo la funzione di coordinamento finanziario è diventata molto complessa per gli Stati che appartengono all'Unione economica e monetaria come Germania, Austria e Belgio. Il controllo della spesa e delle finanze pubbliche deve rispettare una serie di vincoli di convergenza che impone ai governi nazionali e locali regole di bilancio e limiti alla politica economica.

Il tratto comune alle quattro esperienze di federalismo è la dipendenza finanziaria dei governi federati dal governo federale, che dispone delle risorse come strumento di unitarietà. Negli ordinamenti del federalismo solidale il principio di responsabilità fiscale non trova attuazione a causa della dissociazione che si verifica tra potere di entrata e potere di spesa. Infatti, il compito di reperire le risorse spetta in massima parte al livello federale di governo, mentre ai livelli sottostanti viene attribuita la responsabilità di spendere le risorse. La dissociazione tra potere fiscale e potere di spesa determina la necessità di massicci interventi perequativi tra enti, che rischiano di annullare o ridurre sensibilmente l'autonomia politica dei governi che ricevono gli aiuti.

Nei quattro ordinamenti le Costituzioni federali attribuiscono agli enti intermedi poteri normativi piuttosto limitati in materia fiscale, mentre la Federazione può ricorrere a poteri impliciti o a clausole generali per espandere i suoi poteri d'imposizione³⁵. Il principio che domina le relazioni finanziarie tra livelli di governo è la perequazione, che impone a Federazione ed enti federati di contribuire con le loro risorse all'equilibrio del sistema federale. L'imposizione e la spesa sono poteri essenziali per l'attività della Federazione e degli Stati/Länder, ma ciò che rileva per la tenuta e il consolidamento del legame federale è che venga raggiunto

³⁵ Solo la Costituzione tedesca disciplina nel dettaglio quali introiti sono riservati alla Federazione e quali a Länder e Comuni. In Australia il potere tributario è riconosciuto alla Federazione e agli Stati, ma viene esercitato dalla prima. J. Englisch, H. Tappe, *The Federal Republic of Germany*, in G. Bizioli, G. Sacchetto (Eds), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, cit., 300 s. P. Bußjäger, *I rapporti finanziari in Austria*, in J. Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Eurac, 2010, 131. M. Nicolini, *Le relazioni finanziarie nel Belgio federale: tra principio di territorialità e asimmetria ordinamentale*, in F. Palermo, M. Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, cit., 126 ss. G. Kofler, *Austria*, in G. Bizioli, G. Sacchetto (Eds), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, cit., 331. M. Stewart, *Australia*, ivi, 141.

l'equilibrio tra territori. Il principio costituzionale al quale si ispira il federalismo fiscale solidale è l'eguaglianza (o la non eccessiva disegualianza) delle condizioni economiche tra cittadini e territori.

Ad essere tutelato è il livello di benessere dei cittadini, al quale è funzionale il controllo della spesa sociale e il ruolo di riequilibrio del governo centrale, che assume compiti perequativi. Il federalismo fiscale cooperativo sintetizza le esperienze di cui trattasi, ove i poteri impositivi degli enti intermedi non caratterizzano certo i rapporti finanziari. La Germania rappresenta senza dubbio l'esperienza più interessante di federalismo solidale, e ha costituito un modello per l'Austria e il Belgio, con le quali condivide la concezione re-distributiva e interventista dello Stato³⁶. Anche l'Australia, pur distinguendosi geograficamente e culturalmente dagli ordinamenti considerati, appartiene al gruppo dei paesi che adottano il federalismo solidale.

Nel federalismo solidale l'indirizzo finanziario è il risultato di processi complementari, della partecipazione degli enti federati al processo decisionale nazionale. La Federazione e gli enti federati agiscono entro sistemi politici e istituzionali interdipendenti, che tendono a realizzare obiettivi comuni. In ambito fiscale tutti gli ordinamenti considerati adottano il sistema consortile, per cui la Federazione controlla il sistema impositivo e il gettito delle imposte costituisce la base di finanziamento di tutti gli enti. Sul fronte delle spese gli enti federati hanno essenzialmente compiti esecutivi, ai quali non corrisponde quasi mai un'adeguata disponibilità di risorse³⁷. Nei sistemi di federalismo fiscale solidale il governo centrale interviene in aiuto dei governi territoriali regolando le condizioni dell'offerta di beni e servizi o con programmi di sostegno per alcuni settori. Tuttavia, il ruolo dei governi intermedi non è mai di mera esecuzione; in Germania i Länder contribuiscono alla formazione delle decisioni attraverso il dialogo continuo tra amministrazioni. In Austria, la posizione dei Länder è istituzionalmente debole, ma il loro contributo allo svolgimento dei compiti pubblici viene determinato in buona parte sulla base di accordi di diritto privato con la Federazione che si sviluppano su un piano paritario. In Belgio l'analisi dei rapporti tra governo centrale e

³⁶ J. Woelk, *I rapporti finanziari tra i livelli di governo nell'ordinamento tedesco*, in F. Palermo (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, ESI, 2012, 15 ss.; E. D'Orlando, *I rapporti finanziari tra livelli di governo e le antinomie del modello austriaco*, ivi, 43 ss; M. Nicolini, *Le relazioni finanziarie nel Belgio federale: tra principio di territorialità e asimmetria ordinamentale*, ivi, 125 ss.

³⁷ M. Nicolini, *Principio di connessione e metodo comparato*, in F. Palermo, E. Alber, S. Parolari (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, Cedam, 2011, 97 ss., 98 ss.

governi periferici è un mosaico inestricabile di compiti, svolti da autorità diverse eppure capaci di assecondare la diversità di territori e popoli che animano il piccolo Stato. L'Australia, infine, costituisce un esempio peculiare di federalismo solidale dove gli Stati hanno un ruolo molto importante per l'attuazione delle politiche statali, e per questo rivendicano adeguati poteri finanziari. Data la notevole dipendenza finanziaria tra governi, particolarmente importanti sono i compiti perequativi svolti dalla Federazione, che necessitano di continui adeguamenti, generalmente affidati a norme sub-costituzionali.

L'intervento del governo centrale viene considerato imprescindibile per superare la fase di recessione, soprattutto negli Stati dove l'autonomia degli enti subnazionali non è limitata dal mercato. Recentemente, la disciplina dei vincoli alle finanze nazionali è stata aggiornata per far fronte alla grave crisi economico finanziaria iniziata nel 2008. Contemporaneamente, sono stati previsti meccanismi di aiuto agli Stati con finalità di stabilizzazione dell'area euro e vincoli alla disciplina dei bilanci nazionali³⁸.

In Australia, limiti all'indebitamento degli Stati sono previsti fin dal 1928; per coordinare le decisioni sul debito pubblico, che possono pregiudicare la stabilità delle finanze nazionali, le proposte di indebitamento degli Stati vengono sottoposte alla valutazione del *Loan Council*, un organo indipendente costituito da rappresentanti dei maggiori livelli di governo³⁹.

- c) Il "federalismo fiscale di spesa" è un modello che scaturisce dalle esperienze regionali, nelle quali le relazioni finanziarie tra governo centrale e governi periferici sono basate sul riconoscimento di un ampio potere di spesa agli enti territoriali e sull'esclusione di meccanismi di competizione fiscale. Spagna e Italia sono due esempi di realizzazione del modello, al quale appartiene anche il Regno Unito. Quest'ultimo ha attuato una forma di decentramento particolare, non assimilabile per intero alle due esperienze regionali⁴⁰. Nei tre ordinamenti sono presenti gli elementi tipici

³⁸ I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, ivi; P. Bußjäger, *Novità nell'intreccio dei rapporti finanziari in Austria*, in F. Palermo, M. Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, cit., 181; G. Di Plinio, *L'esperienza belga di federalizzazione nell'ottica del sistema di finanza pubblica*, in G.F. Ferrari, *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Donzelli, Roma, 2010, 208 ss.

³⁹ C. Walsh, *L'esperienza del federalismo fiscale australiano*, in *Amministrare*, 1999, 374

⁴⁰ V. Bogdanor, *Devolution*, Oxford University Press, Oxford, 1979; P. Leyland, *Devolution in the United Kingdom: a Case of Perpetual Metamorphosis*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2010, 1-2, 175 ss.

dello Stato regionale: l'attribuzione agli enti di compiti legislativi e amministrativi; una seconda Camera non rappresentativa delle Regioni; una limitata partecipazione degli enti territoriali alle funzioni statali, la presenza di una Corte costituzionale che è chiamata a risolvere i conflitti tra Stato ed enti garantendo la preminenza degli interessi nazionali. La Costituzione si limita ad enunciare i principi dell'autonomia e dell'autosufficienza finanziaria, senza offrire garanzie specifiche alla difesa delle attribuzioni regionali, e prevede una serie di limiti al principio di autogoverno finanziario⁴¹.

La Costituzione finanziaria è tipica degli Stati unitari che si sono ispirati al costituzionalismo sociale. Lo Stato è responsabile per le attività degli enti territoriali, che sono privi dell'autonomia di entrata e vengono soccorsi dal governo centrale in caso di spesa e indebitamento eccessivi.

L'elemento comune ai tre ordinamenti è la forte dipendenza finanziaria degli enti regionali dallo Stato centrale. Gli ordinamenti regionali sono organizzati su almeno tre livelli di governo: centrale, regionale e locale. L'ente intermedio (Regione, Comunità Autonoma) gode di autonomia politica ma non è indipendente rispetto allo Stato centrale, che conserva una posizione sovra ordinata nell'esercizio delle funzioni fondamentali. La collocazione istituzionale degli enti sub-nazionali si riflette sulla disciplina dei rapporti finanziari intergovernativi, caratterizzati dalla preminenza del governo centrale sui governi territoriali.

Il federalismo fiscale degli Stati regionali è contraddistinto dalla centralità del potere di spesa nel quadro dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, che mancano di poteri impositivi di rilievo e della garanzia costituzionale di fondi sufficienti a sostenere le spese⁴². Anche la perequazione subisce gli effetti di un sistema fortemente sbilanciato tra entrate e spese,

⁴¹ Questo quadro non è stato alterato dalle riforme realizzate in Spagna e Italia alla fine del primo decennio degli anni 2000, per cui si vedano E. Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, Giuffrè, 2012, 91 ss.; A. De La Fuente, *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*, in *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, n. 4/2010, 91 ss.; A. Herrero Alcalde, J. Ruiz-Huerta Carbonell, C. Vizán Rodríguez, *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2010, núm. 11, 169 ss.

⁴² S. Álvarez García, A. Aparicio Pérez, A. Isabel González González, *La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común*, in *Istituto de Estudios Fiscales*, doc. n. 20/2004, 15 ss.; J.M. López Carbajo, *El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, in *Presupuesto y Gasto Público*, 62/2011, 9 ss.; C. Monasterio Escudero, *La interminable historia de la corresponsabilidad fiscal*, in *presupuesto y Gasto Público*, 2015, 21 ss. E. Della Valle, *Il c.d. federalismo fiscale nell'ottica del tributarista: nihil sub sole novi*, in *costituzionalismo.it* (18 maggio 2010); A. D'Atena, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle regioni*, in S. Gambino (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014, 61 ss.

ed è costretta a svolgere una funzione di sostegno alle spese degli enti, invece di agire per il riequilibrio

L'indirizzo finanziario è il risultato di una decisione unilaterale dello Stato centrale, salve le limitate forme di partecipazione degli enti attraverso organi consultivi (Conferenze, Consigli) la cui rilevanza è politica. In ambito fiscale il dato fondamentale è la mancanza di poteri normativi significativi per l'istituzione dei tributi, alla quale si accompagna la mancanza di garanzie specifiche circa la destinazione delle risorse tributarie. Esistono limitati poteri tributari per la manovrabilità e l'amministrazione dei tributi, che continuano ad essere stabiliti dallo Stato centrale. Una voce importante di entrata degli enti territoriali è costituita dalle partecipazioni ai tributi statali.

Negli Stati regionali l'attribuzione del potere di spesa è connessa alle funzioni attribuite in forma esclusiva o concorrente agli enti intermedi. Si tratta di una libertà soggetta a limiti costituzionali di coordinamento, unità, solidarietà, stabilità, che condizionano il contenuto dell'autonomia finanziaria. La scelta del quantum di spesa territori è affidata in Italia al legislatore, sulla base di principi generali (sufficienza, necessità, ecc.)⁴³; in Spagna a un sistema multilivello, costituito da una legge organica e dagli Statuti⁴⁴; nel Regno Unito a una formula che determina automaticamente (per una quota consistente della spesa) l'ammontare della spesa dei territori sulla base della popolazione e della spesa effettuata in Inghilterra⁴⁵.

Nei sistemi regionali sono generalmente previste forme di perequazione e di riequilibrio, la cui misura è determinata dalla legge, che ha il compito di coordinare le esigenze dei territori e quelle dell'ordinamento nazionale. La previsione di interventi perequativi, contenuta nelle Costituzioni italiana e spagnola, è troppo generica perché se ne possa dedurre un modello di federalismo fiscale solidale⁴⁶. L'efficacia degli interventi perequativi è

⁴³ F. Guella, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, ESI, 2014, spec. 133 ss.

⁴⁴ J. López Laborda, *Sugerencias para una reforma de la regulación constitucional de la financiación autonómica*, in *Fedea Policy Papers*, 2014/02.

⁴⁵ P. Leyland, *Financing UK Devolution: The Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision*, in G.G. Carboni (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento: Regno Unito e Italia a confronto*, Giappichelli, Torino, 2009, 43 ss.

⁴⁶ G. Della Cananea, *Autonomia e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, n. 1, 131.; G. Guella, *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale*, in *Forumcostituzionale.it* (30 dicembre 2015); L.Á. Hierro Recio, P. Atienza Montero, D. Patiño Rodríguez, *La financiación autonómica de régimen general. Nivelación y corresponsabilidad fiscal desde una perspectiva comparada*, in *Revista de estudios Regionales*, 2007, 78, 195 ss.

oggetto di discussione e conflitto per diversi motivi: in primo luogo la debole collocazione istituzionale degli enti regionali, che non hanno la possibilità di partecipare attivamente alle decisioni politico-finanziarie che li riguardano; in secondo luogo la quantità ridotta delle risorse, che vengono assorbite dalla spesa eccessiva, che è favorita da una costituzione finanziaria dai vincoli originariamente molto deboli.

Queste esperienze corrispondono a quello che gli economisti hanno definito il modello di *State-corroding federalism*⁴⁷ o di *market distorting federalism*⁴⁸. Lo squilibrio fiscale non viene adeguatamente compensato dalla perequazione, perché gli Stati/regioni/comunità fanno valere i loro interessi territoriali e le spinte secessioniste⁴⁹ senza preoccuparsi dell'equilibrio complessivo, sfruttano gli incentivi fiscali a loro vantaggio, dipendono spesso da comportamenti opportunistici dei governanti.

Al pari dei paesi di federalismo solidale, gli Stati regionali devono sottostare ai vincoli europei sulle finanze nazionali e sul bilancio. Ciò comporta un impegno del governo centrale a che tutte le amministrazioni pubbliche rispettino limiti e parametri di spesa. Le amministrazioni territoriali subiscono gli effetti e i limiti delle decisioni assunte a livello comunitario, senza partecipare alla sua elaborazione. Il risultato è che gli enti sub-nazionali non si sentono responsabili per l'equilibrio dei conti pubblici e percepiscono il vincolo europeo come causa di giustificazione di un rinnovato centralismo statale.

3.4 Crisi finanziaria e federalismo fiscale

Gli effetti della crisi sul federalismo fiscale hanno attirato il crescente interesse degli studi giuridici ed economici. Un primo effetto della crisi è stato l'emersione della Costituzione finanziaria e dei vincoli di bilancio come strumenti della politica di stabilizzazione⁵⁰. Le attività di Stati e enti territoriali

⁴⁷ H. Cai, D. Treisman, *State Corroding Federalism*, in *Journal of Public Economics*, 2004, 819 ss.

⁴⁸ B. R. Weingast, *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, in *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1995, 11, 1 ss.

⁴⁹ J.P. Sorens, *Secession Risk and Fiscal Federalism*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2016, Vol. 46, 1, 25 ss.; D. Béland, A. Lecours, *Accommodation and the politics of fiscal equalization in multinational states: The case of Canada*, in *Nations and Nationalism*, 2014, 20, 337 ss.

⁵⁰ D. Braun, P. Trein, *Federal dynamics in times of economic and financial crisis*, in *European Journal of Political Research*, 2014, 83, 803 ss.; S. Ragone, *Constitutional Effects of the Financial Crisis at European and National Level: A Comparative Overview*, in *Revista General de Derecho Publico Comparado*, 2014.

vengono limitate dalle regole che governano i flussi finanziari⁵¹. Alcune regole erano presenti prima del sorgere della crisi: ad esempio il TFUE impedisce il salvataggio degli Stati (bail out), l'assistenza creditizia, accessi privilegiati alle istituzioni finanziarie (Artt. 123-125).

Altre sono nate in risposta alla crisi. Va detto in primo luogo che la crisi si è articolata in due periodi: 2007-2009 e 2010-2012. Nella prima gli Stati hanno fatto ricorso, anche in Europa, a forme di intervento di tipo tradizionale; nella seconda a politiche di consolidamento.

I vincoli europei alle finanze pubbliche degli Stati membri sono diventati sempre più stringenti nel secondo periodo, dal momento che gli Stati dell'Unione hanno deciso di intensificare i vincoli al disavanzo e al debito modificando e integrando i Trattati con accordi la cui attuazione è stata affidata sia a fonti comunitarie che di diritto internazionale. Rientra tra le seconde il c.d. *Fiscal Compact*⁵², un Trattato destinato a far parte in futuro del diritto europeo, con il quale 25 Stati dell'Unione si sono impegnati a introdurre nei loro ordinamenti il principio del pareggio di bilancio e a ridurre ogni anno il debito eccedente il 60% del PIL

Questo ultimo accordo interessa in modo particolare gli enti territoriali, perché nel prevedere la costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio, è destinato ad avere effetti su tutti i livelli di governo. L'equilibrio delle finanze pubbliche non può essere raggiunto senza il contributo degli enti territoriali, i quali hanno autonomia di entrata e di spesa, e perciò sono una determinante del saldo complessivo delle amministrazioni pubbliche. D'altra parte, il diritto di bilancio, oltre ad essere una componente dello Stato costituzionale, è anche un elemento essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali⁵³.

Negli Stati Uniti l'esistenza di quelli che la dottrina economica chiama *hard budget constraints* è di molto precedente. Fin dall'inizio della sua storia la Federazione, salve poche e rilevanti eccezioni⁵⁴, rifiutò di andare in soccorso degli Stati e questi ultimi inserirono nelle loro Costituzioni regole sul bilancio e l'indebitamento che garantissero i propri titoli e la propria solvibilità davanti

⁵¹ E che limitano gli effetti negativi del decentramento in tempo di crisi. C.P. Gillette, *Fiscal Federalism as a Constraint on States*, cit., 101 ss.

⁵² Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, Bruxelles, 2 marzo 2012, con il quale 25 Stati dell'Unione si sono impegnati a introdurre nei loro ordinamenti il principio del pareggio di bilancio e a ridurre ogni anno il debito eccedente il 60% del PIL.

⁵³ A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* 2014, n. 1.

⁵⁴ Una delle quali fu il salvataggio degli Stati in fallimento del Sud dopo la Guerra civile.

al mercato⁵⁵. La differenza delle origini pesa sulla affidabilità e l'efficacia dei vincoli⁵⁶. Negli USA il divieto di bail out è stato praticato e poi costituzionalizzato dagli Stati, dotati di sovranità fiscale; l'Unione europea ha introdotto limiti per mezzo di Trattati e li ha imposti agli enti territoriali.

Il modo in cui gli USA e l'UE hanno reagito alla crisi è stato, di conseguenza, diverso. Nel primo caso vi è stato un forte incentivo all'economia seguito dalle politiche di consolidamento fiscale⁵⁷, nel secondo le politiche di consolidamento hanno preceduto e accompagnato le politiche di salvataggio⁵⁸. Per il federalismo fiscale ciò ha significato in Europa il sacrificio dell'autonomia fiscale degli enti territoriali, anche in paesi come la Germania, dove alla crisi economica ha fatto seguito la crisi dei Lander⁵⁹. Negli Stati regionali la risposta alla crisi ha comportato in alcuni casi una modifica delle regole sul federalismo fiscale, che hanno rafforzato il potere di coordinamento dello Stato centrale⁶⁰.

In sintesi, i vincoli finanziari hanno determinato un maggiore accentrimento⁶¹, che si traduce in tagli dei trasferimenti ai governi subnazionali, vincoli più rigidi alle decisioni di spesa di tali enti, intensificarsi dei controlli

⁵⁵ Nessun vincolo è previsto, invece, per il bilancio federale, almeno a livello costituzionale. C. Bologna, *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento statunitense*, cit. 327 ss.

⁵⁶ S. Fabbri, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule," and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2013, 36, 1 ss.; R.D. Kelemen, *Law, Fiscal Federalism, and Austerity*, in *Ind. J. Global Legal Studies*, 2015, 22, 379 ss.

⁵⁷ T. Conlan, P. Posner, *Inflection Point? Federalism and the Obama Administration*, in *Publius*, 2011, 41, 421 ss.

⁵⁸ Diversa è stata anche l'analisi della crisi, finanziaria in America, degli strumenti di regolazione degli Stati e della UE in Europa. R. Miccù, *Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 555 ss.

⁵⁹ A. Grasse, *Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell'austerità*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2015, 423 ss.

⁶⁰ Il quadro normativo delle politiche di bilancio delle autonomie territoriali è, ormai, europeo e nazionale: quest'ultimo rinvenibile nelle norme costituzionali modificate, nelle disposizioni della legge specializzata, e in apposite norme contenute in ulteriori leggi e regolamenti dello Stato. A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit. Per altro la riforma costituzionale in atto va nella stessa direzione, eliminando dalla potestà concorrente il coordinamento della finanza pubblica. Ma i maggiori vincoli dovrebbero derivare dal nuovo art. 119, che tra l'altro sembra prevedere una totale eliminazione dell'autonomia tributaria. F. Gallo, *Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (30 ottobre 2014).

⁶¹ M. Medina Guerrero, *La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2014, 165, 189 ss.

delle istituzioni centrali sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali, rafforzamento dei poteri di coordinamento finanziario⁶². Attraverso queste azioni gli Stati esercitano la funzione di stabilizzazione dell'economia, e si collocano nella prospettiva di un diritto costituzionale più attento ai risultati che ai processi democratici⁶³. Nel farlo, alcune recenti modifiche costituzionali hanno rinunciato alla impostazione pluralista⁶⁴ e hanno accolto una certa politica economica (il pareggio di bilancio) nel testo costituzionale⁶⁵. Per queste ragioni ciò che oggi rileva maggiormente non è la democraticità e l'efficienza della distribuzione ai vari livelli dei compiti finanziari ma piuttosto la democraticità e l'efficienza della funzione di stabilizzazione esercitata da Stati e dalla UE.

Il forte intervento del governo centrale ha prodotto una modifica delle relazioni finanziarie persino del federalismo americano, accentuandone i caratteri cooperativi⁶⁶. Negli USA la polarizzazione e frammentazione del sistema federale⁶⁷ negli ultimi anni ha generato un federalismo fiscale contraddittorio, che vede la Federazione agire politicamente in modo unilaterale, mentre i livelli di governo cooperano all'attuazione delle policies, che sono sempre più interconnesse e differenziate a seconda degli Stati⁶⁸.

Un secondo effetto della crisi che non può essere trascurato è che essa mette pressione sul funzionamento delle federazioni⁶⁹. La crisi ha reso ancor più evidenti le diverse capacità di resistenza degli enti federati alle tensioni sul federalismo fiscale. Pesano le differenze tra sistemi federali e regionali,

⁶² S. Ragone, *Constitutional Effects of the Financial Crisis at European and National Level: A Comparative Overview*, cit.

⁶³ A. Rodriguez Bereijo, *Disciplina presupuestaria, crisis economica y reforma constitucional*, in *Crisis y Constitucion*, XIX Jornadas de Asociacion de Letrados del Tribunal Constitucional, CPCC, Madrid, 2015, 157 ss.

⁶⁴ R. Bifulco, *Introduzione*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit. 1 ss.

⁶⁵ M. Medina, Guerrero, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pp. 131-164; F. Bilancia, *Spending Review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?* In REAF núm. 20, octubre 2014, p. 60-95.

⁶⁶ I programmi cofinanziati dalla Federazione e dagli Stati, come Medicaid, consentono agli Stati una notevole flessibilità nell'applicazione delle misure previste. Gli Stati vi hanno fatto ricorso dando luogo a un federalism assai differenziato. P. Harkness, *The Affordable Care Act: A Case Study for Cooperative Federalism?* in www.governing.com (Maggio 2012).

⁶⁷ S. Rose, C. J. Bowling, *The State of American Federalism 2014-15: Pathways to Policy in an Era of Party Polarization*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2015, 45, 351 ss.

⁶⁸ P. Posner, T. Conlan, *Rebuilding Fiscal Federalism in The Aftermath Of The Financial Crisis: The United States*, in www.governing.com (febbraio 2014)

⁶⁹ D. Braun, P. Trein, *Federal dynamics in times of economic and financial crisis*, in *European Journal of Political Research*, 2014, 53, 803 ss.

il grado di tutela costituzionale, l'esperienza storica. Ovviamente, qui vengono in considerazione le differenze tra federalismi maturi, che prevedono garanzie costituzionali per gli enti e regionalismi di recente costituzione, tra un sistema altamente costituzionalizzato come quello tedesco e un sistema affidato a una molteplicità di fonti cedevoli come in Spagna, dove si discute molto di durezza delle fonti⁷⁰ e dove la crisi ha generato uno stato de *exception competencial*⁷¹. E ancora, tra un sistema dove la redistribuzione (Canada) è affidata al confronto politico, e uno (Australia) dove è più centralizzata e ambiziosa⁷².

I problemi più rilevanti che i sistemi di federalismo fiscale hanno dovuto affrontare sono quelli che hanno interessato la redistribuzione delle risorse, ovvero la perequazione. Un primo problema è causato dall'opportunismo dei governi territoriali, che si manifesta con un eccessivo ricorso al debito, per sostenere livelli elevati di spesa. Ad esso i governi centrali rispondono con una maggiore centralizzazione. La combinazione di opportunismo e centralizzazione causa problemi di solidarietà e quindi di messa a rischio del sistema di perequazione⁷³. La tensione che genera tra Stati o enti territoriali è tale da aver condotto Belgio, Spagna e Germania a discutere la riforma del sistema perequativo. In Spagna a questa tensione si è aggiunta una forte spinta secessionista⁷⁴. Anche in Australia il tema è stato oggetto di duro conflitto⁷⁵.

Negli USA l'opportunismo non è esploso, e semmai la differenza è nella maggiore o minore collaborazione tra Stati e Federazione, a seconda dei par-

⁷⁰ M. Mercè Darnaculleta Gardella, *Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les Comunitats Autònomes i als Länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya*, in REAF núm. 20, octubre 2014, p. 174-213

⁷¹ E. Albertí Rovira, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in REDC, 2013, 98, 82.

⁷² A. Lecours, D. Béland, *The Institutional Politics Of Territorial Redistribution: Federalism And Equalization Policy in Australia And Canada*, in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 2013, 46, 93 ss.

⁷³ D. Braun, P. Trein, *Federal dynamics in times of economic and financial crisis*, in *cit.*, 803 ss.; A. Lecours, *The Institutional Politics of Territorial Redistribution: Federalism and Equalization Policy in Australia and Canada*, in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 2013, 93 ss. La redistribuzione canadese è affidata al confronto politico, quella australiana più centralizzata e ambiziosa.

⁷⁴ D. Béland, A. Lecours, *Accommodation and the politics of fiscal equalization in multinational states: The case of Canada*, *cit.* 338 ss.

⁷⁵ La questione più controversa è quella della distribuzione delle entrate provenienti dallo sfruttamento delle risorse naturali, concentrati in alcuni Stati. R. Eccleston, N. Warren, T. Woolley, *Beyond the Blame Game: Political Strategies for State Funding Reform*, in *Australian Journal of Public Administration*, 2013, 72, 1, 14 ss.

titi al Governo. Si lamenta un cattivo funzionamento delle relazioni intergovernative e l'eccessiva polarizzazione ha diversificato il ricorso ai grants. Comunque la concorrenza ha funzionato abbastanza bene e i comportamenti opportunistici non sono emersi. (Diversamente in Canada, Spagna, Germania, Belgio e Austria). Nel complesso i sistemi federali dove è presente un federalismo fiscale competitivo e rigidi vincoli finanziari hanno retto meglio (USA e Svizzera) che i paesi del federalismo solidale (Austria, Germania, Australia e Belgio) e di spesa (Spagna)⁷⁶.

In generale, la crisi non ha modificato la decentralizzazione di poteri fiscali e di spesa, ma questi poteri sono ora soggetti a un fortissimo controllo da parte di regole finanziarie restrittive. Queste regole non sono però dettate dagli Stati, almeno in Europa, ma dalla UE e valgono anche per gli Stati⁷⁷. L'autonomia finanziaria si riduce al punto da mettere in discussione l'autonomia politica. Negli ordinamenti di Italia e Spagna la crisi ha contribuito alla riforma del regionalismo, che ha interessato i compiti di coordinamento finanziario e, più in generale, i poteri degli enti regionali⁷⁸. Ma il più forte attacco arriva dalla Ue e la centralizzazione non avvantaggia gli Stati, bensì il governo dell'Unione.

Anche quest'ultimo può trarre una lezione dalle esperienze recenti. La costituzione finanziaria territoriale della UE è ben lontana dal raggiungere un bilanciamento di poteri soddisfacente. La competizione tra Stati è regolata da vincoli finanziari, ma la loro credibilità è storicamente insufficiente. I poteri finanziari sono distribuiti in modo che il federalismo fiscale europeo esalta la funzione di stabilizzazione del governo centrale, senza sufficienti poteri impositivi e dunque risorse per svolgere le funzioni di interesse comune. Lo sbilanciamento verticale non è compensato da un intervento perequativo. In definitiva l'Unione non è un federalismo solidale, né di spesa, avvicinandosi piuttosto a un federalismo competitivo dove gli Stati membri si oppongono a cedere al centro poteri ulteriori.

⁷⁶ D. Braun, P. Trein, *Federal dynamics in times of economic and financial crisis*, cit. 813 ss.

⁷⁷ La loro credibilità è stata messa in discussione dalla mancanza di una conferma storica e di chiare conseguenze sul bail out. Keleman. In tempi di austerità l'introduzione di regole fiscali come il FC è reso necessario per far rispettare l'equilibrio e la stabilità finanziaria. Negli USA gli stati sono stati lasciati fallire, e perciò hanno introdotto regole fiscali e adottato misure per uscire dalla crisi.

⁷⁸ E. Alberti Rovira, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, cit. 85 ss. M. Medina Guerrero, *El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, 98, 109 ss.

4. TRA RIVALUTAZIONE E NUOVA COMPETITIVITÀ: IL MARKETING TERRITORIALE PER IL RILANCIO DELLE AREE RURALI

di *Salvatore Lampreu*

4.1. Nuovi modi di intendere la ruralità come premessa per il marketing territoriale

Le aree rurali, considerate per lungo tempo marginali, deboli o depresse (Storti, 2000; Cecchi, 2002; Ferlaino, 2015), da diversi anni sono oggetto di importanti strategie di riqualificazione e rilancio che, basate su una *governance* multilivello per favorire la partecipazione dal basso e un maggiore coinvolgimento delle comunità locali (CE, 2001; Berti, 2010), intendono restituirgli centralità dal punto di vista economico, sociale e territoriale.

Individuate secondo i metodi proposti dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e dall'Istituto di Statistica Europeo (EUROSTAT), incentrati su criteri prettamente demografici (Storti, 2000), le aree rurali rappresentano una porzione significativa dello spazio dell'Unione¹ e, secondo alcuni dati forniti dall'European Network for Rural Development (ENRD, 2013), ospitano oltre il 56% della popolazione dell'intera UE e coprono una superficie pari a circa il 91% di quella totale².

A fronte di tale notevole estensione e benché si avverta ancora la mancanza di una definizione comunemente condivisa di che cosa si debba intendere per “ruralità” (Sivini, 2003; Franco, Senni, 2003), la Commissione europea già nel 1988 sosteneva che «le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto

¹ Nonostante OCSE ed Eurostat abbiano scopi diversi, si evidenzia come entrambe ricorrano alla suddivisione dello spazio in base al criterio della densità abitativa. Secondo tale criterio sono rurali le unità territoriali che registrano una densità di popolazione non superiore a 150 ab/kmq.

² <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/B08EB79A-EFCC-D960-0047-571C2654CB8E.pdf>.

diverse: agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi... Zona intermedia di rigenerazione, lo spazio rurale è indispensabile all'equilibrio ecologico e tende sempre più a diventare un luogo privilegiato di riposo e di svago» (CE, 1988, p. 5).

Un'impostazione concettuale, questa, che ha aperto la strada a nuovi modi di intendere la condizione rurale (Iaconi, 2002; Anania, Tenuta, 2006), non più ancorata esclusivamente a un'agricoltura condotta con metodi arretrati, spogliata dunque di quelle connotazioni negative acquisite negli anni. Essa si configura addirittura come una "moderna ruralità" (Cecchi, 2002), caratteristica capace di assolvere a più funzioni (Grillotti Di Giacomo, 2003), che trova massimo slancio nella multifunzionalità in agricoltura (Celant, Magni, 2001; OECD, 2001; Belletti, 2002; Brunori, 2002; Arzeni, 2003) e nella rinnovata vocazione dei territori sempre più declinati verso l'accoglienza e l'ospitalità extra alberghiera per rispondere ai gusti di quei turisti "alternativi", maggiormente sensibili e attenti alle caratteristiche e alle peculiarità dei luoghi (Gasparini, 2004; Donato, 2007; Grumo, 2012), che incontrano nelle varie espressioni del turismo rurale le risposte ai loro bisogni (Battaglia, 2007, Belletti, 2010).

I segnali di questa nuova impostazione sono certamente rintracciabili nel complesso di azioni facenti capo alle politiche europee per le aree rurali, inserite nella più ampia cornice del cosiddetto *Modello rurale europeo* o *Modello agricolo europeo* (Belletti, Berti, 2011), che, come osserva Givord (2001), «non è soltanto un prezioso ricordo custodito in uno scrigno di paesaggi. È anche una realtà viva e dinamica»³, e rappresenta un variegato patrimonio di iniziative di sviluppo locale portate avanti negli anni dalle popolazioni rurali con la ferma volontà di uscire dalla loro condizione di isolamento. Un isolamento, occorre precisare, che ha varie sfaccettature misurabili in termini di debolezza economico-sociale, scarsa accessibilità, incapacità talvolta manifestata di saper cogliere pienamente le sfide di una contemporaneità complessa e plasmata dalla globalizzazione.

Riscoprire questi territori attraverso nuovi sguardi orientati alla valorizzazione sostenibile e messa a sistema delle diverse risorse tangibili e intangibili, dei paesaggi e delle specificità presenti è un'operazione tanto impegnativa quanto necessaria che richiede approcci strategici e sistemici in grado di accrescerne la competitività.

³ <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-it/biblio/model/art02.htm>.

Tra gli strumenti ritenuti maggiormente efficaci per tali scopi, che stanno trovando riscontro pratico e notevole diffusione nell'ambito di numerose politiche di sviluppo locale, regionale e nazionale, figurano quelli riconducibili al marketing territoriale⁴ (Ercole, Gilli, 2004; Podda et al., 2016).

I primi interventi che ne tradiscono l'introduzione all'interno delle strategie di sviluppo rurale si rifanno all'approccio LEADER (*Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rural*)⁵ che, in diverse edizioni, ha tracciato la strada per uno sviluppo locale alternativo, producendo, in svariati casi, risultati concreti e misurabili in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, partecipazione dal basso, sviluppo endogeno imperniato sulla valorizzazione delle risorse locali, materiali e immateriali, e sull'integrazione tra agricoltura, turismo, artigianato e settore agroalimentare (CE, 2000).

Al netto dei successi ottenuti con tale approccio e alla luce dell'accresciuta affermazione che negli ultimi anni ha registrato il marketing territoriale in contesti assai diversificati, si sottolinea come lo stesso non debba essere inteso alla stregua di un mero sostituto dell'azione del *policy maker* ma piuttosto come un suo alleato strategico, di ausilio per orientare in maniera strutturata ed efficace lo sviluppo di dati territori, permettendo una maggiore integrazione e coordinamento tra risorse, coniugando le peculiarità dei luoghi con gli aspetti strettamente connessi all'innovazione e all'organizzazione, rafforzandone dunque l'attrattività e la competitività (Caroli, 2011b; Cercola et alii, 2009).

4.2. Il marketing territoriale: origini e sviluppi

La marcata diffusione di strumenti e metodologie esplicitamente riferibili al marketing territoriale per favorire migliori condizioni di sviluppo anche nelle aree rurali è in larga parte imputabile e conseguente ai mutamenti nelle

⁴ Nel quadro dell'attuale competizione globale anche le aree rurali avvertono il bisogno di emergere e differenziarsi per potersi ritagliare posizioni di vantaggio competitivo e/o consolidare la propria presenza nei mercati in cui già sono presenti. Osserva Scrofani (2012) come le strategie di marketing territoriale acquistano nuova valenza, non solo formale ma anche sostanziale, in quanto strumenti delle politiche di sviluppo territoriale capaci di veicolare l'immagine sia del territorio sia delle imprese in esso ubicate.

⁵ L'approccio LEADER fu introdotto durante il primo ciclo di programmazione comunitaria di natura pluriennale (periodo 1989-1993) per promuovere lo sviluppo endogeno e sostenibile delle aree rurali. Si trattava di uno strumento basato sull'approccio *bottom-up* che poneva al centro dell'azione i Gruppi di azione locale, i quali avevano il compito di elaborare e mettere in pratica a livello locale una strategia pilota, innovativa, multisettoriale e integrata che si concretizzava con i Piani di Sviluppo Locale (PSL) (Di Napoli, 2015).

dinamiche economiche e sociali derivanti dalla globalizzazione che, da almeno un trentennio, investe tutte le aree del pianeta. Sono infatti numerose e diversificate le sfide a cui i territori debbono far fronte ed è proprio dall'osservazione della realtà e dei fenomeni che si manifestano in seno a precisi ambiti geografici che la disciplina trae origine. La ricerca di soluzioni a problemi nuovi e complessi spinge a dare forma a teorie e modelli che, col tempo e opportuni arrangiamenti, possono essere esportati e applicati in contesti diversi, compresi quelli rurali (Dinis, 2004; PopŁawski, 2011).

Tuttavia, nonostante questa sua recente affermazione, si osserva come le tracce embrionali del marketing territoriale risalgono all'epoca coloniale, quando alcuni giornali europei pubblicizzano i territori appena conquistati e altre località potenzialmente attrattive sul piano turistico, promuovendone l'immagine (Gilodi, 2004). Negli Stati Uniti il fenomeno trova ulteriore diffusione nel momento in cui, a partire dalla metà del XIX secolo, sono sempre più numerose le città impegnate in un'intensa attività di comunicazione con lo scopo di attirare persone e nuovi investimenti. Questa funzione promozionale e comunicativa trova maggiore strutturazione agli inizi del XX secolo quando nascono le prime agenzie pubbliche per la promozione territoriale, localizzate soprattutto in Canada e in Gran Bretagna. Tuttavia, l'instabilità geopolitica dovuta allo scoppio delle due guerre mondiali fa passare tali iniziative in secondo piano e si dovrà attendere la fine del secondo conflitto affinché specifiche attività di marketing territoriale possano ri-acquisire vigore, sotto la spinta della ricostruzione (Caroli, 1999; Gilodi, 2004; Mazzara, 2013).

In quel periodo però l'attenzione del pianificatore risultava principalmente rivolta ai «processi di industrializzazione, alle reti degli insediamenti umani, alla struttura delle comunicazioni e ai crescenti processi di mobilitazione territoriale di uomini, risorse e informazioni» (Tinacci Mossello, 1990, p.49-50) con uno sguardo poco focalizzato su quella che oggi potrebbe essere sintetizzata col termine “dimensione territoriale”.

Su questa scia nascono negli anni Sessanta, in alcuni stati europei, i primi “*strategic planning*” o piani strategici di prima generazione caratterizzati da un forte apparato normativo e burocratico, la cui applicazione incontra evidenti ostacoli proprio nell'eccessiva rigidità ed astrattezza e nel sistema di decisioni calate dall'alto (Zucchetti, 2008).

Negli anni Ottanta, in seguito alla crisi del manifatturiero (Paddison, 1993), all'avvento della globalizzazione, ai processi di integrazione europea, e al declino sociale e ambientale legato allo sviluppo economico tradizionale (Van den Berg, Bramezza, Van der Meer, 1994), alcuni paesi come Gran

Bretagna, Francia e Olanda, avvertono l'esigenza di ricorrere più incisivamente agli strumenti della comunicazione e del marketing, adattandoli in maniera funzionale ai propri territori e alle esigenze del periodo.

Proprio gli squilibri economici e sociali conseguenti alla crisi del settore industriale, se da un lato hanno inasprito problemi fino ad allora latenti, dall'altro hanno alimentato una rinnovata competizione tra territori (Bellini, 2000; Valdani, Ancarani, 2000), soprattutto tra città (Kotler, Heider e Rein, 1993; Bassetti, 1994; Amendola, 1997; Tocci, 2009), richiamando alla necessità di adottare nuovi strumenti per poter affrontare congiunture più complesse e articolate.

Tali dinamiche hanno influito sulla pianificazione territoriale che è sfociata, proprio negli anni Ottanta, nei piani strategici di seconda generazione, aventi il limite di presentare una matrice prevalentemente aziendalistica, un orizzonte di breve-medio termine e una figura di riferimento, quella del supervisore, chiamata a trovare soluzioni e accordi tra amministrazioni pubbliche e investitori privati (Zucchetti, 2008). In questa fase, dove l'approccio *top down* alla gestione del territorio sembra prevalente, aumenta il ricorso al marketing con un'impronta che tuttavia resta principalmente aziendale e ancora poco territoriale.

In Italia le politiche di marketing territoriale assumono maggior spessore a partire dagli anni Novanta (Caroli, 2011), in lieve ritardo rispetto ad altri Paesi (Pininfarina, 2000)⁶. Le motivazioni alla base della loro introduzione sono però le stesse che ne hanno giustificato lo sviluppo anche all'estero (la necessità di riformare la pubblica amministrazione, i processi di integrazione europea e la globalizzazione dei mercati) e risultano primariamente orientate alla ricerca di nuovi elementi in grado di aumentare la crescita e la competitività territoriale (Carboni, 2009).

Si profila un nuovo modo di concepire lo sviluppo e il rapporto tra attori, risorse e territori, che porterà, proprio negli anni Novanta, alla nascita dei piani strategici di terza generazione, con caratteristiche innovative date da una forte attenzione agli aspetti relazionali, un orientamento *bottom-up* e un approccio negoziale e inclusivo teso a valorizzare gli aspetti di collaborazione tra soggetti istituzionali (Zucchetti, 2008).

È dunque evidente come lo sviluppo della pianificazione territoriale, sia a livello nazionale che internazionale, si sia accompagnato (e incrociato) con quello del Marketing territoriale il quale, subendo anch'esso adattamenti, è passato da una strutturazione di tipo tradizionale a un'altra maggiormente

⁶ Pininfarina (2000, pp.65-78) ricorda che la prima agenzia di marketing territoriale italiana, la I.T.P., nasce in Piemonte nel 1997 ed è specializzata soprattutto in marketing territoriale esterno.

incentrata sui valori della partecipazione e sulle relazioni tra attori locali e territorio. Un'evoluzione questa, influenzata da un modo innovativo di intendere il territorio nell'ambito dei processi di sviluppo, all'interno dei quali viene considerato come una «interfaccia fisica e metafisica fondamentale» (Vesci, 2001, p. 30; Mazzara, 2013, p. 18), depositario di risorse materiali e immateriali che non solo caratterizzano la geografia dei luoghi ma ne plasmano l'identità.

Tali presupposti hanno inciso sul rafforzamento del legame tra il marketing territoriale, la pianificazione e la programmazione territoriale, consentendo un'ottimizzazione degli interventi, l'immissione di maggiore qualità nei modelli di sviluppo e favorendo la ricerca di intese e condivisioni di intenti per la gestione e promozione di diverse aree geografiche (Baiardi, Morana, 2009). Dal punto di vista concettuale si è trattato di compiere un salto dalla progettazione dello spazio alla pianificazione integrata che ha permesso di sostituire a un approccio prevalentemente oggettivo, teso a ridurre la complessità del sistema, un altro che ne evidenzia e valorizza le differenze, le contraddizioni e non trascurava di affrontare i conflitti esistenti nel territorio, il quale, a sua volta, è concepito come una risorsa.

Il territorio, che si presenta come una realtà estremamente complessa, risultante di attività e relazioni che si instaurano tra attori e risorse insistenti in un certo spazio geografico (Garofoli, 2001; Pollice, 2005), che per diversi aspetti può essere assimilato a un vero e proprio sistema vivente e vitale (Golinelli, 2002), è in questo caso chiamato a fornire risposte ai suoi diversi portatori di interesse, interni ed esterni (Kotler e Levy, 1969; Mele, 1993; Guatri, Vicari e Fiocca, 1999). Per tali ragioni il territorio rappresenta il palcoscenico privilegiato per l'implementazione di strategie diversificate, integrate e trasversali di valorizzazione e promozione capaci di dare vita a migliori condizioni di sviluppo sociale, economico e ambientale, prestando attenzione agli attori interni, senza trascurare gli aspetti connessi alla competizione.

Quest'ultimo elemento motiva ulteriormente l'adozione di approcci orientati al marketing territoriale che richiedono di individuare strumenti concettuali e operativi in grado di collegare più efficacemente l'offerta d'area a una certa domanda espressa dai portatori di interesse di cui sopra (Checchinato, Gazzola, 2005; Corio, 2005), per formulare modelli equilibrati di sviluppo in grado di mantenere integro il sistema delle risorse e coinvolgere realmente e concretamente le comunità, attivando un legame circolare tra soddisfazione, attrattività e valore, sviluppando un rapporto fondato sia sul consenso interno, sia sull'attrazione esterna (Corio, 2005).

Pur non esistendo formule che possano garantire il successo di determinate azioni, si rileva come le migliori *best practices* di marketing territoriale, condotte in ambito nazionale e internazionale, in contesti urbani e rurali, siano proprio quelle incentrate sul rafforzamento delle dinamiche relazionali e sulla capacità di mettere a sistema le risorse locali, ricercando la massima condivisione degli attori nella formulazione e nel perseguimento degli obiettivi.

4.3. Dall'impresa al territorio: dal marketing al marketing territoriale

L'introduzione degli strumenti di marketing all'interno delle politiche di sviluppo territoriale è stata ampiamente dibattuta in letteratura a causa dei numerosi possibili equivoci derivanti dall'estensione ai territori, senza adattamenti, di una disciplina che, per sua natura, nasce al servizio di organizzazioni orientate al profitto, quali sono appunto le imprese (Castellet, D'Acunto, 2006).

Il marketing territoriale presenta la particolarità di agire su più fronti e si configura secondo un complesso di attività (Annunziata, 2011) che, per essere gestite, richiedono attenzione e competenze proprio per evitare distorsioni sul lato pratico, come numerose esperienze hanno messo in luce (Bellini, 2000; Sicca, 2000, Gilodi, 2004). Occorre pertanto precisare quanto sia limitante circoscrivere le funzioni del marketing territoriale alle sole azioni di promozione e comunicazione delle risorse presenti nelle varie realtà geografiche (Flipo, Texier, 1992; Kotler et al. 1993). Il marketing territoriale ha a che fare con le operazioni di analisi, programmazione, ascolto, concertazione ecc., che nel loro insieme spingono un territorio a definire e percorrere una determinata *mission* secondo un orizzonte di medio-lungo periodo.

Per poterne comprendere pienamente la natura occorre analizzare i suoi due elementi fondamentali: il marketing e il territorio. Quest'ultimo secondo una celebre (e ormai superata) metafora⁷ è stato inizialmente assimilato all'impresa (Gilodi, 2004).

L'accostamento delle due dimensioni, quella aziendalistica e quella territoriale, richiede un ulteriore sforzo concettuale necessario ad evitare facili equivoci e fraintendimenti, che possono essere minimizzati a partire da una riflessione sui linguaggi (Corsico, 1994) e non fermandosi alla mera questione terminologica. Il territorio, infatti, in quanto risorsa (Pellegrini, Soda, 2004) e

⁷ Per la metafora del territorio come impresa si vedano Camagni, 1994; Napolitano, 2000; Valdani, Ancarani, 2000; Latusi, 2002.

dunque bene collettivo, non è esclusivamente e prioritariamente orientato al mercato; esso assolve a più funzioni (sociale, ambientale, ricreativa ecc.) e crea valore per l'intera comunità (Moore, 1995). Ciò significa che una trasposizione acritica e senza aggiustamenti degli strumenti di marketing dalle imprese ai territori (ma anche alle organizzazioni no profit) sarebbe perlomeno azzardata (Ashworth e Voogd, 1988; Van den Berg et al. 1994) e non priva di incertezze anche per il fatto che, come sottolineato da Sforzi (1994) e Golfetto (2000), l'impianto teorico della disciplina appare, per alcuni aspetti, ancora non del tutto perfezionato. A ciò si aggiunge il fatto che anche il territorio presenta variabili che non sempre sono perfettamente controllabili, basti pensare all'azione dell'uomo o alle dinamiche climatiche e ambientali. La complessità della questione non è scontata e può essere colta anche nelle diverse definizioni di marketing territoriale proposte dagli studiosi nel corso degli anni che, al netto delle differenti visioni e impostazioni metodologiche, concordano sull'avvenuto superamento di quella metafora a cui poc'anzi si è accennato (Castellet, D'Acunto, 2006; Secondini, 2012).

Accettare questa necessaria distinzione concettuale e funzionale tra impresa e territorio, significa considerare entrambi in maniera distinta rispetto alle dinamiche e alle forze di un ambiente che è sempre più stimolante e competitivo.

4.4. Il marketing territoriale alleato strategico per le aree rurali

Nella complessa cornice della competizione territoriale (Caroli, 1999; Valdani e Ancarani, 2000) si inserisce anche l'articolato percorso che, partito dalla crisi del sistema industriale, ha favorito una pressoché totale rilettura del rapporto tra aree urbane e aree rurali. Queste ultime, da spazi posti ai margini dello sviluppo socio-economico vengono oggi rimesse al centro di importanti interventi di sviluppo, riqualificazione e rilancio.

Le aree rurali, non più considerate come luoghi destinati al declino le cui uniche funzioni erano quelle di rifornire le città e le industrie di manodopera, secondo un rapporto puramente unidirezionale, sono ritenute importanti detentrici di risorse ambientali, storiche e culturali caratterizzate da specifiche matrici identitarie, potenzialmente capaci di accrescerne l'attrattività sul piano turistico (Marchetti et al., 2017; Meini, 2017).

Non sono queste le uniche ragioni che spingono verso una loro rivalutazione. I territori rurali sono infatti sempre più percepiti come luoghi dalle

potenzialità inesprese che, se adeguatamente valorizzati, potrebbero costituire importanti aree di attrazione per nuove imprese, capitali e nuovi residenti che attualmente vivono nelle città.

Proprio quella condizione rurale, che le faceva apparire non particolarmente meritevoli di attenzione e poco determinanti nei processi di sviluppo ed equilibrio territoriale, oggi si dimostra un importante punto di forza, un elemento strategico di differenziazione anche per la creazione di vantaggi competitivi in vario modo declinati.

È infatti anche grazie al fatto di essere state escluse, in passato, dai processi di “modernizzazione” e industrializzazione che molte aree rurali hanno mantenuto intatte le proprie ricchezze paesaggistiche, il proprio tessuto identitario e le tradizioni locali.

Eppure, occorre precisare, la presa di coscienza dell’esistenza di tali caratteristiche non è di per sé sufficiente a garantire maggiori e migliori condizioni di sviluppo. Affinché queste si possano realizzare, occorrono organizzazione, buona governance, partecipazione, condivisione di strategie specificamente orientate al raggiungimento di determinati risultati e attività di promozione e comunicazione che siano in grado di metterne in evidenza le peculiarità.

Indubbiamente la collocazione che le aree rurali stanno rivestendo nell’immaginario collettivo è di ausilio nel loro processo di rivalutazione. Esse si stanno sempre di più affermando come destinazioni privilegiate per l’enogastronomia di qualità, la tipicità e la tracciabilità degli alimenti, il buon vivere dato dall’intensità e qualità delle relazioni umane, il relax, il tessuto di tradizioni, usi e costumi perpetrati nel tempo ma anche per gli elementi connessi alla spiritualità, allo sport all’aria aperta e all’ambiente in generale.

Ad esempio, per via della recente enfaticizzazione degli aspetti salutisti e positivi ascritti direttamente alla ruralità e alimentati da messaggi che contribuiscono a “reinventarne” l’immaginario attraverso specifiche strategie di comunicazione (Nicolais, 2015), i territori rurali rappresentano le destinazioni privilegiate per certe tipologie di turisti, soprattutto quelli definiti sostenibili e interessati ai luoghi in cui la qualità della vita è percepita come più elevata rispetto a quella di altri contesti (Belletti, 2002; Cecchi, 2002; Gasparini, 2004).

Risulta così in crescita l’interesse dei turisti verso quel complesso di risorse definite “d’atmosfera” tradizionalmente rinvenibili proprio nelle aree rurali, comprese anche le feste e le fiere folkloristiche che si svolgono nei piccoli borghi, per la loro capacità di rivitalizzare e in un certo senso attualizzare il patrimonio artistico e culturale dei luoghi (Viterbo, 2004). Nelle aree rurali il turismo oltre a connettersi con la valorizzazione delle risorse e

dei beni culturali tangibili e intangibili, si lega in maniera stretta anche all'agricoltura multifunzionale (Ugolini, 2004).

Facendo leva su simili elementi e su particolari tematismi, i territori rurali sono potenzialmente in grado di mettere a sistema le varie risorse presenti per dare forma a prodotti turistici territoriali resi fruibili in modo tale da rispondere alle esigenze di ampi target di persone sempre più attratte dall'unicità di queste offerte.

Le varie strade "del vino", "dell'olio", "dei sapori", "del gusto", ma anche gli itinerari ambientali, per la scoperta dei borghi caratteristici o i cammini della fede, se progettati per essere realmente messi in funzione e dunque per generare ricchezza in maniera sostenibile e valore aggiunto per i territori, possono trovare negli strumenti del marketing territoriale la sintesi ideale per una loro strutturazione sotto forma di offerta turistica organizzata in maniera efficiente.

Coniugare caratteri diversi del territorio, che richiamino ai valori dell'autenticità e che sappiano restituire in chiave di offerta le risorse presenti e dalla forte valenza identitaria, è operazione complessa e delicata che deve fondarsi innanzitutto sul coinvolgimento degli attori locali, sulla loro partecipazione ai processi di costruzione delle proposte e dell'immagine che del luogo si intende dare, su interventi di riqualificazione e talvolta di rifunzionalizzazione di strutture, beni, monumenti, antiche tratte ecc. Allo stesso modo si rivela altrettanto importante la qualità dell'offerta, per esempio quella ricettiva, della ristorazione e di servizi che devono essere coerenti rispetto ai messaggi trasmessi con le campagne di promozione e comunicazione.

Una regia appare indispensabile per la concretizzazione di tali impostazioni così come la possibilità di attingere da determinate fonti di finanziamento che, per quanto riguarda i territori rurali, sono principalmente garantite attraverso le politiche per lo sviluppo rurale, le quali, per il periodo di programmazione 2014-2020, costituiscono il secondo pilastro della Politica Agricola Comune (PAC)⁸.

Nel corso degli anni tali politiche, promosse attraverso l'azione dei Gruppi di Azione Locale (GAL), hanno agito sia sull'incentivazione della multifunzionalità e la diversificazione in agricoltura, sia sull'incoraggiamento di nuove forme di sviluppo endogeno, anche sotto il profilo turistico, basato sulla valorizzazione delle identità locali, delle produzioni e del tessuto etnoantropologico.

Gli stessi Piani di Sviluppo Locale (PSL) predisposti da numerosi GAL per il periodo 2007-2013, evidenziano una forte attenzione nei confronti di

⁸ https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_it

misure volte a dare vita e promuovere strategie di marketing territoriale, in continuità con l'impostazione già introdotta con l'iniziativa LEADER.

LEADER ha infatti costituito un interessante ambito applicativo grazie al quale diverse aree rurali d'Europa hanno sperimentato nuovi metodi e approcci, misurandosi con tematiche per loro inedite, come quella del turismo sostenibile, perfezionando o ideando strategie che ne hanno accresciuto la competitività.

Molti di questi territori, che soffrivano condizioni di marginalità socio-economica, grazie alla messa a sistema delle proprie risorse, sono riusciti a guadagnare posizioni di rilievo sui mercati turistici regionali e nazionali, affermandosi come destinazioni di eccellenza per il turismo rurale, culturale, enogastronomico ecc., rivisitando la propria immagine o riscoprendo i tratti caratteristici di un'eredità storico-culturale che rischiava il declino⁹.

In alcuni PSL è stata addirittura esplicitata la necessità di realizzare o rafforzare, laddove già esistente, un Brand Territoriale, elemento significativo sul piano qualitativo capace di riunire sotto il suo ombrello le diverse eccellenze del territorio connesse in modo sistemico per veicolare in maniera coordinata l'immagine¹⁰. Attenzione verso la qualità, partecipazione delle

⁹ La Commissione europea (2000) nel documento "*Towards quality rural tourism: Integrated Quality Management (IQM) for rural destination*" analizza diversi casi di aree LEADER che hanno messo a punto strategie volte ad accrescerne la competitività turistica e che possono configurarsi come vere e proprie azioni di marketing territoriale. Si tratta di *best practice* che dimostrano come sia possibile creare nuove condizioni di sviluppo locale partendo dal basso, basate su una più efficiente ed efficace valorizzazione delle risorse, garantendo il rispetto di determinati standard qualitativi e il coinvolgimento delle popolazioni locali. Esempificativo il caso dei Pays Cathare, una provincia rurale del sud della Francia che, nonostante la presenza di un carico di risorse storico-ambientali di grande valore, risultava essere poco attrattiva nei confronti di visitatori e turisti. L'area, il cui ambito geografico è ricompreso all'interno del dipartimento dell'Aude, ha costruito attorno a un elemento intangibile, quello della cultura catara, una strategia di valorizzazione territoriale ad ampio raggio sorretta da un articolato quadro di azioni relative al recupero architettonico e funzionale di antiche strutture come castelli, abbazie e o monumenti, la riscoperta di tradizioni e usi a cui è stato possibile connettere eventi e manifestazioni anche di carattere enogastronomico, la realizzazione di campagne di promo-commercializzazione del prodotto territoriale proposto, la creazione di un brand territoriale riconosciuto dalla popolazione locale e chiaramente riconoscibile anche dall'esterno. Un altro caso emblematico di come i territori rurali abbiano le potenzialità per reinventarsi come destinazioni per un turismo di qualità è quello della Montana de Navarra, nel nord-est della Spagna, dove si è inteso dare vita a una destinazione di eccellenza per il turismo rurale, comunicando un'immagine unitaria in grado di esprimere le caratteristiche di un'area tanto estesa quanto diversificata.

¹⁰ L'immagine rappresenta il biglietto da visita con cui il territorio si propone ai potenziali fruitori/turisti. Papotti (2001, p.27), a tal proposito osserva che l'immagine territoriale può essere considerata come «l'immagine – quasi il “volto” pubblico e percettibile – che, attraverso vari canali comunicativi, una regione presenta. Questo ritratto della regione è messo a fuoco all'interno di strategie attive di promozione (campagne informative degli enti pubblici,

comunità ai processi di sviluppo locale, valorizzazione dell'identità nel rispetto delle vocazioni, tutela degli elementi caratterizzanti del paesaggio sono tutti aspetti che ricorrono all'interno dei vari PSL dei GAL, che si è ritenuto possano essere perseguiti in maniera più efficace anche attraverso strategie di marketing territoriale.

4.5. Quali prospettive per il marketing territoriale nelle aree rurali

Si è visto come la competizione per la ricerca di vantaggi competitivi e posizioni di dominio sui vari mercati non sia più soltanto prerogativa delle imprese ma riguardi interi sistemi territoriali. Città, province e regioni, solo per citare alcuni ambiti amministrativi tra i più noti, sono costantemente chiamati ad elaborare strategie di sviluppo capaci di mettere in risalto le proprie peculiarità e punti di forza, in modo tale da potersi distinguere rispetto ai competitors effettivi e potenziali, con l'obiettivo di risultare più attrattivi nei confronti di nuovi residenti, imprese e turisti.

Le aree rurali non sono esenti da tali dinamiche e anzi, soprattutto negli ultimi anni, hanno in diversi casi dimostrato di saper rispondere positivamente ai mutamenti derivanti dall'ambiente esterno, mettendo a valore le proprie risorse, per andare incontro alle rinnovate esigenze di una realtà contemporanea in continua evoluzione e ricca di nuovi stimoli.

La ri-valutazione dei contesti rurali, in quanto spazi di vita e di *leisure* oltre che di lavoro, avvenuta principalmente in seguito al fallimento dei modelli industriali del passato, alla riscoperta della dimensione locale caratterizzata da rapporti di prossimità, relazioni sociali, riconoscibilità, qualità e autenticità ha permesso di associare ai territori, che una volta venivano considerati marginali, nuove immagini, simbologie e valori.

Ciò che in passato veniva considerato piccolo e povero oggi è apprezzato proprio per tali caratteristiche che ne permettono una differenziazione rispetto a tutto ciò che, in maniera antitetica, è riconducibile al globale, al prodotto di massa, e alla standardizzazione.

Si assiste così alla riscoperta dell'identità locale, alla ricerca di quello che viene comunemente identificato come il *genius loci*, e di tutto ciò che possa esprimere *terroir*, associabile a caratteristiche che si legano indissolubilmente ai luoghi di origine e di produzione.

materiale illustrativo delle attività istituzionali, educazione scolastica, ecc.) e allo stesso tempo attraverso ricadute di attività di istituzione esterne (programmi televisivi, articoli su riviste, materiale di promozione turistica, ecc.)».

Le aree rurali, come emerso nel corso degli anni in seguito alle diverse edizioni dell'esperienza LEADER, hanno dimostrato di essere in numerose occasioni i luoghi ideali per sperimentare pratiche di turismo e di lavoro che consentono di coniugare in modo sostenibile il rispetto dei territori e delle tradizioni locali con la ricerca di nuove economie.

L'introduzione del marketing territoriale all'interno delle azioni e delle strategie di programmazione locale si è dimostrata in numerosi casi fondamentale per una più efficiente ed efficace sistematizzazione delle risorse e per favorire una migliore percezione del territorio da parte, soprattutto, degli attori locali coinvolti. Il marketing territoriale, come detto, non si limita alle attività di promozione e comunicazione, che pure sono fondamentali e indispensabili, ma incide anche e soprattutto sulla messa a sistema delle componenti da immettere nelle diverse offerte.

Ad esempio, la proposizione di un itinerario configurato come un prodotto turistico-territoriale che prevede il coinvolgimento di diversi attori economici, come artigiani, operatori dell'agroalimentare o dei servizi turistici, unitamente al godimento di beni paesaggistici, monumenti e luoghi della cultura, prima ancora di essere comunicato e promosso necessita di una strutturazione e condivisione della strategia da parte degli attori che nel concreto devono formare e animare il percorso.

L'elemento coesivo e il coinvolgimento della popolazione locale e delle diverse competenze necessarie si dimostra fondamentale per il buon confezionamento dell'offerta territoriale. In caso contrario si rischierebbe di trovarsi di fronte a una delle numerose «iniziative di marketing programmate 'in remoto' e prive di criteri di pianificazione e della necessaria cooperazione sia ai vari livelli istituzionali, sia tra gli operatori privati» (Canova, 2012, p. 151).

Il marketing territoriale, svolge in tal senso una duplice funzione: interna, rivolta agli attori locali, ed esterna rivolta ai pubblici che, appunto, non appartengono al territorio.

Se dunque è vero che il marketing territoriale non può sostituirsi alla pianificazione e alla programmazione territoriale è altrettanto vero che esso rappresenta un valido strumento a supporto del pianificatore e del policy maker, e se introdotto in maniera consapevole all'interno del quadro delle azioni di sviluppo locale, può apportare un utile contributo alla definizione delle linee strategiche che si intendono intraprendere nel medio-lungo periodo, come diverse esperienze nazionali e internazionali hanno messo in luce.

Bibliografia

- Amato V. (2012), “Il processo di globalizzazione: geografie della complessità”, in Scrofani L., Ruggiero L. (a cura di), *Temi di geografia economica*, Giappichelli Editore, Torino, pp.17-50.
- Amendola G. (1997), *La città postmoderna*, Laterza, Roma-Bari.
- Anania G., Tenuta A. (2006), “Ruralità, urbanità e ricchezza nelle Italie contemporanee”, in *Agriregionieuropa*, anno 2, n. 7, pp. 17-21.
- Annunziata A. (2011), “Il marketing territoriale nella promozione della qualità alimentare”, in Cesaretti G.P., Annunziata A. (a cura di), *Strategie e strumenti per la valorizzazione sostenibile delle produzioni agroalimentari di qualità*, Franco Angeli, Milano, pp. 128-144.
- Arzeni A. (2003), “L’impresa rurale: l’agricoltura multifunzionale e le nuove esigenze imprenditoriali”, in Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 69-88.
- Ashworth G.J., Voogd H. (1988), “Marketing the city. Concepts, processes, and Dutch applications”, in *Town Planning Review*, Vol. 59, n.1, pp. 65-79.
- Baiardi L., Morena M. (2009), *Marketing territoriale: strategie per la riqualificazione, la valorizzazione e la promozione del territorio: esperienze e tendenze in atto*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano.
- Barca F. (2015), “Un progetto per le ‘aree interne’ dell’Italia”, in Meloni B. (a cura di), *Aree Interne e progetti d’area*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 29-35.
- Bassetti P. (1994), “Città: nuove forme di governo per essere competitive”, *Impresa & Stato*, Camera di Commercio di Milano, 27 (2).
- Bassoli M., Polizzi E. (2011), *La governance del territorio: partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Battaglia F. (2007), “Turismo rurale: l’albergo diffuso per la conservazione del paesaggio. Il caso della Carnia”, in Donato C. (a cura di), *Turismo rurale, agriturismo ecoturismo quali esperienze di un percorso sostenibile*, EUT Edizioni, Trieste, pp. 108-122.
- Belletti G., Berti G. (2011), “Turismo, ruralità e sostenibilità attraverso l’analisi delle configurazioni turistiche”, in Pacciani A. (a cura di), *Aree rurali e configurazioni turistiche. Differenziazione e sentieri di sviluppo in Toscana*, Franco Angeli, Milano, pp. 21-62.
- Belletti G. (2002), “La multifunzionalità come dimensione costitutiva del distretto rurale”, in *Relazione al Convegno Nuovi strumenti per lo sviluppo locale. Il Distretto rurale della Maremma*, Grosseto, 1-2 marzo.
- Belletti G. (2010), “Ruralità e turismo”, in *Agriregionieuropa*, anno 6, n.20, Mar 2010, online su: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/20/ruralita-e-turismo>.
- Bellini N. (2000), *Il marketing territoriale. Sfide per l’Italia nella nuova economia*, FrancoAngeli, Milano.
- Berry L.L. (1983), “Relationship marketing”, in Berry L.L., Shostack G.L., Upah G.D. (Eds.), *Emerging Perspectives of Services Marketing*, American Marketing Association, Chicago, pp. 25-8.

- Berti G. (2010), "Orientamenti e strumenti della politica agricola e di sviluppo rurale dell'Unione europea", in Pacciani A., Toccaceli D. (a cura di), *Le nuove frontiere dello sviluppo rurale. L'agricoltura grossetana tra filiere e territorio*, FrancoAngeli, Milano, pp. 21-61.
- Brown B.J.H. (1988), "Developments in the promotion of major seaside resorts: how to effect a transition by really making an effort", in Goodall B., Ashworth G.(eds.), *Marketing in the Tourism Industry. The Promotion of Destination Regions*, Routledge, London, pp. 176-186.
- Brunori G. (2002), "La territorializzazione delle politiche settoriali: alcuni spunti teorici", in De Rosa M., De Vincenzo D. (a cura di), *Tra globalizzazione e localismo. Quale futuro per i sistemi produttivi territoriali?*, Liguori Editore, Napoli, pp. 101-124.
- Camagni R. (1994), "Le condizioni e gli strumenti finanziari per la Milano europea", in *Impresa e Stato*, n. 27, Milano, online su: http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_27/camagni.htm.
- Canova L. (2012), "Itinerari turistici, potenziale strumento di sviluppo locale?", in Garibaldi R. (a cura di), *Il turismo culturale europeo. Prospettive verso il 2020*, FrancoAngeli, Milano.
- Caputo L. (2011), *Politiche dell'ambiente e del territorio*, Tangram Ed. Scientifiche, Trento.
- Carboni C. (2009), *La Governance dello Sviluppo Locale. Città e Territori in Italia nell'epoca della Globalizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Caroli M.G. (1999), *Il marketing territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Caroli M. G. (2011a), *Il marketing territoriale: idee ed esperienze nelle regioni italiane*, FrancoAngeli, Milano.
- Caroli M.G. (2011b), "Pubblico e privato nella logica del marketing territoriale" in *Sinergie Italian Journal of Management*, n. 70, pp. 45-63.
- Castellet M., D'Acunto M. (2006), *Marketing per il territorio. Strategie e politiche per lo sviluppo locale nell'economia globalizzata*, FrancoAngeli, Milano.
- Cecchi C. (2002), "Sistemi locali rurali e aree di specializzazione agricola", in Basile E., Romano D. (a cura di) *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, FrancoAngeli, Milano, pp. 90-115.
- Celant A., Magni C. (2001), *Sviluppo rurale e agriturismo di qualità nel Mezzogiorno*, Patron, Bologna, pp. 22-24.
- Cercola R., Bonetti E., Simoni M. (2009), *Marketing e strategie territoriali*, Egea, Milano, 2009.
- Checchinato F., Gazzola P. (2005), "Il marketing per la valorizzazione del territorio: una prospettiva di analisi", Paper presentato al Congresso Internazionale "Le Tendenze del Marketing", École Supérieure de Commerce de Paris, Parigi, pp. 1-17.
- Commissione Europea (1988), *Il futuro del mondo rurale*, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo (COM (88) 501 def.), Bollettino delle comunità europee, Supplemento 4/88
- Commissione Europea (2000), *Towards quality rural tourism: Integrated Quality Management (IQM) for rural destinations*, Luxembourg.
- Commissione Europea (2001), *Libro bianco sulla governance europea*, COM (2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 5.8.2001.

- Corio G.F. (2005), “Una proposta di marketing territoriale: una possibile griglia di analisi delle risorse” in *Ceris-Cnr*, Working Paper n.8., pp. 1-24.
- Corsico F. (1994), “Marketing urbano, uno strumento per le città e le imprese, una condizione per lo sviluppo immobiliare, una sfida per la pianificazione urbanistica”, in Ave G., Corsico F. (a cura di), *Marketing urbano in Europa*, Edizioni Torino Incontra, Torino, pp. 60-74.
- Dematteis G. (2015), “Aree interne e montagna rurale in rapporto con le città”, in MELONI B. (a cura di), *Aree Interne e progetti d'area*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 58-69.
- Di Napoli R. (2015), “Leader. Uno strumento di sviluppo per le aree rurali”, in Verascina M. (a cura di), *Leader e sviluppo del territorio rurale*, RRN Magazine, n. 8 maggio, pp. 6-11. <http://www.reterurale.it/leader>.
- Dinis A. (2004), *Territorial Marketing: a useful tool for competitiveness of rural and peripheral areas*, paper presented at 44th European Congress of ERSA University of Porto, 25-29 August 2004, pp. 1-17, online su: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.493.6251&rep=rep1&type=pdf>.
- Donato C. (2007), “Per un turismo sostenibile”, in Donato C. (a cura di), *Turismo rurale, agriturismo ecoturismo quali esperienze di un percorso sostenibile*, EUT Edizioni, Trieste, pp. 13-50.
- Ercole E., Gilli M. (2004), “Il turismo come fattore di sviluppo locale nelle aree rurali: studio del caso astigiano”, in Savelli A. (a cura di), *Turismo, territorio, identità: ricerche ed esperienze nell'area mediterranea*, FrancoAngeli, Milano, pp. 79-108.
- Ferlaino F. (2015), “Le aree interne. Pre-testo per una postmodernità sostenibile”, in MELONI B. (a cura di), *Aree Interne e progetti d'area*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 159-173.
- Flipo J.P., Texier L. (1992), “Marketing territorial: de la pratique à la théorie” in *Revue française du marketing*, n. 136, pp. 41-52.
- Franco S., Senni S. (2003), “La modulazione territoriale delle politiche di sviluppo rurale: una proposta metodologica”, in Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Angeli, Milano, pp. 139-152.
- Gasparini M.L. (2004), “Il ruolo dell'enoturismo per la valorizzazione del territorio rurale e il recupero della cultura locale”, in Madau C. (a cura di), *Risorse culturali e sviluppo locale*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 63-81.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna.
- Gilodi C. (2004), “Territorio e marketing, tra letteratura e nuovi percorsi di ricerca” in *Serie Economia e Istituzioni*, Liuc Papers n. 149, pp. 1-32.
- Givord D. (2001), “Difendere il modello rurale ed agricolo europeo all'interno dell'OMC”, in *LEADER Magazine*, n. 25 – Hiver. <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-it/biblio/model/art02.htm>.
- Gold J.R., Ward S.V. (1994), *Place Promotion*, John Wiley, New York.
- Golfetto F. (2000), “Problemi aperti per il marketing delle città”, in Valdani E., Ancarani F. (a cura di), *Strategie di marketing del territorio. Generare valore per le imprese e i territori nell'economia della conoscenza*, Egea, Milano, pp. 113-128.

- Golinelli C.M. (2002), *Il territorio Sistema Vitale. Verso un modello di analisi*, Giapichelli, Torino.
- Grillotti Di Giacomo M.G. (2003), “La riscoperta del territorio e della geografia nella più recente evoluzione della politica agricola comunitaria”, in *Bollettino Società Geografica Italiana*, Serie XII, Vol. VIII, pp. 627-646.
- Grumo R. (2012), “Le strade del vino e il binomio agricoltura-turismo: tipicità, qualità e appeal del territorio”, in *Annali del turismo*, 1, Geoproggress Edizioni, Novara, pp. 193-208.
- Guatri L., Vicari S., Fiocca R. (1999), *Il Marketing*, McGraw-Hill, Milano.
- Hunt J.D. (1975), “Image as a factor in tourism development”, in *Journal of Travel Research*, Vol. 13, pp. 1-7.
- Iacoponi L. (2002), “Dal distretto agricolo al distretto rurale”, in Valorosi F. (a cura di), *Lo sviluppo del sistema agricolo nell’economia post-industriale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 65-91.
- Kotler P., Haider D.H., Rein I. (1993), *Marketing Places*, The free press, New York.
- Kotler P., Levy S.J. (1969), “Broadening the concept of marketing”, in *Journal of Marketing*, n. 33, pp. 10-15.
- Krantz M., Schätzl L. (1997), “Marketing the city”, in Jensen-Butler C., Shachar A., Van Weesep J. (Eds.), *European cities in competition*, Aldershot, Avebury, 1997, pp. 468-493.
- Latusi S. (2002), *Marketing territoriale per gli investimenti*, Egea, Milano.
- Mailander M. (2012), *Il nuovo marketing dei sistemi territoriali: scenari, storie di successo, modelli concreti per creare brand destination vincenti*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano.
- Marchetti M., Panuzzi S., Pazzagli R. (a cura di) (2017), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Mazzara S. (2013), *Il marketing territoriale. Aspetti linguistici e teorici*, Aracne Editrice, Roma.
- Meini M. (2017), “Le potenzialità turistiche delle aree interne. Nuova attrattività e rinnovate sfide”, in Marchetti M., Panuzzi S., Pazzagli R. (a cura di), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 95-101.
- Mele R. (1993), *Strategie e Politiche di Marketing dei pubblici servizi*, Cedam, Padova.
- Meloni B. (2015), “Aree Interne: Strategie di sviluppo locale”, in Meloni B. (a cura di), *Aree Interne e progetti d’area*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 11-26.
- Meloni B. (a cura di) (2015), *Aree Interne e progetti d’area*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Meneguzzo M. (1995), “Dal new public management alla public governance: il pendolo della ricerca sull’amministrazione pubblica”, in *Azienda Pubblica*, n. 3, pp. 491-510.
- Moore M.H. (1995), *Creating public value: strategic management in government*, Harvard UP, Cambridge-London.
- Napolitano M.R. (2000), *Dal marketing territoriale alla gestione competitiva del territorio*, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli.

- Nicolais C. (2015), “Prodotti tipici, sviluppo territoriale, valorizzazione turistica: zafferano e peperoncino”, in *Annali del Turismo, IV*, Edizioni Geoproggress, pp.171-182.
- OECD (2001), *Multifunctionality. Towards an analytical framework*, OECD Publications Service, Paris.
- Paddison R. (1993), “City marketing, image reconstruction and urban regeneration”, in *Urban Studies*, Vol. 30, n.2, pp. 339-350.
- Papotti D. (2001), “L’immagine regionale fra marketing del turismo e marketing territoriale”, in *Lombardia Nord Ovest*, n. 3, pp. 27-40.
- Pellegrini F., Soda G., (2004, a cura di), *Il sentiero nel bosco: sviluppo locale e pianificazione in contesti deboli*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Pininfarina A. (2000), “L’agenzia per gli investimenti a Torino e in Piemonte”, in Bellini (a cura di), *Il Marketing territoriale. Sfide per l’Italia nella nuova economia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 65-78.
- Podda C., Camerada V., Lampreu S. (2016), “Cartografia e promozione del turismo in aree a economia debole. Dal marketing territoriale ai percorsi a base culturale” in *Bollettino dell’Associazione Italiana di Cartografia*, n. 157, EUT Edizioni Università di Trieste, pp. 92-104.
- Popławski L. (2011), “Role of territorial marketing in development of rural communes in the context of competitiveness of the region”, in *The Małopolska School of Economics in Tarnów Research Papers Collection*, Issue 1/2011, pp. 171-181.
- Russo A. (2009), *Governare lo Sviluppo Locale: Esperienze di Governance e Confronto*, Aracne, Roma.
- Scrofani L. (2012), “L’organizzazione spaziale delle attività e delle imprese produttive e i processi di sviluppo territoriale”, in Scrofani L., Ruggiero L. (a cura di), *Temi di geografia economica*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 83-125.
- Secondini S. (2014), *Comunicazione pubblica e web marketing territoriale. Dimensione partecipativa e pianificazione strategica: Dimensione partecipativa e pianificazione strategica*, FrancoAngeli, Milano.
- Sforzi F. (1994), “City marketing and local development” in Ave G., Corsico F. (a cura di), *Marketing urbano in Europa*, Edizioni Torino Incontra, Torino.
- Sicca L. (2000), “Il ruolo del marketing nello sviluppo del territorio”, in Bellini N. (a cura di), *Il marketing territoriale. Sfide per l’Italia nella nuova economia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 143-148.
- Sivini G. (2006), “Occorre una Politica Agricola per Lo Sviluppo Rurale Locale”, in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, INEA Studi e Ricerche, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 81-96.
- Sivini S. (2003), *Nuovi percorsi di sviluppo locale. Il programma LEADER e la sua applicazione in due aree del Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Storlazzi A. (1997), “Management pubblico e gestione del territorio in ottica di marketing”, in *Economia e diritto del terziario*, n. 2, Vol. 9, pp. 605-627.
- Storti D. (2000), *Tipologie di aree rurali in Italia*, Studi & ricerche INEA, Roma.
- Targetti F., Fracasso A. (2008), *Le sfide della Globalizzazione. Storia, politiche e istituzioni*, Francesco Brioschi Editore, Milano.
- Tinacci Mossello M. (1990), *Geografia economica*, il Mulino, Bologna.

- Tocci G. (2009), “Governance urbana e competizione tra città”, in Borelli G. (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, FrancoAngeli, Milano, pp. 77-91.
- Ugolini G.M. (2004), “Il rilancio delle aree rurali marginali: anche una questione di progetto culturale”, in Madau C. (a cura di), *Risorse culturali e sviluppo locale*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 47-62.
- Valdani E., Ancarani F. (2000), *Strategie di marketing del territorio. Generare valore per le imprese e i territori nell'economia della conoscenza*, Egea, Milano.
- Van Den Berg, L., Bramezza I., Van Der Meer J. (1994), “Gestione e marketing della città: l'esperienza olandese”, in *Impresa e Stato*, n. 27, Milano, pp. 38-44.
- Vesci M. (2001), *Il governo del territorio: approccio sistemico vitale e strumenti operativi*, Cedam, Padova.
- Viterbo D.D. (2004), “Le strade del vino e dell'olio per la promozione turistica della Puglia”, in Madau C. (a cura di), *Risorse culturali e sviluppo locale*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 195-212.
- Zucchetti S. (2008), “Il marketing territoriale: una leva per lo sviluppo?” in *Serie Economia e Istituzioni*, Liuc Papers n. 214, pp. 1-30.

5. LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE FRENTE A SUS DOS EXPRESIONES JURÍDICAS: ¿INTERGUBERNAMENTAL O SUPRANACIONAL?

di Calogero Pizzolo*

5.1. El Derecho internacional general como matriz normativa

El Derecho internacional general o Derecho internacional a secas, actúa en nuestra materia como una *matriz normativa*. Este origen común, se manifiesta en el derecho de los tratados que acuña el llamado derecho originario o primario en los procesos de integración regional. La expresión Derecho internacional es estrictamente técnica: designa el sistema jurídico cuya función primordial es regular las relaciones entre los Estados. A medida que los Estados han formado organizaciones entre sí, esa disciplina ha debido ocuparse también de las organizaciones internacionales (Sorensen: 53). Se trata, por tanto, del conjunto de normas jurídicas que rigen la relación de los Estados entre sí y también la de éstos con ciertas entidades que, sin ser Estados, poseen personalidad jurídica internacional. Además, el Derecho internacional comprende las normas jurídicas que rigen el funcionamiento de las normas internacionales y sus relaciones entre sí (Podesta Costa y Ruda: tomo I, 3).

El Derecho internacional general se presenta entonces como un *derecho de coordinación* que tiene, como fin en sí mismo, articular las relaciones entre Estados, entre éstos y las organizaciones internacionales y de éstas entre sí. En este sentido, se le asigna una triple función. Primero, determinar las competencias entre los Estados, ya que cada Estado dispone de una esfera de acción de base geográfica, fuera de la cual carece, en principio, y salvo excepciones, de título válido para actuar. Segundo, determinar las obligaciones negativas (deberes de abstención) o positivas (deberes de colaboración, de asistencia, etc.) que vienen impuestas a los Estados en el ejercicio de sus

* Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Catedrático Jean Monnet de la Unión Europea.

competencias, al objeto de sustituir la competencia discrecional por un régimen de competencia reglada, es decir, limitada. Tercero y último, reglamentar la competencia de las instituciones internacionales, materia ésta que ha adquirido gran desarrollo en la época contemporánea (Rousseau: 1).

Ahora bien, originado en el primitivo derecho de gentes, el Derecho internacional general constituyó un *embrión* que con la evolución de las relaciones internacionales – especialmente desde mediados del siglo XX – ha engendrado una alternativa a la forma originaria: la *variable normativa Derecho supranacional*. Ésta ha llegado a emanciparse, sin que ello signifique olvidar o negar sus raíces. De este modo, el clásico *principio de cooperación* entre los Estados a partir del cual el Derecho internacional general evolucionó, se ve superado en un determinado momento histórico. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, muchos de los Estados europeos que tomaron parte en el conflicto descubren que el modelo de cooperación intergubernamental resulta insuficiente. Surge entonces una nueva fórmula de relación entre Estados que se concretará en las antiguas Comunidades Europeas – actual Unión Europea, en adelante UE – y tendrá, en el entonces Derecho comunitario – hoy Derecho de la Unión – desarrollado en dicho continente, su máximo exponente. Dicho derecho tendrá su eco en América del Sur con el Derecho comunitario andino, el cual siguiendo el antecedente europeo, se convierte en otra forma de expresión de la nombrada variable normativa. Mientras tanto, otros procesos de integración regional – como el Mercosur actual – sin desarrollar un Derecho supranacional, mantienen el modelo original de cooperación intergubernamental impulsando, sin salir del molde del Derecho internacional, un *Derecho de la integración* que mantiene todas las características de aquél.

El Derecho comunitario europeo se va a distinguir del Derecho internacional sobre la base de dos puntos esenciales. En primer lugar, el Derecho internacional es un derecho basado fundamentalmente sobre la idea de cooperación, mientras que el Derecho comunitario es un orden destinado a desarrollar un proceso de integración. En segundo lugar, el Derecho internacional es esencialmente un derecho convencional, mientras que el Derecho comunitario, si bien tiene su origen en los tratados fundacionales, será ampliamente desarrollado por las instituciones comunitarias que en dichos tratados se crean, las cuales disponen de un auténtico “poder normativo” que es generador de lo que se ha dado en llamar derecho derivado. Por otra parte, el Derecho comunitario, también se diferencia del Derecho interno de los Estados miembros. En este sentido, la autonomía del Derecho comunitario, con relación al Derecho interno de los Estados miembros, va a ser el resultado de la “transferencia” de competencias consentidas por los Estados miembros a las instituciones de la Comunidad (Molina Del Pozo: 451).

En el estudio de las características propias del Derecho internacional general – que como vimos son también las del Derecho de la integración –, es donde se aprecian con calidad las diferencias con la apuntada variable normativa Derecho supranacional.

5.2. Ausencia de un legislador autónomo de los Estados

El Derecho internacional general, ya se dijo, se presenta como un *derecho de coordinación*. Lo anterior implica – con algunas excepciones – la inexistencia de aplicabilidad directa e incorporación inmediata de sus normas al orden jurídico interno. Por regla, entonces, las normas que integran el Derecho internacional general *no* generan *per se* derechos ni obligaciones de manera automática. De modo inexcusable, en cada caso, necesitan del *consentimiento* del Estado para alcanzar fuerza normativa en su Derecho interno.

Es de rigor reconocer, se ha expuesto, que las disposiciones *self executing* (aplicables directamente a los particulares) en los tratados, por lo general, “son escasas y constituyen una excepción en las relaciones interestatales que se tiende entre soberanías que no resultan decisivamente constreñidas, salvo lo que supone de limitación el hecho mismo de la normación de esas relaciones soberanas. Para que de un tratado internacional nazcan obligaciones y derechos directamente exigibles en favor o a la carga de particulares, la disposición *self executing* debe haber sido expresamente querida por las partes y sólo en esa voluntad de los contratantes encuentra fundada su existencia” (Mangas Martín: 70).

Las normas del Derecho internacional general sólo tienen fuerza normativa para los Estados partes que *adhieren voluntariamente* a ellas. Dicho en otras palabras, esta característica de dicho derecho hace que el mismo *carezca de legislador por fuera de la voluntad de los Estados*, sus normas nacen del acuerdo intergubernamental. El *legislador* de Derecho interno no aparece en el Derecho internacional. Los Estados, sujetos necesarios y primarios de este ordenamiento, son, al mismo tiempo, los generadores de la norma. La voluntad expresa o tácita del Estado – evidenciada en la conclusión del acuerdo internacional, la aquiescencia, el cumplimiento de una práctica con conciencia de adecuar su conducta a una norma jurídica – es el origen inmediato de una norma (Moncayo, Vinuesa y Gutiérrez Posse: 21).

5.3. Primacía

Una segunda característica que presenta el Derecho internacional general – y como veremos más adelante compartida por la variante normativa – es su primacía sobre todo el Derecho nacional una vez que, este último, lo adopta como parte de su orden jurídico. La primacía surge, pues, de que el Estado queda obligado por el Derecho internacional, y está establecida por la regla – convencional y consuetudinaria – de que un Estado no puede invocar las disposiciones de su Derecho interno para disculpar la falta de cumplimiento de sus obligaciones internacionales dentro de su territorio. En estos términos, todo conflicto entre el Derecho internacional general y el Derecho interno, que pueda producir un incumplimiento de una obligación internacional, implica la responsabilidad del Estado. Cualquier noción de *soberanía absoluta* es, como se observa, incompatible con la vigencia de la primacía del Derecho internacional.

La primacía del Derecho internacional general tiene dos alcances fundamentales: uno, el deber de los Estados de adecuar su legislación interna a sus obligaciones internacionales y, otro, la prevalencia en sí misma del Derecho internacional sobre el Derecho interno.

5.4. Deber de los Estados de adecuar su legislación interna a sus obligaciones internacionales

Esta obligación en cabeza de los Estados ya se desprendía con claridad de una vieja opinión consultiva de la entonces Corte Permanente de Justicia Internacional – hoy Corte Internacional de Justicia que funciona en el ámbito de la ONU – en el asunto *Intercambio de poblaciones griegas y turcas* (1925). Se dijo en aquél pronunciamiento: “Un Estado que ha contraído válidamente obligaciones internacionales está obligado a introducir en su legislación las modificaciones que sean necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos asumidos” (Serie B, Nr. 10). Con sus dichos la citada Corte ratifica lo que, en el siglo XIX (1872), había sostenido el Tribunal Arbitral que conoció en el asunto *Alabama* entre EE.UU y Gran Bretaña: “el gobierno de Su Majestad Británica no puede justificarse a sí mismo por no haber observado la diligencia requerida, invocando la insuficiencia de medios legales de acción a su alcance”.

En algunos tratados de integración se establece, expresamente, la obligación para los Estados partes de adecuar su legislación interna a los compromisos adquiridos en tales documentos. Ocurría, por ejemplo, con los antiguos

capítulos III y IV del *Acuerdo de Integración Subregional* (1969) o también llamado *Acuerdo de Cartagena*. El *Tratado de Asunción* (1991) – instrumento constitutivo del Mercosur – también tiene una norma que se manifiesta al respecto (art. 1, *in fine*). Idéntica línea siguió el *Protocolo de Ouro Preto* (1994), el cual en su artículo 38 afirma: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur (...)”.

5.5. Prevalencia del Derecho internacional general sobre todo el Derecho interno

La práctica internacional confirma de modo muy claro, y a menudo en términos categóricos, la subordinación del Derecho interno al Derecho internacional (Rousseau: 17). Dos tribunales arbitrales – a finales del siglo XIX – admiten expresamente, en sus laudos, la primacía del Derecho internacional general sobre el Derecho nacional y la consiguiente flexibilización de la noción clásica de soberanía. En el ya citado asunto *Alabama* (1872) el Tribunal arbitral – constituido en Ginebra (Suiza) – sostuvo que la inexistencia de normas internas que impidieran la construcción en astilleros ingleses de buques de guerra para la Confederación durante la Guerra de Secesión, en violación a las obligaciones internacionales que como neutral tenía Gran Bretaña, no era excusa para el incumplimiento de estas obligaciones ya que el derecho internacional tenía primacía sobre el interno. En el asunto *Montijo* (1875) entre Colombia y los EE.UU, el Tribunal arbitral sostuvo que un tratado internacional bilateral prevalecía sobre la constitución colombiana.

Entrado el siglo XX, en el asunto *Georges Pinson* (1928), el árbitro interviniente emite también un laudo afirmando la superioridad del Derecho internacional sobre disposiciones constitucionales. Se oponían aquí las cláusulas del tratado franco-mexicano sobre nacionalidad con las disposiciones constitucionales mexicanas. Dos años después, en el asunto *Shuffeldt* (1930), otro árbitro en su laudo sostuvo: “es principio admitido de Derecho Internacional que un soberano no puede alegar como excepción una de sus propias leyes nacionales para oponerse a la reclamación de otro soberano por el agravio inferido a uno de sus nacionales”. Se trataba, en esta oportunidad, de que en 1928 la Asamblea General de Guatemala revocó, de acuerdo con su legislación, una concesión para la explotación de chicle otorgada en 1922 y de la que era, entonces, concesionario un ciudadano estadounidense. En ejercicio de su protección diplomática, EE.UU exigió la indemnización correspondiente. Guatemala se exceptuó alegando la constitucionalidad del acto legislativo.

Desde su primer fallo, la nombrada Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto *Wimbledon* (1923) tuvo en cuenta la primacía del Derecho internacional general: “un acto unilateral de un Estado, no podía prevalecer sobre las disposiciones del tratado de Paz (...) en virtud del artículo 380 del Tratado de Versalles [Alemania], tenía la obligación formal de acceder a ello [el paso del vapor Wimbledon por el canal de Kiel]. A los compromisos que había asumido en virtud de este artículo, no podía oponer sus ordenanzas de neutralidad” (Serie A, Nr. 1). En el asunto *Alta Silesia Polaca* (1926) la misma Corte ratifica su orientación a favor de la primacía del Derecho internacional general frente a las leyes internas al resaltar la conformidad que éstas deben guardar con los tratados internacionales: “El Tribunal no ha sido ciertamente llamado a interpretar la ley polaca como tal; pero nada se opone a que éste se pronuncie sobre la cuestión de saber si, al aplicar dicha ley, Polonia ha procedido o no en conformidad con las obligaciones que la Convención de Ginebra le impone en su relación con Alemania” (Serie A, Nr. 7). En el mismo rumbo, en el asunto de las *Zonas francas de la Alta Saboya y del país de Gex* (1932) la citada Corte sostuvo que Francia “no puede prevalecerse de su legislación para limitar el alcance de sus obligaciones internacionales” (Serie A/B, Nr. 46). Mientras que en el asunto de las *Comunidades greco-búlgaras* (1930) se dijo: “Es un principio generalmente reconocido del Derecho internacional que, en las relaciones entre potencias contratantes de un tratado, las disposiciones de una ley interna no deben prevalecer sobre las de un tratado” (Serie B, Nr. 17). Idéntica postura se mantiene en la opinión consultiva con motivo del asunto del *Trato de los nacionales polacos y de otras personas de origen o de lengua polacos en el territorio de Dantzig* (1932): “un Estado no podrá invocar, frente a otro Estado, su propia constitución para sustraerse a las obligaciones que le impone el Derecho internacional o los tratados en vigor” (Serie A/B, Nr. 44).

El mismo camino sigue la actual Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre el *Acuerdo de Sede ONU-EE.UU* (1988) donde se afirmó que: “sería suficiente hacer referencia al principio fundamental del derecho internacional según el cual el derecho internacional prevalece sobre el derecho interno. Esta preeminencia ha sido consagrada por la jurisprudencia desde la sentencia arbitral dictada el 14 de septiembre de 1872 en el asunto Alabama entre los EE.UU y la Gran Bretaña, y desde entonces ha sido con frecuencia vuelto a utilizar”.

La aludida primacía no solo surge de la jurisprudencia citada sino que ha sido acordada como principio en la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (1969) la cual en su artículo 27 afirma: “Una parte no podrá

invocar las disposiciones del Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

El incumplimiento de las obligaciones internacionales de un Estado trae aparejada su *responsabilidad internacional* y, por ende – al constituir un hecho internacionalmente ilícito –, la obligación de reparar conforme la originaria jurisprudencia de la Corte Permanente Internacional de Justicia en el asunto *Fabrica de Chorzów* (1927) al expresar que: “Es principio de derecho internacional que el incumplimiento de un compromiso impone la obligación de reparar en forma adecuada” (Serie A, Nr. 9). La institución de la responsabilidad internacional del Estado por razón de los actos legislativos por él realizados, constituye la prueba más difícilmente refutable de la primacía del Derecho internacional general (Rousseau: 17). Sin embargo, el artículo 46 de la citada Convención de Viena condiciona esta responsabilidad a que el *consentimiento* dado por un Estado no este viciado de nulidad, esto es que haya sido dado en violación manifiesta de una disposición del Derecho nacional concerniente a la competencia para celebrar tratados y afecte a una norma de importancia fundamental para dicho derecho.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ratificó esta tendencia en circunstancias en que se discutía la responsabilidad internacional del Estado por adoptar una constitución en sentido contrario a las obligaciones asumidas al ratificar en su momento la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Según el Derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el Derecho interno. Estas reglas pueden ser consideradas como principios generales del derecho y han sido aplicadas, aún tratándose de disposiciones de carácter constitucional” (Serie A, Nr. 14).

La jurisprudencia arbitral del Mercosur también ha confirmado estos conceptos. El Tribunal Arbitral Ad Hoc, en su primer laudo (1999), defendió el principio de cumplimiento de los tratados – *pacta sunt servanda* –, afirmando que dicho cumplimiento debe realizarse de buena fe. En dicho concepto se incluye no sólo la honestidad de los actos de ejecución y su apego formal a la letra de los textos, sino también la idoneidad de las partes para dar cumplimiento a los fines y objetivos de las normas convencionales acordadas. Concluyendo el citado Tribunal que: “en el contexto de los procesos de integración y de las respectivas normativas que los rigen, son incompatibles las medidas unilaterales de los Estados partes en las materias que la normativa requiere procedimientos multilaterales”. Estas consideraciones fueron profundizadas por el Tribunal Permanente de Revisión en ejercicio de su competencia consultiva donde tiene dicho: “Que, de modo general, las normati-

vas del Mercosur que han sido objeto de ratificación, incorporación o internacionalización, según sea el caso, en el respectivo Estado Parte, generan derechos y obligaciones y priman sobre toda disposición interna que en el marco de su competencia le sea contrapuesta” (Nr. 01/2008).

5.6. La variable normativa Derecho supranacional

Hasta aquí tenemos que el Derecho internacional tiene características propias algunas – como la primacía – compartidas por la variable normativa. Esta última – como vemos a continuación – ha desarrollado, a la vez, sus propias características a partir de las cuales se funda su autonomía conceptual. El hecho determinante aquí es la atribución de competencias originariamente estatales a los organismos e instituciones generados a partir del proceso de integración regional. Es sobre estas competencias atribuidas que se ejercerá, por caso, un auténtico poder normativo, de administración o judicial como nunca ha conocido el Derecho internacional.

Al momento de intentar construir una noción descriptiva de los elementos fundantes y componentes de la variante normativa, es ineludible la referencia a la jurisprudencia del ex Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE), hoy Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el célebre asunto *Van Gend en Loos* (1963) surge clara la idea de entender al Derecho comunitario, no como un mero agregado de normas, sino como un ordenamiento jurídico: “este Tratado [se refiere al que creó la Comunidad Económica Europea] *constituye algo más que un acuerdo que se limitara a crear obligaciones mutuas entre Estados contratantes*; que esta concepción se encuentra confirmada por el preámbulo del Tratado, que, mas allá de los Gobiernos, contempla a los pueblos y de manera más concreta, por *la creación de órganos que institucionalizan derechos soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus nacionales*; (...) *de esta situación hay que concluir que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado, aunque sea en campos restringidos, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no son solamente los Estados miembros sino también sus nacionales*” (asunto 26/62, sin resaltar en el original).

La tesis de la autonomía fue ratificada por el TJCE en otro célebre asunto *Flaminio Costa* (1964): “a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la C.E.E. ha *instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, desde la entrada en vigor y que se impone a sus órganos jurisdiccionales*” (asunto 6/64, sin

resaltar en el original). Esta idea se consolida en el asunto *Bollmann* (1970) donde se afirmó: “en la medida en que los Estados miembros han atribuido a la Comunidad poderes normativos en materia arancelaria, con el fin de garantizar un funcionamiento correcto del mercado común agrícola, *no tienen ya poder para dictar disposiciones normativas en ese ámbito*” (asunto 40/69, sin resaltar en el original).

La actual Comunidad Andina de Naciones (en adelante CAN), inspirada en la experiencia europea, desarrolla también la variante normativa en la forma del Derecho comunitario andino. Uno de sus órganos – la Comisión del Acuerdo de Cartagena integrada por los Plenipotenciarios de los Estados miembros durante su Vigésimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias llevadas a cabo en Lima del 29 de mayo al 5 de junio de 1980 – se refirió a dicho Derecho en estos términos: “El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena tiene identidad y autonomía propias, constituye un derecho común y forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales (punto a)”. EL hoy Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante TJCA) en sus sentencias sobre interpretación prejudicial continuó la línea inaugurada por su par europeo y, al comparar el ordenamiento comunitario andino con el Derecho interno, sostuvo que: “son dos ordenamientos jurídicos distintos, autónomos y separados, que adoptan dentro de sus propias competencias formas peculiares de crear y extinguir el derecho, que por supuesto no son intercambiables” (proceso 2-IP-88).

La doctrina jurídica que ha hecho del antiguo Derecho comunitario europeo su objeto de estudio, ha contribuido a la autonomía conceptual de éste. No es un derecho extranjero – se afirma –, ni siquiera un derecho exterior: “es un derecho propio de los Estados miembros de un sistema comunitario, tanto como su derecho nacional, con la característica especial de coronar la jerarquía normativa en todos ellos” (Isaac: 157). Una característica particular del ordenamiento jurídico comunitario, “es su autonomía frente al Derecho nacional en los ámbitos de competencia que le han transferido. Ello se traduce en el ejercicio de poderes efectivos derivados de una limitación de competencia o una transferencia de atribuciones de los Estados de la Comunidad y en la consiguiente pérdida de soberanía para los Estados miembros en los ámbitos asignados a la propia Comunidad” (Mattera: 666). El Derecho comunitario “es un ordenamiento autónomo, pero llamado a incidir en los ordenamientos de los Estados miembros. Este cuerpo jurídico común, paradoja de autonomía e integración, tiende a excluir la regulación nacional de los ámbitos por él abarcados” (Alonso García: 1989, 33). En el orden jurídico comunitario, tiene lugar “un cierto desapoderamiento de los Estados miem-

bros, que ceden a favor del aparato institucional comunitario la labor de concreción de las opciones abiertas por el Tratado que, de haber seguido los patrones clásicos del Derecho internacional, les correspondería a ellos puntualizar” (Alonso García: 2007, 95). El Derecho comunitario “está constituido propiamente por un conjunto de reglas que determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de las Comunidades Europeas. Este orden jurídico propio, distinto del internacional y del interno de cada Estado miembro, es lo que se denomina ordenamiento jurídico comunitario” (Molina Del Pozo: 451).

Al igual que hicimos al repasar el Derecho internacional general, al tratar la variable normativa que constituye el Derecho supranacional repasaremos someramente sus características.

5.7. Incorporación inmediata o automática

Las normas de la variable normativa – a diferencia de las de Derecho internacional general – se incorporan, por regla, *automáticamente* al orden jurídico interno de cada uno de los Estados miembros, sin necesidad de ninguna norma de Derecho nacional que las adopte. Conforme a ello, las normas de Derecho supranacional *originarias y derivadas* deben ser aplicadas por los poderes de los Estados miembros, no pudiendo invocar, en el ámbito de las competencias atribuidas, razones de Derecho interno para abstenerse de hacerlo.

Refiriéndose a la experiencia de la entonces Comunidad Europea – hoy UE – se ha mantenido que, la expresión “aplicabilidad directa” suele utilizarse básicamente en dos sentidos. El primero de ellos se refiere a la ausencia de necesidad de que la norma comunitaria tenga que ser “recibida” en Derecho interno para poder desplegar su eficacia; el segundo, centrándose más en el aspecto material que el formal de la norma, destaca el hecho de que ésta necesite o no otra norma ulterior de desarrollo para desplegar de manera completa todos sus efectos. En lo que aquí respecta, para referirnos al primer sentido de la expresión citada utilizamos el término “incorporación automática o inmediata”; ya que se prefiere reservar el adjetivo “directo o directa” para hablar de la eficacia o del efecto de la norma comunitaria – segundo sentido – una vez que la misma, por sí misma, pasa a formar parte del derecho interno (Alonso García 1989: 94).

La aplicabilidad inmediata significa que “la norma comunitaria adquiere, automáticamente, de por sí, estatuto de derecho positivo en el orden interno de los Estados a que va dirigido. Ello supone que la norma comunitaria se

integra de pleno derecho en ese orden interno, sin necesidad de ninguna fórmula especial de introducción o de recepción, que se impone en cuanto tal Derecho comunitario y que genera en todo juez nacional la obligación de aplicarla” (Ruiz-Jarabo Colomer: 51).

5.8. Efecto directo o eficacia directa

En estrecha relación con la anterior, encontramos una segunda característica de la variante normativa Derecho supranacional: sus normas tienen *capacidad*, una vez que se incorporan a los distintos ordenamientos jurídicos nacionales, para *generar directamente derechos y obligaciones*.

Esta nueva característica puede definirse como el derecho de cualquier persona de pedir al juez nacional la aplicación de las normas que integran el Derecho supranacional. Significa, por tanto, la obligación de dicho juez de hacer uso de esas normas, cualquiera que sea la legislación del país a que pertenece.

Volviendo a los orígenes de la experiencia europea, en el ya comentado asunto *Van Gend and Loos* (1963) el TJCE sostiene: “el Derecho comunitario, independiente de la legislación de los Estados miembros, así como crea obligaciones para los particulares, está también destinado a engendrar derechos que entran en su patrimonio jurídico; que estos nacen no solamente cuando el Tratado hace una atribución explícita en su favor, sino también en razón de las obligaciones que el Tratado impone de manera bien definida, tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias (...) considerando que de las consideraciones que preceden resulta que según el espíritu, la economía y el texto del Tratado, el artículo 12 debe ser interpretado en el sentido de que *produce efectos inmediatos y engendra derechos individuales que los órganos jurisdiccionales deben salvaguardar*” (sin resaltar en el original).

Las consecuencias del párrafo transcrito pueden ser resumidas como sigue: a) las normas de los tratados fundacionales pueden producir efectos jurídicos (derechos y obligaciones) inmediatos, por sí mismas, sin precisar de normas nacionales para su aplicación o sin que éstas sean un obstáculo para su aplicación y; b) los particulares pueden hacer valer ante los poderes públicos nacionales los derechos que se deriven de las normas comunitarias y dichos poderes deben asegurar el respeto a las obligaciones asumidas por los Estados en los tratados y proteger los derechos individuales.

Algunos años después, en otro memorable asunto – *Simmenthal II* (1978) – el TJCE expresó que: “la aplicabilidad directa (...) significa que las reglas

del Derecho comunitario deben desplegar la plenitud de sus efectos, de manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de su entrada en vigor y durante todo su período de validez. Por lo tanto, estas disposiciones son una fuente inmediata de derechos y obligaciones para aquellos a quienes afectan, ya se trate de Estados miembros o de los particulares que son parte en relaciones jurídicas sometidas al Derecho comunitario. Este efecto afecta igualmente a todo juez que, conociendo de un asunto en el marco de su competencia, tenga por misión, como órgano de un Estado miembro, salvaguardar los derechos conferidos a los particulares por el Derecho comunitario” (asunto 106/77).

La doctrina de la citada sentencia es clara: el juez ordinario, que es quien debe velar por el cumplimiento de la norma europea, está obligado a aplicarla siempre; si una ley interna posterior la contradice debe dejar inaplicada esta ley, sin esperar a que se derogue o sin usar en ningún caso procedimientos de control de la misma como las cuestiones de constitucionalidad. A lo dicho, cabe agregar que los órganos de los poderes ejecutivo y legislativo están sometidos a una obligación análoga en el marco de sus competencias respectivas y dentro de los límites de las atribuciones que les confiere el ordenamiento nacional (Muñoz Machado: 503-505).

En este rumbo, el TJCE expresó que todos los órganos de la Administración, incluidos los entes descentralizados, deben aplicar las normas comunitarias e inaplicar las disposiciones nacionales contrarias cuando la norma comunitaria sea directamente aplicable (*Fratelli Costanzo*, asunto 103/88). La misma jurisprudencia enuncia como requisitos de la norma para que el efecto directo tenga lugar: a) *que la norma sea clara y precisa*; b) *que la norma sea completa y jurídicamente perfecta*, por ejemplo, cuando la norma no necesita medida complementaria o cuando los Estados carecen de poderes para adoptar tales medidas complementarias; y c) *que la norma sea incondicional*, esto es, no sujeta a término o reserva.

5.9. Aplicabilidad por los jueces nacionales

De las dos características de la variante normativa enumeradas hasta aquí, surge claramente una tercera a saber: los tribunales de los Estados miembros son los órganos jurisdiccionales del Derecho interno para la aplicación del Derecho supranacional. Por lo tanto, todo juez nacional es aquí al mismo tiempo *juez de aplicación* aquél Derecho.

En el ya citado asunto *Simmenthal II* (1979), el TJCE dejó en claro que: “El juez nacional encargado de aplicar, dentro de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas, dejando inaplicadas, si fuera necesario, por su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, aún posterior, sin que tenga que esperar la eliminación previa de dicha norma, sea por la vía legislativa o por la vía constitucionalmente prevista en el orden interno”.

La importancia de esta doctrina sentada por la jurisprudencia comunitaria europea, radica en que confiere al juez nacional un poder tal, al permitirle controlar la “comunitariedad” de su legislación nacional, que modifica de hecho el sistema constitucional de los Estados miembros. Pero, por otra parte, provoca lo que se ha dado en llamar la *rebelión* de los jueces inferiores contra sus superiores. Consciente de que las decisiones de los Tribunales de última instancia no permitirían asegurar plenamente la aplicación íntegra del Derecho comunitario en el orden jurídico interno, el TJCE invita a todo juez competente a dejar inaplicada por su propia autoridad, cualquier ley estatal, incluso posterior, incompatible con el Derecho comunitario, “sin que tenga que pedir o esperar su eliminación previa, por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional” (Ruiz-Jarabo Colomer: 62).

5.10. Primacía

La cuarta característica que enunciamos de la variante normativa, bien podría derivarse aquí del efecto directo ausente en el Derecho internacional. Este exige que las normas comunitarias sean aplicadas de manera *general, uniforme e incondicionada*, en todos los Estados miembros. De lo anterior se deduce que, en caso de conflicto, las normas comunitarias *desplazan* a cualquier norma del Derecho interno que se les oponga. A esta condición – la de imponerse sobre las normas del Derecho nacional – es lo que se llama primacía.

En la UE, la característica que apuntamos no surge expresamente de los tratados fundacionales, sino que ha sido desarrollada por una activa jurisprudencia del TJCE. La primacía “fue consagrada a propósito, fundamentalmente, de dos situaciones conflictivas bien concretas y conocidas. Una, el Derecho comunitario debía prevalecer sobre cualquier norma interna, cualquiera que fuera su rango, incluso constitucional. Otra, el Derecho comunitario debía ser aplicado por el juez común, sin poder supeditar los ordenamientos internos dicha aplicación a procedimientos previos de derogación o declaración de inconstitucionalidad de la normativa nacional con el incompatible” (Alonso García 1989: 46).

Como se puede observar, se trata de una característica común con el Derecho internacional general, pero que en la variante normativa Derecho supranacional suma un fundamento jurídico propio. El principio de primacía del Derecho comunitario – actual Derecho de la Unión –, corolario inmediato de la “cesión” de soberanía, tiene su origen en la propia adhesión a los tratados fundacionales, ya que “las potestades que en ellos los Estados atribuyen, previa renuncia a las mismas, a las Comunidades, perderían todo su sentido si las reglas a través de las que ejercen y manifiestan esas facultades pudieran ser posteriormente corregidas o ignoradas por los Estados miembros” (Molina Del Pozo: 506). Así, en el ya citado asunto *Van Gend en Loos* (1963) se lee: “el Tratado de Roma es más que un acuerdo que crea obligaciones recíprocas entre las partes pues la comunidad constituye *un ordenamiento jurídico de un nuevo género, en virtud del cual los Estados han renunciado, en sectores limitados, a su poder soberano*; por lo demás, ese ordenamiento reconoce como sujetos no solo a los Estados miembros, sino también a sus ciudadanos” (sin resaltar en el original).

Se resalta aquí la naturaleza jurídica del entonces ordenamiento comunitario señalando que, en los “sectores” en que los Estados miembros han renunciado a su poder soberano, su Derecho nacional ha dejado de ser el máximo referente en cuanto a la validez de las normas y actos jurídicos. Es precisamente ello, lo que hace del Derecho supranacional una nueva variante normativa frente al Derecho internacional. Un año después, en el ya aludido asunto *Flaminio Costa* (1964) la primacía se ratifica en estos términos: “Esta integración en el derecho de cada Estado miembro de disposiciones que provienen de fuente comunitaria (...) tiene como corolario la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer, frente a un ordenamiento jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior que no puede, por lo tanto, serles opuesta. En efecto, la eficacia del Derecho comunitario no puede variar de un Estado a otro, en función de las legislaciones internas posteriores, sin poner en peligro la realización de los objetivos del Tratado (...). Las obligaciones contraídas en el Tratado constitutivo de la Comunidad no serían absolutas, sino solamente condicionales, si las partes signatarias pudieran eludirlas mediante actos legislativos posteriores”.

Surgen de lo dicho cuatro elementos esenciales relacionados con la primacía (Diez-Moreno: 155): a) es una condición existencial del Derecho comunitario; b) surge de la propia naturaleza específica original del Derecho comunitario; c) se aplica en su integridad (el derecho nacido del tratado), y frente a todas las normas nacionales, cualesquiera sean su rango y materia y; d) se aplica no sólo en las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros y

en las relaciones jurisdiccionales, sino también es válida para los ordenamientos jurídicos internacionales (no verse enfrentado a un texto interno).

Pero el razonamiento en el asunto *Flaminio Costa* (1964) había sido incompleto o, si se quiere, prudente. No se resolvía expresamente el destino de la *ley posterior* contraria al Derecho comunitario. Esto es, la norma comunitaria ejercía un *efecto de bloqueo* contra dicha ley, en la medida que neutralizaba sus efectos pero *no podía derogarla*. Esta situación de indefinición se prolongaría durante varios años mientras, paradójicamente, el TJCE seguía consolidando lo ya enunciado en materia de primacía.

En el asunto *Walt Wilhelm e.a.* (1969), por ejemplo, se dice: “el Tratado C.E.E. ha instituido un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales; *que sería contrario a la naturaleza de tal sistema admitir que los Estados miembros pudieran adoptar o mantener en vigor medidas susceptibles de comprometer el efecto útil del Tratado*; que la fuerza imperativa del Tratado y de los actos adoptados para su aplicación no puede variar de un Estado a otro por efecto de actos internos, sin dificultar el funcionamiento del sistema comunitario y poner en peligro la realización de las finalidades del Tratado; que, por lo tanto, los conflictos entre la norma comunitaria y las normas nacionales en materia de acuerdos entre empresas, *deben ser resueltos por la aplicación del principio de la primacía de la norma comunitaria* (asunto 14/68, sin resaltar en el original)”.

En el ya citado asunto *Simmenthal II* (1978) el TJCE avanza respecto del conflicto con la ley posterior y afirma que: “en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen como efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, no sólo hacer inaplicable de pleno derecho (...) toda disposición contraria de la legislación nacional existente, *sino también impedir la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que fueran incompatibles con normas comunitarias*” (sin resaltar en el original). La solución dada al conflicto entre la norma comunitaria y una ley posterior contraria a favor de la primacía de la primera, se completa aquí con la prohibición expresa de los órganos legislativos locales de sancionar normas de contenido adverso al Derecho comunitario. Lo dicho es una derivación lógica de la particular naturaleza del orden jurídico que se desarrolla a partir de la variable normativa Derecho supranacional, donde los Estados miembros dejan de ejercer competencias al atribuírselas a las instituciones y órganos de la integración regional.

Con todo, quedaba pendiente para la jurisprudencia comunitaria europea, una solución clara y precisa para el caso de conflicto entre el antiguo Derecho

comunitario – hoy Derecho de la UE – y la Constitución de un Estado parte. Hasta el momento, la prevalencia del primero se infería de la frase “Derecho interno” bajo la cual se agrupaba a todo el derecho infracomunitario incluyendo la misma constitución. No existía ninguna indicación expresa del TJCE en este sentido hasta que, en el asunto *Internationale Handelsgesellschaft* (1970), le toca entender en un conflicto directamente planteado entre disposiciones de unos reglamentos comunitarios y los principios de la Ley Fundamental de Bonn (1949). Sobre dicho conflicto se sostiene que: “recurrir a reglas o nociones jurídicas de derecho nacional, para la apreciación de la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad, tendría por efecto atentar contra la unidad y la eficacia del derecho comunitario; que la validez de tales actos no puede ser apreciada sino en función del derecho comunitario (...) que, en consecuencia, *la invocación de atentados, sea a los derechos fundamentales tal como son formulados por la Constitución de un Estado miembro, sea a los principios de una estructura constitucional nacional, no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto sobre el territorio de este Estado*” (sin resaltar en el original, asunto 11/70).

En el asunto *Nold II* (1974), el TJCE interviene nuevamente en un conflicto entre normas del Derecho comunitario y principios constitucionales de un Estado parte consagrado, una vez más, de manera expresa y sin dejar el mínimo espacio para una interpretación diversa, la primacía del primero: “Si bien es cierto que el ordenamiento constitucional de todos los Estados miembros tutelan el derecho de propiedad y que de análoga tutela resultan el libre ejercicio del comercio, del trabajo y de otras actividades económicas, los derechos constitucionales así garantizados, lejos de constituir prerrogativas absolutas, son considerados a la luz de la función social de los bienes y de la actividad objeto de la tutela. Por esta razón, la garantía de tal suerte concedida a los derechos deja generalmente a salvo las limitaciones puestas en vista del interés público. *En el ordenamiento jurídico comunitario, aparece como legítimo subordinar tales derechos a algunos de los límites justificados en los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, de modo que no se lesionen la sustancia de los mismos derechos* (sin resaltar en el original, asunto 4/73)”.

Pero aún quedaba pendiente de solución por el TJCE qué hacer con el Derecho nacional contrario al Derecho comunitario que no había sido aun *derogado*. Esta situación provocaba no pocos conflictos generando un caos normativo al coexistir, en un mismo ámbito de aplicación, normas con efectos no sólo diversos sino contradictorios. Finalmente, el TJCE establece la obligación de los poderes legislativo y ejecutivo, de *transformar la legislación nacional de acuerdo al Derecho comunitario*. En el asunto *Comisión c.*

Italia (1986) se afirma: “el hecho de mantener sin cambios, en la legislación de un Estado miembro, un texto incompatible con una disposición del Tratado, aun directamente aplicable en el orden jurídico de los Estados miembros, *da lugar a una situación de hecho ambigua, manteniendo a los sujetos de derecho afectados en un estado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades que tienen de acudir al Derecho comunitario*. Dicha situación constituye, por tanto, para el Estado en cuestión, una infracción de las obligaciones derivadas del Tratado (sin resaltar en el original, asunto 168/85)”.

En suma, de la jurisprudencia comunitaria europea surgen como elementos de la primacía: a) es una condición esencial del Derecho comunitario que no puede subsistir nada más que a condición de no ser puesta en duda por el derecho de los Estados miembros; b) el Derecho comunitario afirma su superioridad en virtud de su propia naturaleza, sin depender de las reglas particulares de cada Estado para regular los conflictos entre el Derecho internacional y el Derecho interno; c) el ordenamiento jurídico comunitario se impone, en su conjunto, sobre los ordenamientos jurídicos nacionales: la primacía beneficia a todas las normas comunitarias, originarias y derivadas, y se ejerce sobre todas las normas nacionales, administrativas, legislativas, jurisdiccionales o, incluso, constitucionales y; d) la primacía no se refiere solamente a las relaciones entre Estados e instituciones comunitarias, sino que se aplica en los ordenamientos jurídicos nacionales, en los que se impone a las jurisdicciones nacionales, encargadas, así, de hacerla efectiva (Molina Del Pozo: 508).

La cuestión de la primacía del Derecho comunitario intentó tener un reconocimiento definitivo en la actual UE por el derecho originario con su expresa consagración en el artículo I-6 del *non nato* tratado constitucional europeo que establecía que la “Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”. El *Tratado de Lisboa* (2007) – actualmente vigente y que reestructura la UE – reconoce expresamente la primacía del Derecho de la Unión en la *Declaración Nr. 17* titulada “Declaración relativa a la primacía”. Allí se expresa que la Conferencia Intergubernamental: “recuerda que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia”. Además, la Conferencia Intergubernamental manifiesta que ha decidido incorporar al Acta Final el dictamen del servicio jurídico del Consejo sobre la primacía denominado “Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007” donde se afirma que resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que: “la prima-

cía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/641) el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia”.

5.11. El Derecho comunitario andino y el Derecho del Mercosur

La variable normativa Derecho supranacional – ya se dijo – tiende a reproducirse en la CAN, en especial en lo que hace a las características reconocidas al Derecho comunitario andino las cuales siguen los preceptos de incorporación automática o inmediata, efecto directo, aplicabilidad por los jueces nacionales y primacía. En este sentido, al igual que ha ocurrido con el TJCE, la jurisprudencia comunitaria andina impulsada por el TJCA ha sido determinante. En relación al *efecto directo*, por ejemplo, se sentenció: “el reglamento sobre marcas contenido en la Decisión 85 corresponde a la categoría de las resoluciones que han sido llamadas “self-executing” y que se caracterizan por ser aplicables directamente y en términos de absoluta igualdad en todos los Estados Miembros. Estos, frente a la norma comunitaria, no pueden formular reservas ni desistir unilateralmente de aplicarla, ni pueden tampoco escudarse en disposiciones vigentes o en prácticas usuales de su orden interno para justificar el incumplimiento o la alteración de obligaciones resultantes del Derecho comunitario (...) Las medidas de simple ejecución que en casos concretos pudiera adoptar un País Miembro tampoco pueden servir de excusa válida para alterar el efecto directo y uniforme propio de tales regulaciones (proceso 2-IP-88)”.

En una sentencia posterior, el TJCA aclaró que “la sola suposición que las Decisiones de la Comisión o las Resoluciones de la Junta, tuvieran que pasar por el tamiz legislativo de cada uno de los Países Miembros, antes de su aplicación interna, habría conducido a negar la existencia de un Derecho comunitario andino” (proceso 3-AI-96).

En la CAN, la *aplicabilidad directa* del Derecho comunitario deriva, afirma el TJCA, “de las propias normas positivas de carácter constitutivo u originario” (Proceso 1-IP-87). Mientras que, en referencia concreta al artículo 5 del Tratado constitutivo del TJCA, se mantiene que tutela tanto la

aplicabilidad inmediata como el consecuente efecto directo, “ambos derivados de la indispensable preeminencia de su ordenamiento jurídico, se le imponen a los Países Miembros dos obligaciones básicas con respecto al mismo: una, de hacer, dirigida a la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de dicho Ordenamiento dentro de su ámbito territorial; y, otra, de no hacer, conducente a que no se adopten medidas o se asuman conductas o se expidan actos, sean de naturaleza legislativa, judicial, o administrativa, que contraríen u obstaculicen la aplicación del Derecho comunitario” (proceso 6-IP-93, entre otros).

De igual modo la jurisprudencia comunitaria andina defendió la *primacía* al no dudar en afirmar: “se hace necesario puntualizar que el ordenamiento jurídico de la integración andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del Derecho comunitario, como requisito básico para la construcción integracionista (proceso 2-N-86)”. El mismo criterio siguió el TJCA en pronunciamientos posteriores: “en caso de conflicto, la regla interna queda desplazada por la comunitaria, la cual se aplica preferentemente, ya que la competencia en tal caso corresponde a la comunidad. En otros términos, la norma interna resulta inaplicable, en beneficio de la norma comunitaria (...) Este efecto de desplazamiento de la norma nacional, como resultado del principio de aplicación preferente, resulta especialmente claro cuando la ley posterior – que ha de primar sobre la anterior de acuerdo con principios universales de derecho – es precisamente la norma comunitaria (...) La Decisión 85, en consecuencia, prevalece en principio sobre toda regulación nacional, anterior o posterior a ella, en cuanto resulte incompatible con el Derecho interno (proceso 2-IP-88)”.

El Derecho del Mercosur, en cambio, responde a los parámetros del Derecho de la Integración en tanto rama del Derecho internacional que regula esencialmente la cooperación intergubernamental. Al respecto se ha escrito que, “no debemos confundirnos, ni mucho menos engañarnos, a causa de la utilización – conceptualmente incorrecta y abusiva – por la doctrina y los políticos de los países del Mercosur del término Derecho comunitario. La fraseología no puede cambiar ni disimular la realidad” (Mangas Martín: 1996, 6). Consecuencia directa de lo dicho es – como fuera expuesto – la *ausencia* tanto de incorporación inmediata como de efecto directo, características estas – como acabamos de ver – propias de la variable normativa Derecho supranacional. Esta ausencia de aplicación inmediata, permite sostener que “no hay un orden jurídico comunitario en el Mercosur; por lo tanto debe ser internalizado, o mejor, incorporado a cada uno de los Estados Parte. Por lo tanto, no nace el orden jurídico del Mercosur originalmente ni como comunitario ni como interno; es

una tercera especie. No nace como un orden jurídico supranacional de aplicación predominante sobre los órdenes jurídicos internos, ni nace como un orden jurídico interno con efecto derogatorio sobre el respectivo y propio orden jurídico, para el caso de que lo tuviere” (Operti: 133-134).

Lo anterior lleva a la formación de peligrosas *asimetrías* en la vigencia de las normas jurídicas producto de la integración que empantana todo el proceso. El Mercosur actual no posee ningún órgano con *capacidad* de producción normativa, dentro de su estructura institucional, a la cual desde los Estados partes se le haya *atribuido* competencia alguna. En otros términos, se presenta un cuadro institucional “descarnadamente intergubernamental” (Mangas Martín 1996: 6). Ello confirmado por el artículo 3 (POP) que sostiene, expresamente, respecto a los órganos mencionados en el artículo 2 (POP), su “naturaleza intergubernamental”.

Las consideraciones precedentes fueron compartidas por el *Laudo IV* (2001) al afirmarse que, los órganos del Mercosur con capacidad decisoria: “son definidos por el POP expresamente como de naturaleza intergubernamental (art. 2) lo que excluye de por sí la aplicación directa e inmediata de sus normas en cada uno de los EPM [Estados partes miembros]. Tampoco hay ninguna norma del Mercosur o de los EPM que autorice, pese a la condición de intergubernamental, la aplicación directa de la normativa emanada de los órganos comunes. Este criterio está confirmado por el régimen de incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de los EPM, detallado en el artículo 40 del POP al que se halla sujeta esa normativa y sin cuyo cumplimiento no entra en vigencia. Asimismo el propio artículo 42 que reconoce el carácter obligatorio de las normas emitidas por los órganos con capacidad decisoria hace referencia a la incorporación de esas normas “cuando sea necesario”. Aparte de que la aplicación directa de las normas Mercosur no sería compatible con el régimen constitucional de algunos de los EPM”.

5.12. Consideraciones finales

De lo expuesto podemos concluir en que, el clásico Derecho internacional, al intervenir en los procesos de integración regional ha servido de matriz a una variable normativa. Ésta, con el desarrollo específico del proceso europeo, ha consolidado su autonomía conceptual, primero, bajo la forma del Derecho comunitario y, luego de las reformas introducidas por el *Tratado de Lisboa* (2007), como Derecho de la Unión. En palabras del Consejo Consti-

tucional francés nos encontramos ante “un ordenamiento jurídico comunitario integrado al ordenamiento jurídico interno y distinto del ordenamiento jurídico internacional” (Decisión Nr. 2004-505 DC).

A esta evolución se suma el Derecho comunitario andino como nueva expresión de la variable normativa Derecho supranacional. Ello no implica el divorcio del Derecho internacional general de los procesos de integración. Muchos de estos procesos – como el Mercosur actual –, sin superar la etapa de cooperación intergubernamental, o sea sin generar la atribución de competencias estatales a los organismos e instituciones de la integración, siguen regulándose bajo el Derecho internacional o, en *sentido estricto*, una rama de éste: el Derecho de la integración. En sentido amplio, este último término es utilizado, especialmente en América Latina, como sinónimo del Derecho comunitario. Ello, sin embargo, no debería ser obstáculo para avanzar en el conocimiento de la particular naturaleza jurídica que presenta la variable normativa a través de un estudio comparado. No debería evitar que nos diéramos cuenta que estamos ante dos conceptos jurídicos de naturalezas diferentes referidos a una materia común: la integración regional.

Bibliografía

- Alonso García R. (1989), *Derecho comunitario, derecho nacionales y derecho común europeo*, Editorial Civitas S.A., Madrid.
- Alonso García R. (2007), *Sistema jurídico de la Unión Europea*, Thomson-Civitas.
- Diez-Moreno F. (1996), *Manual de la Unión Europea*, Editorial Civitas S.A., Madrid.
- Isaac G. (1991), *Manual de derecho comunitario general*, Barcelona, Ariel, segunda edición.
- Mangas Martín A. (1987), *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Tecnos, Madrid.
- Mangas Martín A. (1996), *Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política comparada*, publicado “Revista Jurídica de Buenos Aires”, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Mattera Al. (1991), *El mercado único europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, Madrid, Cívicas.
- Molina del Pozo C.F. (1997), *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, Editorial Trivium S.A., tercera edición, Madrid.
- Moncayo Vinuesa y Gutiérrez Posse (1997), *Derecho internacional Público*, Zavalía Editor, Buenos Aires, quinta reimpresión.
- Muñoz Machado S. (1986), *Los procedimientos de articulación de las relaciones entre el Derecho comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva*, en “Tratado de Derecho comunitario europeo”, tomo I, Civitas, Madrid.

- Opertti D. (1995), *Solución de controversias en el Mercosur. Aspectos de Derecho Internacional Privado*, en “El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos Jurídicos”, Serie Congresos y Conferencias n. 11, UCUDAL.
- Pizzolo C. (2002), *Globalización e integración. Ensayo de una Teoría General*, Ediar, Buenos Aires.
- Pizzolo C. (2010), *Derecho e integración regional*, Ediar, Buenos Aires.
- Podesta Costa L.A. y RUDA J.M., (1988) *Derecho internacional público*, Tipográfica Editora Argentina (TEA), Buenos Aires, tomos II.
- Rousseau C. (1966), *Derecho internacional público*, Ediciones Ariel, Barcelona.
- Ruiz-Jarabo Colomer D. (1993), *El juez nacional como juez comunitario*, Editorial Civitas S. A., Madrid.
- Sorensen M. (1994), *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México.

GLI AUTORI

Giuliana Giuseppina Carboni è Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Sassari. La sua attività di ricerca si concentra sul diritto pubblico comparato dell'economia e sulla disciplina della distribuzione delle risorse a livello territoriale.

Calogero Pizzolo è catedrático Jean Monnet dell'Università de Buenos Aires (Argentina), professore ordinario di Diritto dell'integrazione presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Buenos Aires. Le sue ricerche si sono focalizzate sul diritto dell'integrazione e sui diritti umani.

Bruella Brundu è ricercatore di Geografia economico-politica presso l'università degli Studi di Sassari. Tra i temi oggetto dei suoi interessi scientifici si è rivolta allo sviluppo regionale, alle interazioni tra economia e territorio e allo sviluppo del turismo.

Salvatore Lampreu, laureato in Scienze economiche e aziendali, è dottore di ricerca in Scienze dei sistemi culturali presso l'Università degli Studi di Sassari. I suoi temi di ricerca riguardano le politiche di coesione dell'Unione Europea, lo sviluppo locale sostenibile, la valorizzazione e promozione turistica delle aree ad economia debole.

Le numerose dimensioni della globalizzazione pongono esigenze di interdisciplinarietà per definire al meglio le politiche di sviluppo territoriale. Gli studi pubblicati nel presente volume esplorano temi di diritto, economia e geografia mostrando la correlazione esistente tra diversi approcci nell'esplorare le politiche locali e il contesto sovranazionale.

Le ricerche economiche e giuridiche spiegano il contenuto di norme e comportamenti, mentre il confronto tra forme di organizzazione giuridico-territoriale di aree diverse evidenzia similitudini e differenze della geografia e della cultura.

Gli ambiti di ricerca sono diversi e rivelano la vastità degli interessi coinvolti dagli studi sulla globalizzazione, le sue cause e i suoi effetti. Uno dei fattori di trasformazione del territorio, tra i più determinanti, è il cambiamento climatico il cui studio tende a un modello efficiente di governance globale.

Vengono affrontati, inoltre, temi quali le connessioni esistenti tra le politiche europee della blue economy e gli sviluppi in settori commerciali ad essa associati con l'obiettivo di promuovere l'uso sostenibile delle risorse marine, preservare gli ecosistemi e generare opportunità economiche in aree geografiche dal forte potenziale competitivo.

La competitività territoriale viene trattata anche in riferimento alle aree rurali, contesti geografici ritenuti a lungo marginali sotto il profilo socio-economico che tuttavia, negli ultimi anni, sono fatti oggetto di riscoperta e rivalutazione per numerose funzioni oltre quella legata alla tradizione agricola.

Giuliana Giuseppina Carboni è professore associato di Diritto pubblico e comparato presso l'Università degli Studi di Sassari. La sua attività di ricerca si concentra sul diritto pubblico comparato dell'economia e sulla disciplina della distribuzione delle risorse a livello territoriale.