

LA IDEA DE TERRITORIO EN SENTIDO FUNCIONAL. EL REGIONALISMO FUNCIONAL Y RELACIONAL¹

Lisa Lanzoni²

***RESUMEN:** A partir de los trabajos de la Asamblea Constituyente italiana, el territorio de las Regiones ha sido considerado, por parte de la doctrina, un elemento “viviente”, receptor de todas las instancias de desarrollo que se refieren a los intereses localizados en él. En virtud de la reforma constitucional de 2001 –que ha modificado profundamente el sistema de las autonomías territoriales del ordenamiento constitucional italiano–, la competencia legislativa sobre gobierno del territorio ha sido atribuida a las Regiones, implicando la necesidad de profundizar, a la luz de lo dispuesto por la norma constitucional, cuál es el actual concepto de territorio.*

De hecho, el ordenamiento jurídico se encuentra, crecientemente, frente a intereses que definen áreas funcionales que no coinciden con la delimitación político-administrativa de las Regiones constitucionales.

Así las cosas, se observa la coexistencia, en el ordenamiento italiano, de distintos tipos de “regiones”: Regiones constitucionales y funcionales, que comparten solamente de forma parcial el mismo ámbito territorial.

¹ Traducido por Germán M. Teruel Lozano, doctorando en Derecho Constitucional, Real Colegio de España en Bolonia/Universidad de Murcia.

² LISA LANZONI. Licenciatura en Derecho y Doctorado en Derecho Constitucional italiano y europeo por la Universidad de Verona (Italia). Master en Estudios avanzados de Derecho europeo y transfronterizo por la Universidad de Trento (Italia). Becaria en el Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Verona y Profesora de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Verona.

ABSTRACT: *From the works of the Italian Constituent Assembly, the territory of the regions has been considered, by part of the doctrine, as a “living” element, receiving all levels of development which relate to the interests located therein. Under the constitutional reform of 2001 -that has deeply modified the system of territorial autonomy of the Italian constitutional order-, legislative competence on the territorial Government has been attributed to the regions, implying the need to deepen, in light of the provisions of the constitutional rule, on the current concept of territory.*

Indeed, the legal system is increasingly vis-à-vis interests that define functional areas that do not coincide with the administrative and political delimitation of the constitutional regions.

Therefore, there is coexistence, in the Italian legal system, of different types of “regions”: Constitutional and functional regions that share only partially the same territory.

PALABRAS CLAVE: *Constitución italiana - Estado gestor - Estado regulador - Territorio - Regionalismo - Regionalismo funcional - Regionalismo relacional - Regiones constitucionales - Regiones funcionales*

KEY WORDS: *Constitutional regions - Functional regions - Italian Constitution - Regionalism - State - Territory*

TABLA DE CONTENIDOS: *1. El territorio en el tránsito del Estado “gestor” al Estado “regulador”. Algunas consideraciones introductorias. 2. Constitución y “circunstancias vitales” ligadas a los grupos de interés económicos. 3. El territorio en sentido funcional y la dimensión regional. 4. Regionalismo funcional, regionalismo relacional y recursos territoriales en el escenario italiano y europeo.*

TABLE OF CONTENTS: *1. The territory in the path from the “manager” State to the “regulatory” State. Some basic considerations. 2. Constitution and “vital circumstances” linked to the economic interest*

groups. 3. The territory in functional sense and the regional dimension. 4. Functional regionalism, relational regionalism and territorial resources on the Italian and European context.

1. El territorio en el tránsito del Estado “gestor” al Estado “regulador”. Algunas consideraciones introductorias

Según el tradicional esquema iuspublicístico, el territorio constituye, junto al pueblo, el segundo elemento fundamental, material y “*tangible*”, de todo ordenamiento jurídico estatal, sobre el cual se sitúa su propia dimensión espacial y en el que se ejercita la función esencial de la soberanía territorial³. En particular, el territorio representa el factor concretizante de la subsistencia física del Estado, el “*momento individualizador*”⁴ que define sus precisas características esenciales y fines⁵, justificando, en

³ El Estado, como organización política compleja, se presenta como una entidad limitada en todos los elementos que lo componen. El propio territorio representa un factor constitutivo objetivamente circunscrito y caracterizado por la función de límite a la manifestación de la soberanía territorial. El ejercicio de la misma presupone, por tanto, la presencia del elemento territorio, pero no determina su absorción. En este sentido, D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1994, pp. 43, nota 1, en la cual el autor refiriéndose a la función del territorio en cuanto límite a la soberanía territorial, subraya cómo la misma sea “reconocida al territorio como consecuencia de su cualidad de (cómo) elemento constitutivo del Estado” [*«riconosciuta al territorio come conseguenza della sua qualità di elemento costitutivo dello Stato»*]; E. TOSATO, voz *Stato (storia)*, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 763. En sentido contrario, sobre la identificación del territorio a partir de su función como límite a la manifestación de la soberanía territorial y sobre la consiguiente negación del mismo en cuanto elemento constitutivo independiente del Estado, v. por todos la concepción desarrollada en Italia por T. PERASSI, en *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, en *Rivista di Diritto pubblico*, 1912, pp. 46 ss. e 146 ss., en sentido acorde a las consideraciones expresadas por H. KELSEN, en *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 2000, pp. 211 ss.

⁴ [“*momento individuatore*”]. Así, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1967, p. 611.

⁵ La propia denominación de los Estados tiene generalmente su origen en el nombre geográfico del territorio (con poquísimas excepciones, como la Unión Soviética, llamada así a partir del 1924 por las conocidas teorías político-ideológicas). V., por todos, P. BISCARETTI DI RUFFIA, voz *Stato*, cit. p. 8; T. MARCHI, *L'istituto giuridico*

consecuencia, la protección jurídica de su propia integridad⁶. La relación de esencialidad⁷ que une el territorio al Estado y el natural e indispensable proceso de compenetración⁸ que se deriva han estado normalmente reconducidos, en la literatura, a la imagen de aquello que representa el cuerpo para la persona, sobre todo en el intento de explicar de forma clara la imposibilidad de separar un ordenamiento jurídico de las vivencias sociales y políticas acaecidas en el espacio en el que se inserta⁹.

dell'autarchia, Modena, 1904, p. 206.

⁶ En sentido contrario al concepto de territorio como elemento constitutivo del Estado se posiciona D. DONATI, *Stato e territorio*, cit., pp. 28 ss., tomando como referencia la hipótesis del Estado nómada, caracterizado por el requisito de la transitoriedad de la propia dimensión espacial. Sin embargo, vale subrayar cómo la provisionalidad no excluye la estabilización de un pueblo nómada en un territorio, reforzando, sin embargo, el requisito de la colocación física de un grupo social como factor esencial de su propia organización jurídica. Cfr. en este sentido, E. TOSATO, voz *Stato (storia)*, cit., nota 22 p. 763, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., p. 623.

⁷ Habla expresamente de una “relación de esencia” [“*rapporto di essenza*”] entre ordenamiento y territorio, C. MORTATI, en *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1975, p. 92.

⁸ En el ámbito de la teoría general del derecho, entre los más reconocidos defensores del territorio en cuanto elemento fundamental del Estado, S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, en *Scritti minori*, Milano, 1950, vol. I, pp. 168 ss., y en *Principi di diritto generale costituzionale*, Milano, 1945, p. 83; M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, p. 255; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1958, p. 38; G. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1959, p. 60; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 648.

⁹ En este sentido, v. S. ROMANO, *Il Comune*, en *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. II, Parte I, pp. 644 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, voz *Stato*, en *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, 1993, p. 8. Sobre el abuso de la descripción de la relación entre Estado y territorio en términos excesivamente “antropomórficos”, v. L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit. p. 626, nota 49.

La hipótesis de razonamiento considera esencialmente cómo la relación entre territorio e intereses comporta el hecho de que la dinámica típicamente ligada al cambio de las instancias de desarrollo, se refleja sobre el significado atribuible al propio territorio. En este sentido, G. BERTI, *Politica del territorio e ruolo di governo della Regione*, Milano, 1972. La unión con intereses localizados en su acepción dinámica subraya, entre otros, el significado del territorio como “domicilio del pueblo”, representativo de las exigencias de valoración de la dimensión espacial donde el mismo se sitúa. Así, M. MANETTI, voz *Territorio dello Stato*, en *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1994, p. 1 ss.

En particular, un estudio que se proponga indagar sobre las modificaciones del concepto de territorio en su “*función de valorización*” de las herramientas situadas en el interior del orden constitucional, no puede prescindir de la previa consideración acerca de la relación originaria que une a las colectividades locales con los intereses propios del lugar en el que las mismas se sitúan. El grupo de individuos que se asienta sobre una determinada porción geográfica, organizándose en una estructura política compleja, se une, de hecho, al territorio según una relación de intercambio recíproco. La relación entre población y territorio conduce a la presencia de espacios ligados a un diverso “*bagaje de especificidad*” y, sobre todo, de intereses localizados, ya sean de carácter cultural –y, por tanto, más inmediatamente reconducibles a la naturaleza del lugar y de las tradiciones que pueden originar a los mismos–, como de carácter socio-económico –por tanto, más ligados a las potencialidades de desarrollo del propio territorio–.

Como es sabido, la plena conciencia de los ordenamientos modernos en orden a la complejidad y, al tiempo, a la riqueza de recursos ligados al elemento del pluralismo territorial, han conducido a la elaboración de Constituciones que contienen disposiciones que prevén específicas formas de compromiso entre las diferentes expresiones y necesidades socio-económicas del territorio, traduciéndose en una tendencia de los Estados contemporáneos a articular la soberanía territorial en entes de gobierno sub-estatales dotados de un abanico de competencias y de funciones cada vez más extendido¹⁰, en un intento de crear una mayor

¹⁰ Se observa cómo las exigencias vinculadas a una pluralidad de sujetos en el interior de este orden justifican el concepto de “Constitución estatal”, entendida en cuanto Constitución radicada en las estructuras territoriales de gobierno como efectiva expresión de una soberanía territorial abierta a aquellas que son las inevitables transformaciones ligadas a la estructura organizativa del poder en el curso del tiempo. Para una visión del concepto según una óptica específicamente histórico-jurídica, cfr. O. BRUNNER, *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell’Austria medievale*, Milano, 1983, pp. 158-159, de donde es la expresión “Constitución estatal” [“*Costituzione statale*”]. Cfr., también, G. MIGLIO, *Genesi e trasformazioni del termine-concetto “Stato”*, en AA. VV., *Le regolarità della politica*, vol. II, Milano, 1988, pp. 815, ss. Habla de soberanía territorial “en sentido amplio” [“*in senso largo*”] M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, Padova, 1995, p. 94, poniendo el concepto en relación directa con las funciones de la soberanía territorial atribuibles solamente y necesariamente

correspondencia entre las dimensiones institucionales y las exigencias de desarrollo ligadas a la realidad territorial de referencia¹¹.

El valor del territorio en los Estados contemporáneos ha adquirido progresivamente, por tanto, un rol central sea en orden a satisfacer las diversas necesidades de naturaleza política por parte de los sujetos institucionales que en el mismo se sitúan, en referencia al desarrollo de los recursos diversamente localizados¹². Mirando, en particular, al actual contexto comunitario, se puede observar la tendencia general a alimentar un proceso de “*valorización plural de los territorios que lo componen*”, en el ámbito de ordenamientos de naturaleza sea federal, sea regional¹³.

al Estado-sujeto y definidas por el autor como ejercicio de una soberanía “en sentido estricto” [“*in senso stretto*”]. Cfr., también, A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, en www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹¹ Sobre los orígenes del Estado compuesto a partir del Ochocientos, como fenómeno ligado a una descentralización en primer lugar sólo de tipo burocrático y sucesivamente de carácter orgánico y funcional, con verdaderas y propias atribuciones de poder a las entidades de gobierno periféricas, v. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, 1995. A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico*, cit., pp. 1 ss.

¹² La presencia de fuerzas territoriales centrífugas determinadas por la manifestación de las necesidades territoriales ligadas a la exigencia de determinar específicas líneas políticas y de gobierno del territorio que permitan utilizar completamente todos los recursos presentes en los mismos, disponiendo de los instrumentos jurídicos adecuados de realización, ha llevado a aquello que un sector de la doctrina ha definido como una verdadera y propia “crisis del Estado” [“*crisi dello Stato*”]. La exigencia territorial de valorización de los recursos presentes se ajusta, también, a las fuerzas y a los modelos derivados de la globalización, sobre todo social y política, que requieren incluso más la presencia y la utilización en el interior de un marco unitario de instrumentos jurídicos capaces de desarrollar el potencial territorial restituyendo la sociedad estatal competitiva a su complejidad con respecto al escenario supranacional, del que cada Estado no puede prescindir. Para un análisis de la temática, v. por S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; se v., también, con específica referencia a la crisis de la soberanía estatal en referencia a las tendencias evolutivas que en general siguen los ordenamientos regionales y federales, M.L. BASSANI, *Presentazione*, en D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1998, p. XIII.

¹³ [“*valorizzazione plurale dei territori che lo compongono*”]. Así P. HÄBERLE, VOZ *Stato costituzionale. 1) Principi generali*, en *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2000, p. 9.

Los recursos mayoritariamente localizados en el territorio son reunidos por el núcleo originario de intereses articulados sobre la base territorial, unidos, en particular, a las potencialidades de desarrollo económico del mismo. Se estructura, por tanto, una trama muy densa de relaciones territoriales, un “*sistema nidificado*”¹⁴, que implica sujetos, sea institucionales, sea no institucionales, que operan de forma relevante sobre el territorio según procesos de *governance* normalmente de naturaleza informal, es decir modelos de acción no consolidada que parecen instar a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre la dimensión territorial, tal y como viene prevista por los esquemas de reparto político-administrativo constitucionalmente establecidos, y las exigencias de desarrollo del propio territorio. En este contexto, la mencionada dinámica unida a los intereses territoriales—sobre todo de naturaleza económica—manifiesta una vocación hacia el desarrollo no siempre contenida en los confines institucionales en los cuales el Estado viene a articularse. Son, en particular, los entes de gobiernos sub-estatales correspondientes a las Regiones constitucionales los que se están viendo afectados por la falta de coincidencia entre las dimensiones del territorio administrativo y el área en la cual tienden a localizarse los grupos de interés, resultantes de la combinación de las peculiaridades territoriales y socio-económicas de los lugares.

La función regulativa del Estado se muestra como garantía necesaria para la valorización de los recursos internos al territorio de acuerdo con el orden vigente. Sobre todo las iniciativas de desarrollo originadas en razón de los mismos intereses localizados reclaman un cambio de las

Vale recordar que esta tendencia se revisa en referencia a los Estados con fuerte descentralización territorial de Europa occidental, Cfr. V. BOGNETTI, *voz Federalismo*, cit., pp. 275 ss.

¹⁴ [“*sistema nidificato*”]. Así E. GUALINI, «Governance» *dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello Stato*, en *Rivista italiana di Scienza politica*, 2006, pp. 28 ss.; en el mismo sentido, con específica referencia a la tendencia a instaurar modelos experimentales dirigidos al desarrollo de los recursos territorialmente asignados, v. también, A. BENZ, B. EBERLEIN, *The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multilevel Governance*, en *Journal of European Public Policy*, 1999, pp. 329 ss.

acciones del Estado en sentido regulativo, desviándolo del “*modelo de Estado como gestor directo, dispensador de bienes, ingeniero social*”¹⁵.

Presuponiendo una relación de constante sinergia entre las instituciones representativas, el lugar en el cual se sitúan y los grupos de intereses unidos a los recursos localizados, el territorio adquiere un significado que evoluciona en relación a las modalidades y a los instrumentos jurídicos a través de los cuales la comunidad y los sujetos territoriales¹⁶ pueden expresar las diferentes exigencias de desarrollo.

¹⁵ [“*modello di Stato quale gestore diretto, dispensatore di beni, ingegnere sociale*”]. Así G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, cit. p. 7. Se observa, también, cómo las propias colectividades, según una orientación común a la mayor parte de los ordenamientos pertenecientes al espacio comunitario, habrían implementado una especie de mutua responsabilización en la procedimentalización de los mecanismos informales más eficaces en el ámbito de la valoración territorial, con el fin de incrementar el uso. Para un análisis general del fenómeno en el ámbito europeo, cfr. L. J. SHARPE, *The Rise of Meso-Government in Europe*, cit., B. JESSOP, *The Crisis of the National Spatio-temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalising Capitalism*, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000, pp. 323 ss.

El proceso descrito ha interesado en sentido significativo, con referencia a la regulación de los recursos ligados al desarrollo económico del territorio, a los diversos países pertenecientes a la tradición ex-socialista, entre los cuales uno de los más recientes e interesantes ejemplos viene dado por el ordenamiento polaco, cfr. *amplius* S. SILEONI, *Polonia*, en *Amministrare*, 2007, pp. 153 ss.

Sobre las razones histórico-políticas que fundamentan los mecanismos de programación en el interior del Estado gestor en Italia, v. V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, en G. AMATO, A. BARBERA (cur.), *Manuale di Diritto pubblico*, vol. I, Bologna, 1997, pp. 77 ss. N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007, pp. 12 ss. Se subraya, también, cómo una respetable doctrina ha reconducido la necesidad de una intervención inicial del Estado italiano en el sentido de gestionar, antes que de regular, al retraso, sea del nacimiento del Estado sea de su industrialización frente a otros países de Occidente. El Estado planificador habría sido, en este sentido, la única solución capaz de compensar los desniveles ligados al desarrollo del territorio italiano. Cfr. en este sentido, S. CASSESE, *Stato ed economia: il problema storico*, en P. LANGE, M. REGINI (cur.), *Stato e regolazione sociale*, Bologna 1987, pp. 45 ss. V., también, S. FREGO LUPPI, *L'amministrazione regolatrice*, Torino, 2007, pp. 8 ss.

¹⁶ En esta sede la referencia a los sujetos definibles como territoriales, aunque no sean estos los únicos sujetos que componen la sociedad compleja del Estado. Como se verá mejor a continuación, se considera, de hecho, la tendencia mantenida por la doctrina mayoritaria según la cual la territorialidad permite integrar el carácter de la política de cada ente institucional previsto. En este sentido, v. por todos, T.

2. Constitución y “circunstancias vitales” ligadas a los grupos de interés económicos

La noción de territorio en cuanto factor material del ordenamiento jurídico se reconduce al conjunto de las relaciones sociales y económicas que sobre el mismo concurren y, en consecuencia, a las diferentes necesidades de desarrollo y a los procesos evolutivos que afectan a esos complejos de relaciones. En particular, el vínculo entre áreas territoriales, recursos y grupos sociales determina las verdaderas y propias “*constelaciones de intereses*”, constituidas por la presencia de más contextos en el interior del propio espacio originario¹⁷. Conforme a esta perspectiva, el significado del territorio, en su acepción material, tiende a acercarse a la definición elaborada en el lenguaje de los urbanistas, según la cual el territorio no corresponde solamente al suelo urbano y rústico, sino que incluye: “*el ambiente natural (...) más o menos intensamente antropologizado, así como las condiciones vitales en éste determinadas; (...) las materias primas disponibles pero finitas y los recursos energéticos reutilizables o no y el propio uso que la sociedad hace de estas materias primas y de aquellos*”¹⁸. El significado del elemento

PERASSI, *Sul concetto di ente territoriale*, en *Scritti giuridici*, Milano, 1958, pp. 129 ss.; L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit. p. 637 ss.

¹⁷ Habla de “centros de constelaciones” [“*centri di costellazioni*”] M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit., p. 15. L’A. Se refiere expresamente a los entes exponenciales territoriales denominados de manera diversa en los ordenamientos jurídicos (*Länder* en Austria y Alemania, *Regioni* en Italia y España (¿en España serían Comunidades Autónomas?), organismos o autoridades en Argentina, Brasil, Venezuela y los Estados Unidos), considerándolos en su peculiar acepción de entes que desarrollan entre sus funciones propias la de recoger los intereses asignados en una determinada porción de territorio del Estado.

¹⁸ [«*l’ambiente naturale (...) più o meno intensamente antropizzato, come pure le condizioni vitali in questo determinate; (...) le materie prime disponibili ma finite e le risorse energetiche riproducibili o no e lo stesso uso che le società fanno di queste materie prime e di quelle risorse*»]. Así G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell’urbanistica*, Milano, 1989, pp. 96-97. En sentido análogo, S. MORONI, *Pianificazione del territorio: Ragioni, Bisogni, Responsabilità*, Torino, 2001. Cfr., también, A. BARDUSCO, *Organizzazione del territorio e stato degli enti territoriali*, M. SERNINI, *In materia di «assetto del territorio nazionale»*, en *Territorio e ambiente. Problemi giuridici in materia di urbanistica e di pianificazione*, Milano, 1986, pp. 3 ss. y p. 283, N. ASSINI. P. MANTINI, *Manuale di Diritto urbanistico*, Milano, 2007, pp. 5 ss. e, altresì, da ultimo G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007, p. 10, en

territorio no se vincula, por lo tanto, a una acepción neutra o estática, sino que corresponde al complejo ambiental que viene a constituirse en relación a los recursos y a las exigencias de valorización de los mismos, el cual se convierte en un elemento activo de recepción de los intereses sobre el mismo situados, reflejando la dinamicidad de las necesidades de desarrollo social y económico que caracterizan las diversas áreas¹⁹.

El aspecto del dinamismo en los procesos de desarrollo territorial se encuentra con particular evidencia en los grupos de interés de naturaleza económica y en las actividades a los mismos conexas. El perfil de dinamicidad que caracteriza a tales intereses viene determinado, ante todo, por la vocación propia de la economía para incorporarse a nuevos espacios de intercambio en respuesta a la lógica de mercado²⁰. Como viene siendo sostenido por la doctrina, las relaciones de carácter económico se restringen y se desarrollan en cualquier lugar, satisfaciendo una lógica de realización de las ganancias que tiende a expandirse más allá de los vínculos de territorialidad impuestos necesariamente por los confines de reparto político-administrativo²¹. Los intercambios determinados por

el cual el autor, según una perspectiva constitucional, subraya cómo el “término Territorio” [*lemma Territorio*] se ha caracterizado por un fuerte significado de naturaleza metajurídica, que se puede encontrar en su acepción más exhaustiva propia de las definiciones elaboradas en materia urbanística.

¹⁹ Cfr. en este sentido M. NIGRO, *Assetto e utilizzazione del territorio*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (cur.), *Commentario al decreto 616*, Bologna, 1978, pp. 445 ss., G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1984, pp. 13 ss. e 109 ss., B. CARAVITA DI TORITTO, voce *Territorio, II) Territorio regionale*, en *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXI, 1994, p. 1.

²⁰ Una perspectiva abrazada en las ciencias económicas distingue la noción de mercado de aquella de tipos de mercado; sólo la primera acepción viene entendida en referencia a la economía como concepto complejo y expresa la imposibilidad de determinar *ab origine* la fuerza expansiva de los intereses económicos, mientras se habla de tipos de mercado cuando la forma de organización económica del mercado descende al interior de un “marco de referencia que podemos llamar sociedad y que presenta una evolución geográficamente, culturalmente y temporalmente encauzada” [*quadro di riferimento che possiamo chiamare società e che presenta un’evoluzione geograficamente, culturalmente e temporalmente incanalata*]. Así, S. GOGLIO, *Dall’organizzazione allo sviluppo*, Trento, 1994, pp. 3 e 83 ss.

²¹ En referencia al universalismo de los intercambios económicos y a la superación por parte de los mismos de los límites de los Estados, C. SCHMITT afirmaba que: “en

grupos de interés económico rompen, en un cierto sentido, el circuito que une el territorio a la Política y al Derecho, creando un paradigma espacial que mira a la dimensión en la cual esos intereses pueden desarrollarse y permite observar con frecuencia la inadecuación de los límites territoriales –sean nacionales o infraestatales– para contener su capacidad expansiva²².

El propio mercado único comunitario, que nace y se estructura en razón de la apertura de los mercados nacionales hacia una dimensión de intercambio más idónea para realizar las exigencias de desarrollo de los Estados miembros, constituye solo uno de los posibles mercados internos en la dimensión universal a la que aspiran las actividades de intercambio económico²³.

concreto aquí, en el campo de la economía, el antiguo ordenamiento espacial de la tierra pierde evidentemente su estructura” [*“Proprio qui, nel campo dell’economia, l’antico ordinamento spaziale della terra perse evidentemente la sua struttura”*]. Así C. SCHMITT, *Il Nomos della Terra*, trad. it. de E. CASTRUCCI, Milano, 1991, p. 302.

²² Sobre el tema específico de los límites que delimitan el derecho en relación a los espacios “ilimitados” ligados a las actividades de intercambio económico, v. por todos, S. CASSESE, *Oltre lo Stato: i limiti dei governi nazionali nel controllo dell’economia*, en F. GALGANO, G. TREMONTI, T. TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, Bologna, 1993, pp. 35 ss., en el cual se subraya cómo la mencionada “pérdida de soberanía económica de los Estados” [*“perdita di sovranità economica degli Stati”*] comporta el intento por parte de los poderes públicos de mantener un equilibrio nacional a través de los principales mecanismos de cooperación entre autoridades de los distintos países como se encuentra prevista en leyes nacionales o en acuerdos bilaterales, de la cesión de competencias estatales a organismos supranacionales reguladas por acuerdos multilaterales, como, de hecho, el recurso a organismos supranacionales que absorben determinadas funciones estatales superponiéndolas a las propias decisiones. Cfr, también, N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, Roma, Bari, 2003, pp. 45 ss., F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005 pp. 77 ss. e 197 ss., donde el autor subraya cómo este aspecto se hace más evidente ante la creciente necesidad de los sistemas económicos de sobrevivir en el ámbito del actual contexto global. La definición de los estándares de competitividad viene, de hecho, establecida por el propio mercado global e influencia directamente todas las áreas territoriales sede de intereses económicos asignados, prescindiendo de su coincidencia con el nivel nacional o con la entidad de gobierno sub-estatal. El mismo espacio jurídico en el cual estos entran para operar, las actividades económicas puede decirse que asumen carácter global, encontrándose que persiguen esencialmente una lógica de mercado con la finalidad de determinar la satisfacción más eficiente de los intereses económicos implicados, allá donde sean reagrupados.

²³ Sobre el concepto de mercado “interno” europeo en el ámbito económico global,

También, mirando a los actuales mercados internos de los Estados, se registra una tendencia común de los mismos a asumir más a menudo perfiles transnacionales, involucrando a las entidades sub-estatales pertenecientes a ordenamientos diferentes para garantizar a determinados grupos de interés económico, sobre todo aquellos situados en áreas transfronterizas, un adecuado grado de desarrollo y competitividad.

v. por todos, S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma- Bari, 2004, pp. 31 ss. En particular, el autor refleja las instituciones, próximas a la Comunidad europea, del organismo interacional del Espacio Económico Europeo (EEE). De conformidad con el artículo 310 (*ex* 238) del Tratado CE en materia de acuerdos de asociación, este espacio viene definido por el acuerdo de Oporto del 2 de mayo de 1992, integrado el año sucesivo por un Protocolo suplementario y ratificado mediante la ley de 28 de julio de 1993, N° 300, el cual preveía la adhesión al EEE, más allá de la Comunidad misma, de otros quince Estados miembros de la Unión Europea (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, España, Suecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Reino Unido), de Islandia, Liechtenstein, Noruega, así como de los representantes del Área europea de libre intercambio. Con este acuerdo de mercado único europeo ampliaba su ámbito interno en respuesta a la necesidad de reforzar, estabilizar e incrementar la actividad de intercambio sobre la escena mundial, sobre todo a través de la creación de estrechos vínculos con los países del Área europea de libre intercambio y, con vista a la futura ampliación, con los países de la Europa central y oriental. En el mismo Acuerdo vendrían desde el inicio previstas disposiciones específicas sobre la cooperación económica más allá de la libre circulación.

Se debe, sin embargo, especificar como mucha de la importancia de los intentos originarios subyacentes al Acuerdo han venido a menos una vez que han entrado en el espacio económico de la Unión Europea algunos países (Austria, Finlandia, Suecia), ante la falta de ratificación por parte de Suiza y ante la conclusión por parte de algunos Estados de la Europa centro-oriental de otros acuerdos que regulan los intercambios económicos con la Comunidad con vista a su entrada en la Unión. Cfr., también, PARLAMENTO EUROPEO, *Lo Spazio Economico Europeo (SEE)*, su <http://www.europarl.europa.eu>.

Sobre la apertura de los mercados económicos nacionales a una dimensión de intercambio supranacional dictada por las políticas de desarrollo económico, cfr., también, F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale*, en *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 89 ss., donde el autor subraya cómo, en este contexto, la certeza del derecho y de la unidad jurídica afectan “los impulsos y los entrelazamientos entre reglas jurídicas y las normas económicas, *afirmándose con los corolarios de la transparencia en las relaciones jurídicas y de la detallada y alta circulación de la información*” [*“delle pulsioni e degli intrecci tra regole giuridiche ed assetti economici, affermandosi con i corollari della trasparenza nei rapporti giuridici e della completezza e alta circolazione delle informazioni”*] (cursivas propias).

La dinamicidad que caracteriza los intereses económicos no viene, sin embargo, determinada solamente por la fuerza expansiva propia de la economía en general. Como ha sostenido la doctrina, los intereses económicos se unen a un dinamismo fundado sobre la misma “*fuerza generatriz de los lugares*”²⁴, siendo constantemente mantenidos por la voluntad de crecimiento productivo de los grupos sociales presentes en el territorio. La unión de las acciones individuales que dirigen las actividades económicas se presentan en continuo movimiento, precisamente en la medida que tienen por objeto favorecer el desarrollo de esos intereses, impidiendo el estancamiento de los procesos de desarrollo territorial²⁵.

A partir de estas breves reflexiones se comprende cómo la dinamicidad de los intereses económicos y la capacidad de los mismos para unir la dimensión del desarrollo a las necesidades de carácter social, contribuye a ofrecer un observatorio privilegiado con el fin de analizar la evolución del significado del territorio. Precisamente en la relación entre intereses económicos y territorio se configura, de hecho, con particular evidencia, la “*vitalidad*” de este último en su función de contenedor material de necesidades sociales y económicas en continua evolución e imposibles de reducir a una condición estática. Los grupos de intereses económicos generan una serie de circunstancias vitales que inciden directamente sobre el significado del factor territorio y que favorecen

²⁴ [“*forza generatrice dei luoghi*”]. Así. N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Roma-Bari, 2001, p. 20.

²⁵ Recientes estudios por parte de la doctrina económica han tenido como objeto el impacto de la estructura social sobre la evolución de los intereses y de las relaciones de intercambio económico y se han concentrado, en particular, sobre tres principales factores que regulan la interacción entre la sociedad y la actividad económica: así el flujo y la calidad de la información, los mecanismos de incentivar y la construcción de redes de confianza. En este sentido, J. E. RAUCH, E. CASELLA, *Networks and Markets*, New York, 2001, pp. 328 ss, B. DUTTA, M. O. JACKSON, *Networks and Groups: Models of Strategic Formation*, Berlino, 2003, pp. 207 ss. En particular sobre la influencia de la sociedad en la definición de los mercados de trabajo, de las políticas de determinación y de los impulsos a la investigación tecnológica, v., también, por último M. GRANOVETTER, *Struttura sociale ed esiti economici*, en *Stato e mercato*, 2004, pp. 356 ss.

una interpretación a la luz de los eventos socio-económicos que inciden sobre el ordenamiento entero²⁶.

A este propósito, parece aquí adecuada la referencia a una decisión de la Corte Constitucional italiana en la materia. En la sentencia N° 196, de 2004, la Corte ha reconocido expresamente la necesidad de ejercitar por parte de las Regiones una función de gobierno del territorio que considere adecuadamente el contexto en el cual se explica la acción regulatoria. En particular, la Corte indicó claramente cómo el gobierno del territorio se incorporaría como una materia concerniente al uso del territorio y también cómo “el conjunto de las normas permiten identificar y graduar los intereses en base a los cuales pueden ser regulados los usos admisibles” del mismo²⁷.

3. El territorio en sentido funcional y la dimensión regional

El territorio entendido en sentido material y funcional necesita de un contexto institucional dotado de mecanismos capaces de recibir y regular las diferentes necesidades de crecimiento, sin olvidar, no obstante, la consideración de los factores de dinamicidad y cambio vinculados a los intereses territoriales. La funcionalidad del territorio encuentra adecuada expresión en los entes territoriales que programan y persiguen el desarrollo de los recursos en su interior. En otras palabras, el territorio parece manifestar más completamente la propia eficacia en los entes de gobierno que extraen los intereses situados en su interior, los pequeños programas y reglamentos, pero que no agotan las potencialidades de desarrollo a través de una disciplina de carácter particular²⁸.

²⁶ Se subraya como normal que el desarrollo de determinadas parcelas de territorio produzca una suerte de efecto “en cascada” (*spillover*) sobre áreas adyacentes, influenciando de manera determinante el credimiento socioeconómico de las zonas implicadas. En este sentido, v. por todos K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996, pp. 130 ss.

²⁷ [*«l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili»*]. V. sent Corte cost. 196/2004 en *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 1930 ss., C. PINELLI, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune problematiche conseguenze*, ivi, pp. 2012 ss.

²⁸ En este sentido G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002,

Mirando el actual contexto de los ordenamientos europeos, sean de tradición vocacionalmente centralista como federal, el nivel de gobierno caracterizado por esos intentos de naturaleza programatoria viene dado por la realidad institucional de las Regiones, con independencia de la denominación con la cual sean reconocidas en los órdenes constitucionales de pertenencia²⁹. Una definición de carácter general de los entes Regionales parece encontrarse en la conocida expresión utilizada por la Asamblea constituyente italiana. Sobre el ejemplo de otros modelos de articulación territorial elaborados en

pp. 8 ss., donde el autor subraya la naturaleza constitucional de ordenamientos particulares de los entes territoriales menores, con específica referencia a la función que les es propia de la exclusiva regulación de aspectos particulares y circunscritos a las parcelas de territorio en la cual se anteponen.

²⁹ La dimensión regional coincide, en línea general, con las entidades sub-estatales dotadas de competencias legislativas equiparables a aquellas del legislador central, constitucionalmente establecidas y garantizadas por la presencia de organismos de justicia constitucional. La presencia de estos requisitos permite referirse a niveles de gobierno equiparables, si bien con distintas denominaciones como Regiones, Provincias Autónomas, Estados federales, Länder, etc. En este sentido, A. ANZON, *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, en A. PACE, *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, pp. 266 ss., L. DOMENICHELLI, *Le Regioni e il dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, en *Le Regioni*, 2002, pp. 1252 ss., M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, en T. GROPPi, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 91 ss., G. CARPANI, *La potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, en AA.VV., *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Roma, 2005 pp. 25 ss., P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003, pp. 47 ss.

Sobre la complejidad de las tipologías que se incluyen en el concepto de Regiones en Europa, cfr. F. PALERMO, A. SANTINI, *From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EC Regions in the EU Framework*, en R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI, *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution?*, Baden-Baden, 2004, pp. 8 ss., donde los autores analizan a nivel supranacional los otros posibles criterios que identifican las dimensiones regionales y que emergen en razón de exigencias no puramente político-administrativas, sino mayormente referidas a la satisfacción de necesidades que surgen directamente “desde abajo”.

Sobre los mecanismos de individualización del área conceptual de Regiones, cfr., también, por último, M. NICOLINI, *L'influenza del fattore etnico-linguistico sull'organizzazione territoriale del potere politico. Lo Stato regionale asimmetrico*, en E. PFÖSTL (cur.), *Regionalismi ed integrazione europea*, Roma, 2006, pp. 197 ss.

aquel momento histórico en Europa³⁰, la Región italiana viene definida como el ente natural³¹, situado entre el Estado y los entes territoriales menores, según una eficaz fórmula identificativa de las Regiones como entes de gobierno territorial intermedios, con la capacidad de enriquecer la articulación estatal recibiendo y encauzando en el marco institucional unitario las diferentes necesidades de desarrollo presentes en el territorio³².

En su peculiar relación con el territorio, la dimensión regional constituye un nivel “*menor y derivado*”³³ dentro del orden estatal, dotado de competencias legislativas y administrativas ejercitadas para transponer y regular orgánicamente las exigencias territoriales, sin agotarse, sin embargo, en el particularismo típico de niveles de gobierno municipales o provinciales. Los entes territoriales menores están, de hecho, generalmente dotados de competencias reglamentarias que permiten una actividad programatoria limitada al contexto

³⁰ Uno de los modelos que más han influenciado al Constituyente italiano viene dado, como es conocido, por la Constitución española de 1931, que en el artículo 1,3 declaraba: «La república constituye un estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones». La referencia al «Estado integral» comprendía y recibía el valor de las autonomías territoriales, siguiendo el camino de profundizado la doctrina española en el curso del decenio precedente. Sobre el concepto de integración territorial en España, v. por E. LLORENS, *La autonomía en la integración política*, Madrid, 1932. Sobre la importancia del paradigma español en una perspectiva comparada, cfr. F.J. CORCUERA ATIENZA, *La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada*, en *Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, 2000, pp. 629 ss. Con específica referencia a la importancia del modelo español para la Constitución italiana, cfr. E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967, pp. 243 ss.

³¹ [“*ente naturale*”]. La definición se debe a On. AMBROSINI, que así se expresa en la *Relazione introduttiva alla discussione generale sulle autonomie locali* dada por él en la sesión del 27 de julio de 1946. Cfr. *Seconda Sottocommissione all'Assemblea costituente. Organizzazione costituzionale dello Stato*, Roma, 1946, p. 6, disponible en la versión original en www.legislature.camera.it.

³² Cfr. en este sentido F. TERESI, *Il governo regionale. Aspetti funzionali*, Milano, 1970, pp. 20 ss.

³³ [“*minore e derivato*”]. Así, A. CATELANI, *Trattato di Diritto amministrativo*, Padova, 2006, p. 23.

local y privada de valor orgánico³⁴. Si bien reciben las exigencias inmediatamente conexas al territorio, estos entes limitan su propia esfera de intervención para la valorización de los intereses dirigidos hacia acciones específicas³⁵. Son los mismos entes menores los que remiten al nivel regional de gobierno la programación de intervenciones determinadas de zona para el desarrollo de grupos de interés asignados, vinculando ciertas intervenciones a las previsiones regionales, y poniendo así de manifiesto la necesidad de una programación y regulación de base sectorial y orgánica, capaz de orientar también las acciones concretas de desarrollo a nivel local³⁶.

³⁴ V. por todos A. D'ATENA, voz *Regione (in generale)*, en *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1988, vol. XXXIX, p. 317, E. CHELI, *Sullo sviluppo delle autonomie locali in Italia: dal modello alla prassi*, en AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. I, Milano, 1996, pp. 535 ss., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, pp. 87 ss.

³⁵ Cfr. S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1986, pp. 594 ss.

³⁶ Significativo parece, a este propósito, lo dispuesto por los artículos 4 y 5 del D.Lgs. 267/2000, Texto Único de las Leyes sobre el ordenamiento de los entes locales, donde se establece que “las Regiones, en el ámbito de su propia autonomía legislativa, prevén instrumentos y procedimientos de unión y concentración, incluso permanentes, que darían lugar a formas de cooperación estructurales y funcionales, con el fin de permitir la colaboración y la acción coordinada entre Regiones y entes locales en el ámbito de sus respectivas competencias” [“*le Regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze*”] (artículo 4,5) y que “la Región indica los objetivos generales de la programación económico-social y territorial y sobre los mismos reparte los recursos destinados a la financiación del programa de inversión de los entes locales” [“*la Regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali*»] (artículo 5,1). Cfr., también, C. MEOLI, *La costruzione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Problemi e prospettive*, en M. BERTOLISSI (cur.), *L'ordinamento agli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, 2002, pp. 21 ss.

La potestad legislativa atribuida a las Regiones permite comprender la complejidad de los factores territoriales definibles como “*vivientes*” en el interior del ordenamiento. Los entes de gobierno regional y el nivel central operan, de hecho, según una relación dialéctica, en la cual las Regiones transponen y regulan, en los límites de las competencias atribuidas, las necesidades de desarrollo provenientes de cada territorio. En Italia desde los años ochenta del siglo pasado, las Regiones han regulado directamente, a nivel de normativa regional, instrumentos jurídicos específicos de valorización territorial, en el ejercicio de su función propia de gobierno, dotados de autonomía política también en relación a la gestión y resolución de particulares exigencias de desarrollo ligadas a grupos de interés localizados³⁷. Las Regiones, traduciendo la funcionalidad del territorio a través de la actividad de carácter programático y del ejercicio de la potestad normativa, no dispensan los caracteres del dinamismo típico de los intereses asignados, realizando una asimilación del territorio en el ente de gobierno local en cuanto “*estructura material*” del mismo³⁸.

³⁷ Uno de los primeros ejemplos al respecto, como se profundizará en el transcurso de este estudio, viene dado por la L.r. Piemonte n. 9/1980, en la cual, el artículo 8, venía a afrontar el problema del reequilibrio del sistema industrial en algunas áreas del territorio regional, previendo expresamente como específica hipótesis resolutive la creación de sociedades de intervención que permitían la participación de consorcios y de entes locales, *Comunità montane*, Municipios, Regiones, instituciones financieras regionales, así como “de los otros entes y sujetos económicos interesados” [*«degli altri enti e soggetti economici interessati»*].

³⁸ [*“materiale struttura”*]. Así S. ROMANO, *Il Comune*, en *Tratt. Orlando*, Tomo II, Milano, 1908, p. 635, como reproduce L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., pp. 609 ss.

Un ejemplo significativo a este propósito viene dado por ciertos fenómenos de industrialización³⁹ y urbanización⁴⁰ que han encontrado desarrollo sea en áreas territoriales pertenecientes a ordenamientos privados de una tradicional consolidación de la descentralización, sea en ámbitos tradicionalmente caracterizados por un fuerte pluralismo territorial.

En general, las políticas de desarrollo regional en Europa tienden a revelar la tensión del territorio ante un nuevo equilibrio político-institucional, que acentúa el nexo funcional entre las exigencias de valorización, espacio en el cual se localizan los intereses y entes Regionales⁴¹. Los niveles de gobierno regional vienen involucrados en

³⁹ Sobre todo en las áreas regionales del *Baden-Wuttemberg* en Alemania, de Cataluña en España, de la *Rhone-Alpes* en Francia y del territorio del Nord-Este en Italia, están presentes ejemplos de desarrollo de los recursos ligados a la industria a través de procesos de inversión en el campo de la formación del capital humano y de la potenciación de las infraestructuras que venden directamente implicadas las empresas y las instituciones regionales. Así se ha conseguido reforzar los mayores recursos de estas áreas diferenciándolas en razón de las diversas necesidades ligadas a los grupos de interés localizados y a través de la referencia a circuitos regionales de programación y desarrollo. En este sentido, P. PERULLI, *Forma Stato e forma-rete*, en P. PERULLI (cur.), *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Torino, 1998, pp. 25 ss.

⁴⁰ En el ordenamiento italiano uno de los ejemplos más significativos de desarrollo de los intereses ligados al contexto urbanístico a través de orientaciones a nivel regional viene dado por las acciones de la mencionada Sociedad de Transformación Urbana [*Società di Trasformazione Urbana (STU)*], un tipo de sociedad mixta ya prevista por el artículo 7,59 de la Ley L. 127/97 y ahora regulado por el artículo 120 del Dlgs. 267/2000. Se trata de un instrumento de recalificación y desarrollo de específicos ámbitos urbanísticos que, aunque de iniciativa municipal, se funda directamente sobre líneas de planificación en materias dictadas por el nivel regional. Como se verá mejor, hoy día los mayores ejemplos se concentran en las acciones conducidas para la valorización de algunas áreas en el Veneto y la Liguria para la recuperación y el desarrollo de los intereses localizados en áreas portuarias y ferroviarias, R. PERTICARI, *Le società di trasformazione urbana*, en www.formez.it.

⁴¹ Un reciente y significativo ejemplo a este propósito viene ciertamente dado por el ordenamiento polaco, que ha implementado una reforma del ordenamiento en sentido descentralizador precisamente con la finalidad de acometer una reorganización del territorio sobre la base regional que permita una adecuación del ordenamiento con vistas al ingreso en Europa. V. B. CARAVITA, *Gli elementi*

sentido creciente en las políticas de desarrollo del territorio, sea a nivel nacional como europeo, confirmando su rol como espacio de acción más próximo al desarrollo orgánico de los intereses reagrupados sobre la base territorial⁴².

No por casualidad, diversos ordenamientos tradicionalmente ligados a una connotación fuertemente centralista han buscado soluciones capaces de encauzar, a través de lugares e instrumentos jurídicos adecuados al ordenamiento de referencia, todas las necesidades vinculadas al pluralismo político-territorial, incluso a través de la utilización de instrumentos típicamente pertenecientes a realidades de carácter federal⁴³.

di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, en C. BOTTARI, *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 158.

⁴² Como es sabido, la propia reorganización del orden interno según un reparto de poderes entre el nivel central y los niveles de gobierno periféricos, diversos de aquellos municipales y locales, corresponde, en realidad, a una tendencia asumida desde hace tiempo en los ordenamientos modernos liberal-democráticos. La misma constituye, de hecho, una de las posibles respuestas, en el plano nacional, al fenómeno de la crisis de la soberanía, evitando una excesiva fragmentación interna de los poderes y garantizando, al tiempo, el inevitable camino de integración hacia el nivel comunitario e internacional, particularmente evidente en relación a las exigencias de desarrollo territorial. Cfr., G. BOGNETTI, voz *Federalismo*, en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Torino, 1991, pp. 273 ss., M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, en AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, Padova, 1998, pp. 777 ss. A este propósito, cfr., también, B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma del Titolo V*, Torino, 2002, pp. 4 ss., donde el autor evidencia claramente cómo “el parámetro de la soberanía es ahora totalmente inutilizable en el mundo moderno, un mundo en el cual la subjetividad internacional no es más patrimonio exclusivo de los Estados, y gozan del mismo ampliamente organizaciones internacionales y supranacionales [*«il parametro della sovranità è ormai complessivamente inutilizzabile nel mondo moderno, un mondo in cui la soggettività internazionale non è più patrimonio esclusivo degli Stati, di essa godendo ampiamente organizzazioni internazionali e sovranazionali»*].

⁴³ V. en este sentido D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., pp. 73 ss., M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, 2004, pp. 664 ss., B. BALDI, *Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2007, con particular referencia a las experiencias de los ordenamientos español, portugués, francés, belga, caracterizados por la común tendencia a introducir instrumentos de descentralización de matriz federal que consideran adecuadamente las peculiaridades territoriales de los ordenamientos en los cuales se van a colocar.

4. Regionalismo funcional, regionalismo relacional y recursos territoriales en el escenario italiano y europeo

Si no parece haber duda sobre la centralidad del territorio en cuanto elemento esencial y material de la dimensión de gobierno sub-estatal, más problemático resulta establecer cuáles son sus efectos como límites en relación a los grupos de interés localizados. Hay, en efecto, casos en los cuales el territorio de las Regiones constitucionales se presenta idóneo para contener las exigencias expansivas ligadas a determinados intereses⁴⁴, pero ocurre más frecuentemente que estos últimos afectan áreas no coincidentes con los límites político-administrativos. En esta hipótesis la dimensión geográfica del desarrollo no resulta alineada con el ámbito institucional de nivel regional y parece evocar soluciones organizativas marcadas por el solo criterio de la funcionalidad⁴⁵.

El estudio en torno a este aspecto se presenta particularmente complejo y necesita de una articulación que considere el papel asumido por el territorio regional a la luz de diversos factores.

Algunos de los efectos que la globalización produce sobre el territorio regional son útiles para comprender mejor la relación que viene

⁴⁴ Un ejemplo relevante a este respecto viene dado, en el ámbito de la normativa ambiental, por la identificación del mencionado Ámbito Territorial Óptimo [*Ambito Territoriale Ottimale (ATO)*] que implementa la Ley n. 36/94 concerniente a las disposiciones en materia de recursos hídricos. El ATO debía identificar el espacio organizativo óptimo para la realización de un sistema de plantas y servicios capaz de superar los fraccionamientos de gestiones locales. En el caso específico, cinco Regiones han identificado este ATO en el área correspondiente a sus límites político-administrativos. A este propósito, v. la concerniente documentación elaborada por la Agencia para la protección del ambiente y para los servicios técnicos disponible en www.apat.gov.it. Cfr. también, G. ENDRICI, *Territori e ambiente*, en C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., pp. 137 ss.

⁴⁵ La reorganización del territorio en función de los intereses localizados se presenta particularmente evidente a nivel administrativo, dada la necesidad de superar espacios fragmentados para regular eficazmente grandes espacios entendidos como “lugares afectados por decisiones unitarias” [*luoghi interessati da decisioni unitarie*]. En este sentido, F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, p. 43.

a instaurarse entre este último, los intereses asignados caracterizados por una particular fuerza expansiva y el nivel institucional⁴⁶.

Uno de estos efectos se refiere a la conexión entre los diversos mercados y se manifiesta a través de la transferencia de cuotas de competitividad sobre determinados territorios infra-nacionales⁴⁷. Las lógicas de expansión, ligadas al mercado global, determinan, de hecho, la presencia de dos diferentes presiones que inciden directamente sobre el territorio regional comportando la necesidad de “*reconsiderar el principio de expansión mínima del territorio regional*”⁴⁸. Por un lado, el mercado global observa, en términos de potencialidad de disfrute y desarrollo, a los diferentes recursos presentes en determinadas áreas, conduciendo a un progresivo cambio de los procesos de planificación económica del nivel estatal central al periférico. No por casualidad, el fenómeno de la globalización se acompaña en sentido creciente de procesos de regionalización caracterizados por el papel central de las entidades sub-estatales de gobierno, representando estas últimas dimensiones esenciales de partida para el concreto desarrollo de los recursos territoriales localizados⁴⁹. Por otro lado, sin embargo, los grupos de interés en el territorio llaman a expandirse para mantener

⁴⁶ Cfr. en este sentido R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2006, pp. 23 ss.

⁴⁷ Cfr. L. BOZZETTI, *Regionalismo e federalismo. Alcune riflessioni sulle implicazioni territoriali*, en F. BENCARDINO, *Federalismo e regionalismo: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, 1997, pp. 186 ss., P. COPPOLA, *Scale della diversità, itinerari dell'unità*, en *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, 1997, pp. 27 ss.

⁴⁸ [*«riconsiderare il principio di espansione minima del territorio regionale»*]. Así R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Sub artículo 132*, cit., p. 2537.

⁴⁹ La globalización representa, también, un motor de emersión de los sistemas económicos regionales prescindiendo del grado de desarrollo y del peso relativo a escala nacional del territorio considerado, desde el momento en que son los mismos intereses económicos los que se configuran directamente en la óptica de un mercado de carácter global. En este sentido, R.A. BOSAHMA, *Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective*, en *Regional Studies*, vol. 38, pp. 1001 ss.

constante o aumentar el propio grado de competitividad de forma que puedan así conservar un papel en el ámbito del mercado global⁵⁰.

El fenómeno de la globalización determina, por tanto, en una primera fase, un proceso de territorialización de base regional de los recursos y de los grupos de interés, al cual sigue una fuerte desterritorialización de los límites constitucionales en razón de una concreta valorización, a escala global, del potencial de desarrollo infra-nacional⁵¹.

Una característica principal de la región funcional viene dada, entonces, por la capacidad de adaptarse a los cambios a los que someten las exigencias ligadas a los intereses asignados, ya sean determinados por presiones supranacionales como aquellas derivadas de las dinámicas de la globalización, o por la experimentación de nuevos mecanismos de desarrollo⁵². Se presenta, así, como una unidad territorial no preexistente en la realidad, pero identificada de vez en cuando por objetivos de desarrollo ligados a los intereses asignados⁵³

⁵⁰ Cfr. P. LE GALÈS, *La nuova political economy di città e Regioni*, en *Stato e mercato*, 1998, p. 86, donde el autor, retomando las reflexiones ya expresadas por S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, subraya cómo determinados territorios infra-nacionales tendrían como única solución la utilización de instrumentos de desarrollo correspondientes a la lógica del mercado global para “resistir a los efectos normalmente devastadores del mismo sobre las sociedades locales” [«resistere agli effetti spesso devastanti dello stesso sulle società locali»].

⁵¹ Se trata de un fenómeno claramente descrito por la doctrina como «Glocalization», surgido de la unión de los términos «global» y «localization». Así, S. ORTINO, *Functional federalism between geopolitica and geo-economics*, en M. ŽAGAR, V. MASTNY, S. ORTINO, *The changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester-New York, 2006, p. 283. Cfr., también, P. VELTZ, *Economia e territori; dal mondiale al locale*, en P. PERULLI (cur.), *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, cit., pp. 128 ss., A. J. SCOTT, *Le Regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2001, pp. 22. e 40 ss.

⁵² Cfr. G. SACERDOTI, S. ALESSANDRINI, *Regionalismo economico e sistema globale degli scambi*, Milano, 1994, pp. 28 ss., L. CUSMANO, *The Regional Question in Economic Development. Local-Global Interactions in Low and Middle-Income Countries*, en *Italian Journal of Regional Science*, 2006, pp. 107 ss.

⁵³ Las regiones funcionales se caracterizan por el carácter de la temporaneidad, estando

y afectada por flujos de desarrollo de diverso género, sean internos al territorio, sean del territorio hacia el exterior.

Resulta de interés observar cómo las áreas económicas emergentes se sitúan frecuentemente sobre territorios infraestatales incluidos en el espacio de varias Regiones constitucionales o en áreas transfronterizas, correspondientes a un nivel interestatal de tipo limitado⁵⁴. Se trata de un aspecto de importancia fundamental, desde el momento en el que el crecimiento económico de estas zonas, en la medida en que se orienta hacia la economía de mercado global, tiende a traspasar sus propios efectos positivos sobre los territorios adyacentes incluidos en las respectivas Regiones constitucionales, manifestando aquello que ha sido adecuadamente definido por la doctrina como “*el efecto catalítico de las regiones geo-económicas*”⁵⁵. El bienestar de una porción de territorio, aunque no se corresponda con los límites territoriales político-administrativos, se puede revelar positivamente para los territorios y para la competitividad a escala global de esas Regiones

dirigidas a la satisfacción de exigencias territoriales presentadas a constantes procesos de cambios. Precisamente la funcionalidad en la base de estas áreas impide una predeterminación neta de los confines de las mismas.

Se observa, también, como la característica de la temporaneidad vale para distinguir las regiones funcionales de otros ámbitos territoriales no correspondientes con criterios de reparto político-administrativo y determinados en razón de un criterio de cohesión de los intereses y de los entes de gobierno sub-nacionales, como las Eurorregiones. Contrariamente a las regiones funcionales, esta unidad territorial viene a constituirse, por ejemplo, para promover formas de cooperación y desarrollo de intereses transfronterizos que tengan carácter estable. Sobre el carácter no temporal de los organismos de cooperación transfronteriza, v. F. PALERMO, J. WOELK, *Cross-Border Cooperation as an Indicator for Institutional Evolution of Autonomy: The Case of Trentino-South Tyrol*, en Z.A. SKURBATY (cur.), *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?*, Leiden/Boston, 2005, pp. 277 ss.

⁵⁴ El primero en ocuparse de una cartografía a nivel mundial de las áreas funcionales con fuerte crecimiento económico ha sido K. OHMAE, quién, en referencia al contexto europeo, ha identificado las zonas de la Italia septentrional, del Baden Wurtemberg, de Rhone-Alpes, de Languedoc-Roussillon y de Cataluña. Cfr. K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione: l'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996, pp. 130 ss.

⁵⁵ [“*l'effetto catalítico delle regioni geo-economiche*”]. Así, P. LE GALÈS, *La nuova political economy di città e Regioni*, cit., p. 68.

constitucionales, si no para el entero mercado nacional, sobre todo en la hipótesis en la cual se trata de áreas económicas homogéneas situadas en espacios transfronterizos. Las propias iniciativas a nivel comunitario consideran con una mayor atención al desarrollo de áreas territoriales funcionales a determinados grupos de interés económicos, para favorecer un crecimiento capaz de implicar positivamente a las zonas limítrofes⁵⁶.

El desarrollo de las áreas correspondientes a las regiones funcionales determina, de esta forma, un efecto positivo para el territorio de las Regiones constitucionales, reforzando el grado de competitividad así como el flujo de conocimiento y la implicación en el interior de las redes de intercambio supranacionales, ambos requisitos necesarios para una provechosa participación en el contexto social y económico global.

En este escenario la cuestión sobre la relación que viene a establecerse entre la dimensión funcional en la cual se sitúan los grupos de interés localizados y el ámbito constitucional de las Regiones se presenta con particular fuerza.

La necesidad de recomposición de los intereses de las Regiones funcionales en las Regiones constitucionales requiere de manera ineludible de dos exigencias principales. El logro de resultados apreciables en términos de competitividad de los territorios sobre la escena global necesita, ante todo, de una graduación de los objetivos a perseguir de conformidad con las peculiaridades de cada territorio. Áreas funcionales diferentes pueden alcanzar los mismos resultados

⁵⁶ Uno de los ejemplos más recientes a este respecto viene dado por las iniciativas comunitarias relativas a las políticas de cohesión y desarrollo regional para el período 2007-2013. Vienen previstas acciones específicas para mantener sobre todo para algunas áreas urbanas de la Europa del Este, como Praga y Bratislava, con el objeto de acelerar un efecto beneficioso de crecimiento para los territorios. El desarrollo de los territorios regionales europeos viene reconducido directamente a los procesos que favorecen el proceso de integración del espacio común. A este propósito, cfr. EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL POLICY, *Growing Regions, growing Europe, Fourth Report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles, 2007, parte II.

de desarrollo solamente a través de la actuación de políticas regionales oportunamente diversificadas en razón del espacio de referencia⁵⁷. Desarrollar idénticas políticas regionales en territorios diferentes significaría, por el contrario, no aprovechar el potencial interno de cada territorio y no valorizar la dinamicidad y la competitividad de los diversos grupos de interés asignados⁵⁸. La necesidad de diversificar las políticas de desarrollo territorial de conformidad con las características del lugar donde se encuadran, encuentra su específica traducción institucional en la acción programática de las Regiones constitucionales.

Un posterior y fundamental elemento que llama a que las áreas funcionales se formen en el nivel de las Regiones constitucionales viene dado, entonces, por el hecho de que las mismas se refieran, en su mayoría, a áreas interregionales y transfronterizas. En este contexto, los únicos sujetos institucionales homólogos capaces de dialogar entre sí en sentido programático y regulativo parecen ser, en este punto, las Regiones constitucionales implicadas en el área funcional⁵⁹. La

⁵⁷ En particular, una programación orgánica de los intereses mayoritariamente localizados permite evitar que se dé una congestión de los mismos y de las relativas acciones de valorización sólo en ciertas áreas, dejando que las zonas limítrofes permanezcan en una situación de desequilibrio respecto al desarrollo completo del territorio. Este aspecto es visible sobre todo en cada proceso de desarrollo urbanístico e industrial. Ocurre, de hecho, que los polos urbanos e industriales mayores, definidos como “motores”, permiten distribuir parte de las funciones ligadas a específicos servicios o actividades productivas a centros menores presentes en zonas limítrofes, con el objeto de revalorizar estas últimas y de evitar una sobrecarga de los centros principales. Sobre el concepto de ciudad y de empresas motrices v. C. MUSCARÀ, *Una Regione per il programma*, Padova, 1968, pp. 146 ss. Para un tratamiento general del fenómeno, cfr. E. PICOZZA, M. SOLINAS, *Urbanistica e disciplina del territorio*, Roma, 1987, pp. 16 ss.

⁵⁸ Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, pp 13 ss., Id., *Qualche interrogativo su un regionalismo a più velocità*, en *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 353 ss., F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 55 ss.

⁵⁹ Se refieren a la necesidad general de regular los intereses asignados sobre áreas interregionales a través de una interacción entre niveles institucionales de gobierno dotados de las mismas funciones. A. LA PERGOLA, *La dimensione interregionale del potere e il collegamento istituzionale fra Stato e Regioni. Spunti di diritto comparato*, en *Sociologia*, 1974, p. 210 ss. e R. TOSI, «Principi

interacción entre ámbitos regionales infraestatales para la composición de intereses comunes se encuentra, por otro lado, expresamente prevista por el propio texto constitucional de los ordenamientos europeos, caracterizados por una fuerte descentralización territorial, donde vienen, también, indicados los instrumentos jurídicos específicos de actuación⁶⁰.

El territorio de las regiones funcionales, mientras que no pertenece, en la mayor parte de las hipótesis, a los límites de las Regiones constitucionales, encuentra en las mismas una dimensión exponencial suficiente para garantizar la composición a nivel institucional y para permitir un desarrollo adecuado a las presiones y a la competitividad requerida por las redes de relaciones globales. La Corte constitucional italiana se expresaba significativamente sobre este punto en la sentencia N° 829, de 1988, en la cual confirmaba que la autonomía política de las Regiones constitucionales se encuentra en grado de proyectarse más allá de los límites del reparto político-administrativo, no siendo *“apropiado invocar esos límites territoriales (...) con referencia a la referida posición de las Regiones constitucionales como representantes de los intereses generales de la propia colectividad. La Región, para la Constitución, no es una mónada (...), de modo que (...) se debe admitir que el principio de territorialidad pueda sufrir relativizaciones o incluso derogaciones, a condición de que sean justificadas”*⁶¹.

fondamentali» e leggi statali nelle materia di competenza regionale, Padova, 1987, pp. 209 ss.

⁶⁰ En particular, se hará referencia a los intereses entre Regiones del artículo 117,8, y a los acuerdos entre *Länder* del artículo 30 de la Ley Fundamental alemana y, en definitiva, al sistema de acuerdos de cooperación del 145,2 de la Constitución española.

⁶¹ [*«appropriato invocare il limite territoriale (...) con riferimento alla rilevata posizione delle Regioni come rappresentanti degli interessi generali della propria collettività. La Regione, per la Costituzione, non è una monade (...), sicchè (...) si deve ammettere che il principio di territorialità possa subire relativizzazioni o anche deroghe, purché giustificate»*]. Cfr. sent. Corte cost. n. 829/1988 con comentario de G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, en *Le Regioni*, 1989, pp. 1535 ss.

Desde esta perspectiva, la relación entre Regiones funcionales y Regiones constitucionales se vuelve indispensable. En particular, la Región funcional, haciendo emerger exigencias territoriales no ligadas a la lógica político-administrativa, sino de exclusiva valorización de los recursos asignados, hace a las Regiones constitucionales sensibles a las mencionadas “*variables ambientales*” de los grupos de interés socio-económicos, es decir a las especificidades de los mismos en relación al contexto local⁶².

En una óptica de desarrollo equilibrado del territorio, la Región funcional y la Región constitucional, aunque no se refieren siempre a las mismas dimensiones espaciales, no se presentan como dimensiones antitéticas, poniéndose, más bien, en una relación de recíproca integración. Como adecuadamente ha sido sostenido por la doctrina, la Región funcional puede llegar a asumir en su confrontación con las Regiones constitucionales el valor de “*instrumento de acción para la predisposición de planos de organización territorial*”, proporcionando al nivel institucional un verdadero medio para las intervenciones programáticas necesarias para una adecuada valorización territorial⁶³. Por otra parte, la Región constitucional representa el nivel más adecuado

⁶² Ciertos autores hablan directamente de “bienes colectivos dedicados” [*“beni collettivi dedicati”*] indicando cuando el conjunto de bienes unidos a los intereses económicos están en relación con precisas exigencias y recursos de la colectividad territorial. En este sentido C. TRIGILIA, G. VIESTI, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, 2003, pp. 9 ss.

⁶³ [*«strumento di azione per la predisposizione di piani di organizzazione territoriale»*]. V. por todos C. MUSCARÀ, *Una Regione*, cit. p. 146, donde afirma que “la región-situación puede volverse un instrumento útil de intervención para remediar los desequilibrios geográficos de los diversos países del mundo; en el interior de cada país, entre las diversas áreas en las cuales los mismos están divididos por el grado de desarrollo de la sociedad y de la economía; y, en el interior de esas áreas, entre los lugares de congestión y aquellos de desertificación del territorio” [*«la regione-situazione può diventare un utile strumento di intervento per rimediare agli squilibri geografici dei diversi paesi del mondo; all'interno di ciascun paese, tra le diverse aree in cui esso è diviso dal grado di sviluppo delle società e dell'economia; e, all'interno delle aree, tra i luoghi di congestione e quelli di desertificazione del territorio»*]. El pensamiento del autor viene retomado y analizado, también, por M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, cit., pp. 155-156.

de composición institucional de los grupos de interés asignados, sin que puedan los mismos descansar sobre el exclusivo sustento de las fuerzas sociales y económicas organizadas sobre el territorio en razón de la valorización funcional de los recursos asignados⁶⁴.

⁶⁴ Cfr. en este sentido C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 766. En sentido contrario, cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., pp. 370 ss., según el cual, a menos que aquello no sea directamente previsto por leyes constitucionales, la Constitución no vincula “necesariamente una planificación regional en el sentido económico al sistema regional administrativo” [*«necessariamente una pianificazione regionale in senso economico al sistema regionale amministrativo»*].

