



*Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra di Sistemi comparati di Governo e Amministrazione*

IL RUOLO DELLE EUROREGIONI NELL'EUROPA
MULTILIVELLO. L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA
COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA TRAMITE GLI
STRUMENTI GIURIDICI E FINANZIARI EUROPEI

RELATORE

Prof.ssa Carmela Decaro

CANDIDATO

Giulia Agliocchi

Matr. 623532

CORRELATORE

Prof. Guido Meloni

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

INDICE

Introduzione	29
CAPITOLO I	33
La cooperazione transeuropea alla luce dei mutamenti politici, giuridici e geografici intervenuti dal dopoguerra ad oggi. Un quadro di riferimento.	33
1.1 <i>L'affermarsi delle strutture di cooperazione transfrontaliera nel contesto dell'Europa multilivello.</i>	33
1.2 <i>L'erosione della sovranità dello Stato ad opera dei poteri che ne trascendono i confini nel nuovo ordine internazionale.</i>	38
1.3 <i>Processi di decentramento. Il ruolo europeo delle autonomie territoriali e la regionalizzazione delle politiche europee.</i>	47
1.4 <i>Motivi e caratteri della cooperazione transfrontaliera sostenuta dalla Commissione Europea.</i>	54
L'evoluzione della cooperazione transfrontaliera dagli anni Cinquanta ad oggi. Il delinearli del legame con il processo d'integrazione europea.	59
2.1 <i>Storie transfrontaliere plurime.</i>	59
2.2 <i>Le prime forme di cooperazione transfrontaliera sul suolo europeo: un fenomeno spontaneo iniziato dal basso.</i>	61
2.3 <i>L'impegno del Consiglio d'Europa nella promozione dell'autonomia degli enti territoriali e della cooperazione transfrontaliera.</i>	68
2.3.1 <i>La Convenzione Quadro di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità territoriali. Potenzialità e Limiti.</i>	71
2.3.2 <i>I tre protocolli addizionali alla Convenzione-quadro di Madrid.</i>	76
2.4 <i>L'aspetto prevalentemente finanziario dei primi interventi della Comunità Europea in materia di cooperazione transfrontaliera.</i>	84
2.5 <i>Il nuovo approccio legalistico dell'Unione Europea in materia di cooperazione territoriale: L'introduzione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).</i>	93
2.5.1 <i>La disciplina generale sui GECT.</i>	99
Capitolo III	108
Sviluppi delle Politiche regionali e transfrontaliere dal Trattato di Lisbona ad oggi: verso gli obiettivi del 2020.	108
3.1. <i>La regionalizzazione delle politiche europee e l'uropeizzazione delle Regioni transfrontaliere.</i>	108
3.2 <i>Le Strategie macro-regionali dell'Unione Europea: un nuovo approccio alla cooperazione transnazionale.</i>	118
3.3 <i>Aspetti di governance.</i>	130
Conclusioni	133

BIBLIOGRAFIA 138

Riassunto

Lo scopo di questa tesi è ricercare i motivi che hanno condotto l'Europa a porsi come terreno fertile per l'affermarsi delle Regioni transfrontaliere, le quali si pongono quali originali modalità di gestione delle politiche pubbliche e di "governo" di porzioni di territorio trasversali ai confini nazionali. Il fatto che in Europa non si possano praticamente individuare confini che siano esenti dal fenomeno segnala che l'analisi di queste inedite strutture di *governance* merita attenzione. Si cercherà dunque di mettere in luce i passaggi storici, economici e giuridici che hanno fatto sì che la cooperazione transeuropea passasse dall'essere un fenomeno spontaneo, riscontrabile nella sola prassi e poco considerato dai livelli di governo "superiori", al divenire oggetto delle politiche europee, materia di regolazione sovranazionale e strumento per educare alla *governance* multilivello.

La collaborazione transfrontaliera può essere ricondotta al generale ambito delle relazioni internazionali fra enti sub-statali e, nel dettaglio, indica tutte quelle attività di comune interesse che due o più entità territoriali prossime nello spazio, ma situate su lati diversi di una frontiera, decidono di realizzare congiuntamente. Esperienze in tal senso possono essere rintracciate in ogni continente, dal confine fra Stati Uniti e Messico, al Mar Giallo che collega le coste di Giappone, Corea del Sud e Cina, così come casi di cooperazione transfrontaliera si riscontrano nei territori africani e, infine, in quelli europei. In Europa il fenomeno ha assunto una portata continentale e portato all'istituzione di numerose strutture di cooperazione stabili, anche dette Euroregioni.

Una descrizione dettagliata dello sviluppo complessivo delle relazioni transfrontaliere europee sarà sempre difficile da tracciare, per via delle richiamate dissimilitudini di ogni singolo caso rispetto agli altri. Una storia unica della cooperazione transfrontaliera non esiste, al contrario vi sono plurime e singolari storie, una per ciascuna delle regioni di confine. Considerato questo limite, si tenterà di individuare le tendenze più comuni e frequenti, indagine oggi facilitata dalla relativa armonizzazione giuridica che si è cercato di apportare alla materia.

L'analisi parte dall'indagine di alcuni cambiamenti intervenuti all'esterno e all'interno degli ordinamenti nazionali del Vecchio Continente, che pongono le radici nel secondo dopoguerra e che hanno determinato in Europa l'assestarsi di un costituzionalismo multilivello e di una *governance* multilivello. Il primo di questi, consiste nella cessione

da parte degli Stati di consistenti quote di sovranità verso l'alto, cioè verso l'Unione Europea. Il secondo è rintracciabile nel corposo decentramento territoriale che ha invece determinato un trasferimento dei poteri statali dall'alto verso il basso, dando nuova importanza agli enti sub-statali, sancita dal ruolo che ad essi è stato assegnato anche nella definizione e nella gestione delle politiche comunitarie.

Il risultato più evidente di tali processi è stata la ridefinizione della natura degli Stati europei, che da sovrani esclusivi, si sono ritrovati a prendere decisioni, legiferare ed amministrare insieme ad una pluralità di istituzioni di altri livelli di governo. Come conseguenza, gli Stati hanno perso il controllo assoluto sul loro territorio, in uno scenario in cui anche i confini nazionali non potevano che apparire più sfocati rispetto all'ordine internazionale precedente. È così entrato in crisi il paradigma statale classico, che si era affermato a partire dalla Pace di Vestfalia.

L'affermarsi di un ordine post-Vestfalia è intimamente legato al processo d'integrazione europea, che ha determinato il configurarsi di un'organizzazione istituzionale in cui i poteri di governo sul territorio sono distribuiti su più livelli ed esercitati da più autorità contemporaneamente. Per rinforzare questo nuovo ordinamento, stratificato e policentrico, è apparso necessario ricercare soluzioni, come il partenariato o la cooperazione territoriale, che avvicinasero le comunità, abituandole ad agire congiuntamente nonostante le differenze derivanti dall'appartenere ad ordinamenti nazionali diversi e dall'essere separate dai confini.

È per questo che l'istituzione di stabili strutture di collegamento, quali le Euroregioni, le Comunità di lavoro e i Gruppi nordici, a cui si aggiungono oggi i GECT (*infra*), ha riscontrato tanto favore nell'ambiente europeo: esse ricevono grandi incentivi poiché sono visti come laboratori d'integrazione, da cui potrebbero provenire ulteriori risposte verso quell'unità politica e quella stabilità a cui il complesso e recente ordinamento europeo non è ancora pervenuto, e che sono maggiormente necessitate dal momento che i soli Stati, in conseguenza alla loro crisi di sovranità, non possono più garantirle efficacemente.

L'esistenza di spazi transfrontalieri integrati non costituisce una novità in sé, dal momento che raramente, nella storia degli Stati nazionali, i confini hanno rappresentato delle rigide barriere ermetiche. Però, nell'odierna Europa, come affermata nel corso della seconda metà del Novecento, è perfettamente configurabile una "scenario dai

confini aperti”, poiché, d'altronde, l'importanza che l'abolizione delle barriere ha nell'edificazione dell'Europa unita è stata evidente sin dall'inizio.

L'elemento che oggi rende l'esperienza delle Euroregioni particolarmente significativa non è tanto la loro esistenza, quanto il loro essere divenute oggetto di una notevole produzione giuridica – si parla anche di diritto della cooperazione transeuropea – ed il centro di vere strategie politiche dell'Unione Europea in generale e della Commissione in particolare, all'interno di una complessiva ridefinizione degli spazi in cui si svolgono le attività politiche ed economiche.

Il regionalismo transfrontaliero non si è affermato in maniera esplicitamente collegata al processo d'integrazione. Poco conto veniva dato alla dimensione locale e alle autorità sub-statali agli esordi delle Comunità europee. Le prime Regioni transfrontaliere pertanto si presentarono come strutture informali e in virtù della volontà di attori pubblici e privati locali, indipendentemente dall'evoluzione dei rapporti bi- o multilaterali fra gli Stati e dall'influenza delle istituzioni europee.

In particolar modo, furono i confini occidentali tedeschi ad essere maggiormente interessati dal fiorire, a partire dagli anni Cinquanta, di cooperazioni istituzionali fra enti frontaliere. Intensi legami si sono delineati nelle Regioni costeggiate dal bacino del Reno, ai confini fra Germania e Olanda, fra Francia, Germania e Svizzera e, infine, fra Francia, Germania e Lussemburgo. Dunque, esse sorgevano spontaneamente dove era più necessario ritrovare stabilità, cioè lungo la frattura franco-tedesca. I proponenti di questi progetti di riavvicinamento avevano compreso che la riconciliazione e la ricostruzione della fiducia sarebbero stati elementi essenziali in un'Europa pacifica e prospera. Dunque si rintraccia una similitudine con le intuizioni da cui sono sorte CECA, CEE ed Euratom.

È stato riconosciuto che, come l'avvicinamento di Francia, Germania e Benelux ha rappresentato il motore dell'integrazione economica europea al livello intergovernativo, allo stesso modo le Regioni e le autorità locali del bacino del Reno si sono poste quale punto di riferimento al livello territoriale per la cooperazione transfrontaliera. Esse hanno mostrato la strada da intraprendere per far convergere autorità locali contigue, ancorché appartenenti a Stati diversi, in istituzioni condivise e tese a portare avanti una collaborazione – che solitamente investe il settore economico, sociale, culturale ed ambientale – nell'interesse di tutte le comunità.

È all'esperienza di questi territori che si è soliti ricollegare il concetto di una regione di rilevanza europea e non semplicemente nazionale, comunemente indicata come

Euroregione ed è nell'area mitteleuropea che ancora oggi si possono rintracciare le più efficaci cooperazioni transeuropee.

L'esempio offerto dal dinamismo che caratterizzava le frontiere dell'Europa nord-occidentale, dove si stavano sviluppando unità socio-territoriali dotate di capacità strategica con la potenzialità intrinseca di innalzare la qualità di vita dei cittadini di quelle aree, involontariamente finiva col combaciare con gli obiettivi di più vasta scala che si erano prefissati Consiglio d'Europa e Comunità Europea. Questi sono gradualmente intervenuti, per eliminare gli ostacoli che si frapponivano fra la volontà di autorità e comunità locali di guidare insieme i processi economici e sociali della zona e l'effettiva capacità di attuarla.

Le prime difficoltà che si voleva eliminare erano quelle di ordine giuridico ed il primo soggetto internazionale ad essere intervenuto in tal senso è stato il Consiglio d'Europa, da sempre interessato a valorizzare la dimensione locale. Il passo iniziale verso delle strutture di cooperazione transfrontaliera basate sul diritto pubblico si è avuto con la Convenzione-quadro di Madrid, un Trattato multilaterale siglato nel 1980 sotto l'egida del Consiglio d'Europa, per facilitare le relazioni di vicinato fra le Regioni di confine, ritenendo che la cooperazione potesse garantire lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti ai cittadini, contribuendo in questo modo al generale progresso economico e sociale delle aree di confine e alla diffusione della solidarietà fra i popoli d'Europa.

Per fare ciò, la Convenzione ha cercato di colmare il vuoto giuridico in materia di cooperazione transnazionale, dettando delle basi legali comuni su cui fondare le cooperazioni, nel rispetto della del principio della sovranità statale. L'ultimo punto spiega perché la disciplina sulla cooperazione proposte dall'organizzazione di Strasburgo sia stata sottoposta a numerose riserve statali e richiami al diritto interno.

Le numerose garanzie lasciate allo Stato hanno fatto sì che, per quanto la Convenzione volesse fornire dei veri e propri modelli legali di accordi transfrontalieri da concludere fra enti sub-statali, rimanessero necessari successivi adattamenti ad opera degli ordinamenti interni, a danno dell'autonomia regionale e dell'omogeneità della disciplina. Dati i limiti, il testo della Convenzione è stato integrato da tre Protocolli aggiuntivi.

Con il primo Protocollo addizionale è stata finalmente definita la natura da attribuire alle decisioni prese dalle autorità territoriali nell'ambito delle loro cooperazioni transfrontaliere, equiparate per valore giuridico ed effetti agli atti dalle stesse adottati

nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e si è riconosciuta la possibilità di costituire degli "organismi di cooperazione transfrontaliera" investiti o meno di personalità giuridica. Il secondo Protocollo del 1998, ha ampliato ulteriormente il concetto di cooperazione internazionale fra autorità territoriali, avendo riconosciuto un nuovo tipo di rete regionale che iniziava a diffondersi in quegli anni, mirata a realizzare una "cooperazione interterritoriale", che si distingue da quella transfrontaliera poiché congiunge enti substatali non limitrofi, di cui un esempio è la rete fra i "quattro motori d'Europa", costituita da Baden-Wurttemberg (DE), Catalogna (ES), Lombardia (IT) e Rodano Alpi (FR).

L'*acquis* del Consiglio d'Europa fin qui elaborato aveva reso la cooperazione territoriale una materia di diritto pubblico, nonché avvalorato la posizione dei livelli di governo non centrale, sia all'interno dei loro ordinamenti, sia all'esterno. Eppure il suo sostanziale valore giuridico restava ancora modesto: le sue iniziative non riuscivano a delineare il quadro organico sperato. Si è pertanto intervenuti nuovamente e – anche per avvicinarsi alla disciplina predisposta nel frattempo al livello europeo – è stato adottato un terzo Protocollo che ha proposto un nuovo modello di organismo transfrontaliero, puntualmente disciplinato nei suoi elementi necessari. Si tratta del Gruppo euroregionale di cooperazione (GEC), un istituto giuridico elaborato su misura per i progetti transfrontalieri, una struttura perenne ed autonoma e obbligatoriamente dotata di personalità giuridica. L'intenzione così perseguita era ridurre ad un unico schema i multiformi tipi di Euroregione sorte a cavallo dei confini europei. Questo è per molti versi simile al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), lo strumento elaborato poco tempo prima nell'ambito dell'U.E.

La disciplina predisposta dal Consiglio d'Europa ha appresentato l'avvio della cooperazione territoriale come fenomeno guidato dall'alto ed inserito in processi transnazionali a largo spettro; ma allo stesso tempo non ha coinciso con quella "esplosione" di regioni transfrontaliere cui si è assistito solo alcuni anni più tardi. Invero, il rapido diffondersi delle Euroregioni è stato un evento tipico degli anni Novanta, quando le strutture istituite a cavallo dei confini statali sono passate sotto la sfera di influenza della Commissione europea. Da allora si è passati da 26 ad oltre 70 Regioni transfrontaliere nel 1999.

L'ingresso della cooperazione transfrontaliera fra gli obiettivi delle politiche comunitarie è avvenuto in un momento storico in cui la Comunità Economica Europea si

stava compiendo passi avanti nella realizzazione di uno spazio europeo sempre più integrato, e mentre iniziava anche a volgere l'attenzione verso la dimensione territoriale degli Stati membri, ritenendo opportuna l'adozione di politiche focalizzate sulle esigenze locali, capaci di coinvolgere direttamente la base civile e le autorità substatali. Contemporaneamente alla definizione di queste linee politiche, i progetti che alcuni enti regionali e locali si stavano nel frattempo realizzando lungo i confini sono inevitabilmente diventati oggetto di considerevole interesse per le istituzioni sovranazionali, che ne intravedevano l'affinità con i nuovi obiettivi da raggiungere in Europa.

È per tale ragione che una tappa fondamentale per lo sviluppo del regionalismo transfrontaliero, viene solitamente fatta risalire all'instaurazione del Mercato Unico e al contestuale lancio, nel 1990, da parte della Commissione del programma Interreg, uno strumento di finanziamento costruito *ad hoc* per sostenere le Regioni europee di confine. La Commissione ha affidato a tale programma un duplice compito: esso è stato inserito nelle politiche europee come uno strumento attraverso il quale garantire il successo dello spazio economico europeo integrato, andando ad agire in aree che tradizionalmente rappresentano fratture fra sistemi statali, quindi amministrativi ed economici, distinti. Si spiega anche il secondo significato assunto dal programma Interreg, che ancora oggi riveste una funzione importante per eliminare le condizioni sfavorevoli che spesso caratterizzano le aree di confine, viste al momento del lancio di tale programma come le aree su cui l'estinzione delle barriere economiche, conseguente all'instaurazione del Mercato unico, avrebbe avuto maggiore impatto in termini sia positivi sia negativi.

Dal 1990 Interreg svolge l'importante compito di forgiare i legami fra gli *stakeholders* locali che si trovano su lati diversi delle frontiere degli Stati membri (e non), in modo tale da abbandonare l'ottica dei confini come ostacoli alle relazioni e agli scambi.

Dopo la presentazione del primo programma, sorto come misura elaborata per assicurare il successo dell'instaurazione del Mercato interno entro il 1992, si sono finora susseguite cinque generazioni di Interreg, il quale è diviso in tre parti o *strand*, ognuno rivolto a una forma diversa di cooperazione: quella transfrontaliera fra enti substatali confinanti, quella macro-regionale o transnazionale e quella interregionale, realizzata da regioni che non sono direttamente confinanti.

Gli sconvolgimenti derivanti dalla fine della contrapposizione fra blocco Occidentale e blocco Sovietico hanno improvvisamente alterato il già variegato scenario della reti transfrontaliere europee, per via della proliferazione di nuovi confini statali pronti ad

aprirsi alle relazioni con i Paesi situati ad Ovest. L'apertura dei confini a Est, con la messa a punto di politiche di vicinato dell'Unione Europea in vista dell'adesione degli Stati di nuova indipendenza all'interno del processo d'integrazione sovranazionale, ha rappresentato un altro momento determinante per lo sviluppo del regionalismo transfrontaliero. Le istituzioni comunitarie hanno scelto di affidare alle strutture di cooperazione transfrontaliera, da istituirsi fra i territori già parte della CE e quelli esterni, il compito di stabilizzare i nuovi confini e di sostenere la transizione democratica. ne sono derivati nuovi programmi di finanziamento, tra cui configurano Phare (che sta per *Poland and Hungary: Assitence for Restructuring their Economics*), Tacis (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) e Credo, per promuove le iniziative fra i "nuovi Stati indipendenti" (Russia) e i Paesi dell'Europa Centrale e dell'Est.

Interreg resta la più importante fonte di finanziamento per le attività di cooperazione regionale, con la conseguenza che il rispetto dei parametri richiesti nelle normative europee diviene un elemento cruciale. Per questo motivo spesso le strutture di gestione della cooperazione, nel tentativo di rispondere a tutti i requisiti necessari per vedersi assegnato un aiuto economico, finiscono per funzionare come agenzie di implementazione delle politiche di vicinato elaborate in sede comunitaria. Allo stesso tempo la sua introduzione ha comunque rappresentato la possibilità materiale di realizzare progetti concreti di cooperazione transfrontaliera, che hanno spaziato dalla riconversione industriale, alla valorizzazione delle risorse naturali, al riavvicinamento di collettività subnazionali divise da confini imposti in base all'esito delle guerre.

Osservando l'impulso derivante dal livello transnazionale, si può notare una sostanziale differenza, ma anche complementarità d'approccio fra Consiglio d'Europa e Commissione europea: mentre il primo si è sin da subito interessato al consolidamento della cooperazione territoriale per risolvere le incertezze giuridiche, gli incentivi della seconda hanno riguardato soprattutto il piano finanziario.

Ma date le Carenze delle soluzioni elaborate dal Consiglio d'Europa e nella persistente assenza di una valida base legale comune su cui costruire delle istituzioni transfrontaliere, anche l'Unione Europea ha da ultimo adottato un approccio legalistico.

Fino al 2006 l'Unione Europea si era mai occupata di approvare una normativa che individuasse un'apposita struttura da porre alla guida delle attività di cooperazione, promosse dalle sue stesse politiche; né i programmi di assistenza finanziaria contenevano indicazioni circa la concreta forma da dare a un eventuale organismo preposto alla

gestione dei progetti. Un cambiamento in tal senso è avvenuto con l'adozione del regolamento n. 1082/2006, relativo a un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT), il primo atto legislativo europeo ad aver sancito un diritto sostanziale per le autorità locali, regionali e nazionali a costituire organismi congiunti dotati sempre di personalità giuridica, nella prospettiva di una cooperazione più efficiente. Il regolamento sul GECT veniva inserito nel pacchetto legislativo per la Politica di coesione del periodo 2007-2014 e, infatti, esso era stato progettato per essere impiegato principalmente, ma non esclusivamente, nell'ambito della programmazione europea. Anche in questo caso si trattava di una struttura di cooperazione sempre investita di personalità giuridica, composta da autorità pubbliche di almeno due Stati Membri e posta alla guida dei soli compiti attribuitigli dalla convenzione elaborata dai suoi membri.

Con la significativa adozione di un regolamento, l'atto giuridico più vincolante che l'unione Europee ha il potere di adottare, si cercava di porre fine agli impedimenti che la cooperazione incontrava per via delle differenze in termini di forza legale e struttura amministrativa. La riproduzione continua di tali difficoltà, infatti, aveva ostacolato all'istituzione di strutture transfrontaliere adeguate e, quindi, all'utilizzo proficuo di fondi europei, come dimostrato dall'esperienza accumulata tramite Interreg, la cui gestione non poteva più fare a meno di una struttura congiunta.

Il disciplina sul GECT elaborata nel 2006 è stata sottoposta a modifica tramite l'adozione del regolamento n. 1302/201, teso a correggerne gli elementi più controversi e problematici. Infatti in vista della nuova programmazione per il periodo 2014-2020, cioè l'ultimo piano pluriennale per completare la strategia "Europa 2020", il rafforzamento dei Gruppi di cooperazione, cui erano stati affidati precisi compiti nell'ambito dell'agenda 2020, si poneva come necessità concreta.

I regolamenti sui GECT, inseriti per di più nell'ambito delle legislazioni sulle Politiche europee, hanno attribuito alle Regioni transfrontaliere uno *status* ben definito e riconosciuto dalla Commissione europea e dall'Unione Europea in generale. Soprattutto è stato così sancito il definitivo passaggio della cooperazione transeuropea da attività informale, autonoma, variegata e limitata nell'impatto ad aree circoscritte, ad una serie di progetti di collaborazione differenziati in base ai territori, ma tutti condotti da strutture istituzionalizzate e sottoposte per buona parte alla medesima legislazione, in vista del raggiungimento di un unico obiettivo: il successo dell'integrazione europea.

Per lungo tempo però, le regioni transfrontaliere e la dimensione regionale in generale non avevano rivestito alcun ruolo nelle politiche europee e nessuna rilevanza aveva la loro partecipazione al processo d'integrazione. Con il tempo, però, sono intervenuti significativi cambiamenti, che hanno portato in tutt'altro senso. Poiché il territorio dell'Unione Europea non poteva, e non può essere, considerato un blocco uniforme con le stesse esigenze e su cui introdurre i medesimi interventi, prima o poi sarebbe stato necessario elaborare politiche, programmi e strumenti che assicurassero lo sviluppo eguale ed armonico di tutti i territori europei.

Nel processo d'integrazione sovrastatale si è gradualmente passati da un'iniziale indifferenza delle istituzioni europee verso le articolazioni interne agli Stati membri e le loro collettività ad una vera e propria dedizione al miglioramento delle condizioni delle singole aree e in linea con questo approccio, anche le cooperazioni transfrontaliere, realizzate al livello locale hanno iniziato a diventare oggetto delle politiche europee a partire dal 1990, contestualmente all'istituzionalizzazione delle Politiche regionali e di coesione e dei fondi loro correlati.

Le regioni transfrontaliere sono così diventate per le istituzioni europee un *focus* su cui destinare risorse e da cui prendere contemporaneamente ispirazione, poiché l'integrazione territoriale in queste micro-aree rappresentava una pratica quotidiana.

Dunque, gli anni Novanta hanno rappresentato un momento centrale tanto per le Euroregioni, da allora considerate sia terreno di prova sia modello per l'Europa senza confini, quanto per il generale coinvolgimento degli enti sub-statali, cui era richiesto di coadiuvare gli altri livelli di governo nel processo d'integrazione, in virtù della loro vicinanza alle esigenze dei cittadini europei.

Questa tendenza, inaugurata con il Trattato di Maastricht, a ricercare la collaborazione regionale per l'elaborazione delle decisioni dell'Unione Europea, ha trovato una successiva, e al momento definitiva, conferma nel Trattato di Lisbona. Con quest'ultimo Trattato è stato rafforzato il valore del principio di sussidiarietà ed il ruolo del Comitato delle Regioni. Ma la sua entrata in vigore ha segnato un momento significativo anche per le Regioni transfrontaliere. E' adesso possibile rintracciare un espresso riferimento ad esse all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, dedicato alla Coesione economica e sociale, adesso arricchita anche da una dimensione territoriale. nel dettaglio le Regioni di confine vengono indicate come specifico *target* della politica in questione.

Dopo la stesura del Trattato di Lisbona e in seguito all'adozione del regolamento sui GECT avvenuta un anno prima, per la programmazione 2007-2013 la cooperazione territoriale è diventata parte integrante della Politica regionale, andando a costituire il suo terzo obiettivo.

Come risultato, le Regioni transfrontaliere hanno cessato di essere dei meri terreni di prova per l'attuazione del Mercato interno, per divenire attori strategici nella costituzione di uno spazio socialmente ed economicamente integrato.

Giungendo al presente, oggi è possibile constatare che la riforma della disciplina, introdotta con il regolamento del 2013 nell'ambito della definizione delle linee guida da seguire per il 2020, oltre a riconfermarne la funzione, ha sottolineato l'intenzione di rendere i GECT delle strutture stabili. Si ritiene che quest'ultimo sia stato progettato in modo da essere coerente con l'agenda per la crescita e l'occupazione dell'Europa – “Europa 2020” –. La cooperazione fra Stati membri, e fra Stati membri e Paesi confinanti è infatti di primaria importanza per contribuire al raggiungimento di alcuni dei suoi scopi, specialmente il terzo obiettivo della strategia, volto a realizzare una crescita inclusiva e quindi contribuire ad un effettiva coesione economica, sociale e territoriale.

In vista della programmazione 2014-2020, che segnerà la conclusione dell'agenda decennale nel 2010, la Commissione ha presentato un insieme di proposte legislative, adottate da Parlamento europeo e Consiglio, fra cui figura ancora una volta la cooperazione territoriale.

L'ultimo passaggio, che segna l'evoluzione della cooperazione territoriale come strumento inserito nelle politiche dell'Unione Europea per il conseguimento della coesione fra i territori, è rintracciabile nella definizione di un approccio macro-regionale, relativamente al quale sono state sviluppate complesse ed ambiziose politiche dedicate a vaste aree del Continente. La definizione delle cosiddette “Strategie macro-regionali” conferma difatti il ruolo ormai assunto dalle strutture transfrontaliere all'interno del quadro istituzionale dell'Unione Europea.

La Commissione europea definisce una macro-regione come un gruppo composto da entità facenti parte di Stati membri diversi o da Regioni che condividono determinate caratteristiche e che si associano per cooperare su materie di interesse comune. Nonostante i tratti simili, quali la partecipazione di autorità o collettività appartenenti a Paesi distinti o la condivisione di medesime caratteristiche e bisogni, le Macroregioni differiscono dalle ben note Euroregioni, in virtù della loro maggiore “multilateralità” e

per il fatto che vengono definite direttamente dalla Commissione, adottate regolamento e, di norma, guidate dal livello statale.

Elaborato questo approccio, a cominciare dal 2009, l'Unione Europea ha progressivamente adottato quattro strategie macro-regionali, incentrate soprattutto sul tema della Crescita Blu e della protezione ambientale, da cui sono derivate altrettante strutture transnazionali. Due di queste si contraddistinguono per condividere la risorsa naturale rappresentata dal mare, e sono la Regione del Mar Baltico (EUSBSR) e la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR), la Regione del Danubio (EUSDR), che si dispiega sull'importante bacino fluviale dell'Europa centro-orientale e l'ultima, di recentissima elaborazione, è la strategia per la Regione Alpina, che si sviluppa attorno ad una catena montuosa (EUSALP). Nonostante la potenzialità di tali strategie ed il particolare successo di alcune, soprattutto quella attuata nel Mar Baltico, elementi circa la loro gestione necessitano miglioramento. Data la partecipazione di alto livello politico che le caratterizza, rintracciabile nel ruolo rivolto dalla Commissione e dai governi nazionali, sarebbe opportuno conferire alle macro-regioni una forte *leadership* caratterizzata da un alto tasso di responsabilità politica.

La vasta gamma di interventi analizzati nel corso di questo lavoro rende evidente non solo quanto al livello sovranazionale ci si sia adoperati per favorire un processo sorto dal basso per rispondere ad esigenze reali e problematiche quotidiane, ma anche quanto ormai la cooperazione transfrontaliera e l'affermarsi delle Euroregioni siano un fenomeno guidato dalla Commissione europea.

Infatti, nell'ottica che l'istituzione governativa europea sembra aver adottato, la cooperazione internazionale fra gli enti territoriali substatali non sarebbe volta semplicemente alla realizzazione congiunta di attività di mera rilevanza locale. Nelle sue intenzioni andrebbe soprattutto sfruttata per realizzare uno spazio economico transfrontaliero omogeneo. Un approccio che, fra le altre cose, sembrerebbe in linea con la rilevanza che l'Unione Europea ha voluto attribuire alla dimensione regionale all'interno del processo d'integrazione, come testimoniano anche i numerosi documenti e report elaborati da Commissione, Parlamento europeo e Comitato delle Regioni circa l'implementazione della *governance* multilivello attraverso la valorizzazione dei livelli di governo territoriale, la costituzioni di networks e l'adozione di modelli d'azione transfrontaliera, segnatamente i già citati GECT.

Ne deriva che le strategie sovranazionali giocano un importante ruolo nell'emersione e nell'attività delle regioni transfrontaliere. L'aspetto delicato che bisogna sottolineare è che quando intervengono delle entità dall'alto a definire quali devono essere i "regimi" di confine si corre il rischio che l'affermazione di questi nuovi spazi istituzionali non segua un corso naturale, bensì forzato, andando ad intaccare sull'eventuale successo delle attività di cooperazione.

Lungi dall'essere naturali e dall'emergere spontaneamente, un numero sostanziale di quei territori di confine ha intrapreso forme di cooperazione esclusivamente per seguire la volontà di un'altra e sovraordinata autorità pubblica – e per beneficiare dei vantaggi materiali che questa fornisce. Da qui la conseguenza che, infine, non tutti i progetti di cooperazione transeuropea hanno poi dato i frutti auspicati. Ma è anche vero che in determinate aree, come quella baltica, mitteleuropea e franco-tedesca, notevoli risultati d'integrazione fra le istituzioni e le società si sono verificate e significativi progetti partenariali realizzati. Questo perché, nonostante l'appoggio ed il consenso di altri livelli di governo sia determinante, l'istituzione ed il successo di questi spazi d'azione comune, infine, dipendono anche da quella che in termini anglosassoni viene indicata come *social agency*, cioè dall'effettiva volontà ed impegno degli attori economici e sociali locali a cogliere tali opportunità e farle fruttare adeguatamente.

BIBLIOGRAFIA

Volumi

ANDERSON J. (a cura di), *Transitional Democracy. Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, Londra, 2002.

ANDERSON M., E. BORT, *The frontiers of the European Union*, Chippenham, Palgrave, 2001.

BELLINI N., HILPERT U., (a cura di), *Europe's changing geography. The impact of innter-regional networks*, Routledge, Londra, 2013

BILANCIA P., DE MARCO E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004.

CACIAGLI M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006.

CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1995.

CHIEFFI L. (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003.

D'ATENA A., *Diritto Regionale*, Giappichelli editore, Torino, 2013.

DELLA CANANEA G., *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

D'IGNAZIO G., *Le sfide del costituzionalismo multilivello tra il Trattato di Lisbona e le riforme degli ordinamenti decentrati*, In *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, G. (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2011.

D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

DOMÍNGUEZ L., PIRES I., (a cura di), *Cross-Border Cooperations Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future*, Peter Lang, Berna, 2014.

EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (ESPON), *TERCO – European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*, marzo 2011.

INTERACT Handbook, *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, Vienna, 2008.

LINDSETH P. L., *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

LUPO N., *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2014

MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY e G.

MONTI L., *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005.

ROSENTHAL, *The State of the European Community*, Lynne Rienner Publisher, New York, 1993.

PAINTER J., JEFFREY A., *Geografia Politica*, E. Dansero, R. Sommella (a cura di), UTET Università, Torino, 2011.

PALERMO F., *Federalismo fiscal e collaborazione transfrontaliera. Un accostamento arditto o primi lineamenti di un nuovo diritto transnazionale?*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, A. VALDESALICI (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte dell'Euregio Tirolo –Alto Adige/Sudtirolo –Trentino*, Cedam, Padova, 2013.

PERKMANN M., N. SUM (a cura di), *Globalization, regionalization and cross-border regions*, Palgrave Macmillan, Houndmills- New York, 2002.

PERNICE I., MAYER F.C., *La Costituzione integrata dell'Europa*, in Aa. Vv. (a cura di G. Zagrebelsky), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Bari-Roma, 2003.

E. PFOSTL (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003.

RICQ C., *Handbook of transfrontier co-operation for local and regional authorities*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 1996.

SCHARPF F., *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford, 1992.

SCHRAM STOKKE O., G. HØNNELAND (a cura di), *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*, Routledge, Londra, 2006.

SCUDIERO M. (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo – Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002.

VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

WASSENBERG B., REITEL B., *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015.

ZANINI P., *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Mondadori, Milano, 1997.

Saggistica

ALLEGRI M. R., *Cooperazione transnazionale fra enti substatuali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in “Le Regioni”, a. XXXVII, n. 2, Aprile 2009.

BARCA F., *Un’agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell’Unione Europea*, rapporto indipendente predisposto su richiesta del Commissario europeo Danuta Hübner, 2009.

BERIONNI L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 3, 2012.ù

CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in “Le Regioni”, a. XVI, n. 6/2001.

CASSESE S., *L’Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in Riv. it. dir. pubbl. CE, 2000, 990-2.

ENGL A., *Territorial Cooperation in Europe: Cordinated Strategy or lost in Confusion?*, saggio presentato nel corso della Conferenza “Innovation for Good Local and Regional Governance – a European Challenge”, Institute of Governance Studies, Univerisity of Twente, Enschede, 2-3 aprile 2009

IBRIDO R., *Oltre le “forme di governo”. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell’Unione Europea*, “Rivista AIC”, a. V, n. 1, 2015.

ISAZA QUERINI S. P., *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle "Euroregioni": i casi di Italia e Spagna*, in "Federalismi", a. X, n. 19, 2012.

ISAZA QUERINI S.P., *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, in "Federalismi", a. XI, n. 18, Ottobre 2014.

GASPARINI A., *Situations, Conditions, Styles of Life and Government in Border Towns*, "ISIG Journal" (Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia), a. VIII-IX, n. 4/1999–1/2000.

LUPO N., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE. Le diverse letture possibili*, "Rivista AIC", a. IV, n. 3, 2014.

MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY e G. ROSENTHAL, *The State of the European Community. The Maastricht Debate and Beyond*, Lynne Rienner Publisher, New York, 1993.

ONIDA V., *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in "Le Regioni", a. XIX, n. 1, 1991.

M. PERKMANN, *Cross-border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation*, in "European Urban and Regional Studies", v. 10, n. 2, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2003.

PERKMANN M., *Building governance institutions across European Borders*, in "Regional Studies", Vol. 33.7, 1999.

PERKMANN M., *Policy, Entrepreneurship and Multi-level Governance: a Comparative Study of European Cross-border Regions*, 25(6), in "Environment and Planning", 2007.

PETZOLD W., *1989-1993: dai Progetti ai Programmi*, in "Panorama Info regio", n. 26, Bruxelles, Giugno 2008.

PROTO P. P., *Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?*, CeSPI, Roma, 2008.

PUTNAM R. D., *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games* in "International Organization", Cambridge Journals, 42, 1988 (doi:10.1017/S0020818300027697).

TORCHIA L., *Regioni ed Unione Europea. Temi e problemi*, in "Le Regioni", 2000.

Documenti istituzionali

CONSIGLIO D'EUROPA - Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, opinione n. 96/1979.

CONSIGLIO D'EUROPA - Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, raccomandazione n. 784/1976.

CONSIGLIO D'EUROPA - Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, raccomandazione n. 802/1977.

CONSIGLIO D'EUROPA - Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d'Europa, risoluzione n. 227/1991

CONSIGLIO D'EUROPA - Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d'Europa, risoluzione n. 90/1977.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or*

Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs), Utrecht, 16.XI.2009.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*, Strasburgo, 5.V.1998.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Strasbourg, 9.XI.1995

CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Madrid, 21.V.1980

CONSIGLIO D'EUROPA, Studio n. 6 della serie "Local and regional authorities in Europe", 1973.

OCSE, *Territorial Reviews of Competitive cities in the Global Economy*, Parigi, 2006.

UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *EGTC Monitoring Report 2013. Towards the New Cohesion Policy*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2014.

UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2009.

UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Il Gruppo Europeo di cooperazione territoriale – GECT*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2007.

UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Cooperazione transeuropea tra enti territoriali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della CEE, Lussemburgo, 2002.

UNIONE EUROPEA- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, COM(2014) 284 def., 2014.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Report concerning the added value of macro-regional strategies*, COM (2013) 468 def, 2013.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA (DG della Politica regionale e urbana), *Storia ed evoluzione della Politica regionale e di coesione dell'Unione Europea*, Bruxelles, 2010.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 def. 6 ottobre 2008.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, COM (2011) 462 def., 29 luglio 2011.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, COM (2004) 496 def., 2004.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, COM(2014) 284 def. *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, 2014.

UNIONE EUROPEA - COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Outlook for the development of the Community's territories*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2000.

UNIONE EUROPEA - PARLAMENTO EUROPEO, A6-0311/2005 def., 19 ottobre 2005.

Fonti Giuridiche

Atto Unico Europeo, Lussemburgo, 17 febbraio 1986.

Costituzione della Repubblica Italiana, 1 gennaio 1948.

CONSIGLIO D'EUROPA, Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, Strasburgo, 09/11/1995.

CONSIGLIO D'EUROPA, Protocollo n° 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla cooperazione interterritoriale, Strasburgo, 05/05/1998.

CONSIGLIO D'EUROPA, Protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i Raggruppamenti euroregionali di cooperazione, Utrecht, 16/11/2009.

CONSIGLIO D'EUROPA, Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, Madrid, 21/05/1980.

Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2 giugno 2006.

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 11 luglio 2006.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 425 del 27 ottobre 1999.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, sentenza *Van Gend en Loos*, 5 febbraio 1963, causa 26/62.

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004.

Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004

Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 dicembre 2013.

Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2 giugno 2006.

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 11 luglio 2006.

COMITATO DELLE REGIONI, *parere sul ruolo degli enti locali e regionali nella nuova strategia del Mar Baltico, (CdR 381/2008 fin)*, 2008.

Trattato di Roma che Istituisce la Comunità Economica Europea, 1 gennaio 1958.

Trattato di Maastricht, 1 novembre 1993.

Trattato di Lisbona, 1 dicembre 2009



*Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra di Sistemi comparati di Governo e Amministrazione*

IL RUOLO DELLE EUROREGIONI NELL'EUROPA
MULTILIVELLO. L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA
COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA TRAMITE GLI
STRUMENTI GIURIDICI E FINANZIARI EUROPEI

RELATORE

Prof.ssa Carmela Decaro

CANDIDATO

Giulia Agliocchi

Matr. 623532

CORRELATORE

Prof. Guido Meloni

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

INDICE

Introduzione	29
CAPITOLO I	33
La cooperazione transeuropea alla luce dei mutamenti politici, giuridici e geografici intervenuti dal dopoguerra ad oggi. Un quadro di riferimento.	33
1.1 <i>L'affermarsi delle strutture di cooperazione transfrontaliera nel contesto dell'Europa multilivello.</i>	33
1.2 <i>L'erosione della sovranità dello Stato ad opera dei poteri che ne trascendono i confini nel nuovo ordine internazionale.</i>	38
1.3 <i>Processi di decentramento. Il ruolo europeo delle autonomie territoriali e la regionalizzazione delle politiche europee.</i>	47
1.4 <i>Motivi e caratteri della cooperazione transfrontaliera sostenuta dalla Commissione Europea.</i>	54
L'evoluzione della cooperazione transfrontaliera dagli anni Cinquanta ad oggi. Il delinarsi del legame con il processo d'integrazione europea.	59
2.1 <i>Storie transfrontaliere plurime.</i>	59
2.2 <i>Le prime forme di cooperazione transfrontaliera sul suolo europeo: un fenomeno spontaneo iniziato dal basso.</i>	61
2.3 <i>L'impegno del Consiglio d'Europa nella promozione dell'autonomia degli enti territoriali e della cooperazione transfrontaliera.</i>	68
2.3.1 <i>La Convenzione Quadro di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità territoriali. Potenzialità e Limiti.</i>	71
2.3.2 <i>I tre protocolli addizionali alla Convenzione-quadro di Madrid.</i>	76
2.4 <i>L'aspetto prevalentemente finanziario dei primi interventi della Comunità Europea in materia di cooperazione transfrontaliera.</i>	84
2.5 <i>Il nuovo approccio legalistico dell'Unione Europea in materia di cooperazione territoriale: L'introduzione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).</i>	93
2.5.1 <i>La disciplina generale sui GECT.</i>	99
Capitolo III	108
Sviluppi delle Politiche regionali e transfrontaliere dal Trattato di Lisbona ad oggi: verso gli obiettivi del 2020.	108
3.1 <i>La regionalizzazione delle politiche europee e l'uropeizzazione delle Regioni transfrontaliere.</i>	108
3.2 <i>Le Strategie macro-regionali dell'Unione Europea: un nuovo approccio alla cooperazione transnazionale.</i>	118
3.3 <i>Aspetti di governance.</i>	130
Conclusioni	133

BIBLIOGRAFIA 138

“We must overcome national frontiers in order to heal the scars of history”

Alfred Mozer

Introduzione

Un resoconto sullo stato d'avanzamento dell'integrazione europea non può prescindere da un'analisi sulla situazione dei confini interni ed esterni all'Unione Europea, considerando che, sin dalle origini, per il successo di questo progetto di unità fra i popoli europei è stata considerata come determinante l'abolizione delle barriere economiche, sociali e, successivamente, politiche. Dopo esser giunti a consolidare uno spazio di libertà per il flusso di merci, persone, servizi e capitali, la situazione dei confini odierni è alquanto incerta e sempre più determinate sono le intenzioni politiche a reintrodurre dei restringimenti.

La cooperazione territoriale, specialmente quella realizzata lungo le linee di demarcazione fra gli Stati, si conferma ad ogni passaggio come un elemento cardine nel cammino verso un'Europa unita e vicina ai cittadini, obiettivo primario per il futuro dell'Unione Europea.

Riguardo alla collaborazione transfrontaliera, essa può essere ricondotta al generale ambito delle relazioni internazionali fra enti sub-statali e, nel dettaglio, indica tutte quelle attività di comune interesse che due o più entità territoriali prossime nello spazio, ma situate su lati diversi di una frontiera, decidono di realizzare congiuntamente. Esperienze in tal senso possono essere rintracciate in ogni continente, dal confine fra Stati Uniti e Messico, al Mar Giallo che collega le coste di Giappone, Corea del Sud e Cina, così come casi di cooperazione transfrontaliera si riscontrano nei territori africani e, infine, in quelli europei. È soprattutto in Europa, però, che il fenomeno ha assunto una portata continentale, potendosi riscontrare l'istituzione di organismi transfrontalieri lungo la quasi totalità dei suoi confini occidentali e, successivamente ai cambiamenti geopolitici post-1989, anche su quelli orientali.

Per quel che concerne l'Europa, dunque, quando nei suoi territori si instaurano legami collaborativi fra autorità territoriali rientranti in Stati diversi, di norma queste decidono di raggrupparsi o in strutture effimere incentrate su progetti a breve termine ovvero in organismi permanenti, per porli alla guida dei progetti comuni e garantirne una gestione

armonica e coordinata. Le strutture permanenti, solitamente, prendono il nome di “Euroregione”, un’istituzione transfrontaliera, dotata o meno di personalità giuridica, che vede la partecipazione di attori pubblici e privati, i quali stabiliscono relazioni di natura promozionale fra autorità locali, regionali o nazionali, sempre con l’approvazione e sotto l’auspicio del governo centrale.¹

Quella appena fornita costituisce, invero, una definizione abbastanza generica, che racchiude nel medesimo concetto un fenomeno quanto mai variegato. Infatti, già nella sola Europa, si registrano forme di cooperazione sensibilmente diverse dal punto di vista dei membri, dell’organizzazione e dell’ambito d’intervento, cui si aggiungono difformità in termini di struttura economica, pratiche sociali e culture amministrative. Considerate le differenze che distanziano le innumerevoli Euroregioni, è quindi difficile poterne identificare un modello standard, obbligando ad accontentarsi di una definizione generica².

Però è possibile indicare quanto meno una forma più compiuta di Euroregione, solitamente rintracciata nelle strutture transfrontaliere scaturite dalle esperienze collaborative spontanee, promosse dagli stessi amministratori locali, che hanno riavvicinato le Regioni occidentali della Germania post-bellica con quelle degli Stati limitrofi, per essere più precisi nell’area del bacino del Reno. Il termine Euroregione è stato coniato proprio in tale contesto, traendo ispirazione dalla prima Regione transfrontaliera storicamente istituita, cioè l’Euregio. Da quel momento ha iniziato ad essere applicato ad un numero sempre più ampio di iniziative territoriali, che presentavano tratti alquanto diversi rispetto alle Euroregioni “pure”, causando anche una considerevole confusione terminologica al livello accademico, cui neanche i successivi interventi normativi sono riusciti a far fronte.

Risalenti al periodo immediatamente successivo alla fine della Seconda Guerra mondiale, le Euroregioni si sono affermate in modo spontaneo per dare una risposta concreta a problemi amministrativi quotidiani, che toccavano collettività separate da confini statali ma accomunate dagli stessi bisogni. Questo avveniva spesso facendo affidamento a strutture informali, data l’impossibilità per i governi territoriali a siglare in maniera indipendente accordi o intese con parti estere. Con il passare del tempo, però, le

¹ Cfr. C. RICQ, *Handbook of transfrontier co-operation for local and regional authorities*, Consiglio d’Europa, Strasburgo, 1996.

² Cfr. M. PERKMANN, *Policy, Entrepreneurship and Multi-level Governance: a Comparative Study of European Cross-border Regions*, 25(6), in “Environment and Planning”, 2007.

caratteristiche originarie si sono in larga parte perse, poiché le Regioni transfrontaliere, il loro modo di risolvere problemi e collaborare hanno riscontrato il favore crescente delle organizzazioni internazionali europee, cioè del Consiglio d'Europa e, soprattutto, dell'Unione Europea. Dal momento in cui l'Unione Europea, allora Comunità Economica Europea, ha iniziato a predisporre interventi espressamente rivolti alle strutture di cooperazione territoriale queste non solo sono sensibilmente aumentate in numero, ma sono anche entrate a far parte di un progetto molto ampio, che di certo non consisteva nella mera amministrazione quotidiana di questioni pratiche condivise. La gestione degli aspetti amministrativi di tutti i giorni ha continuato ad essere il fulcro delle attività di cooperazione, ma il loro stabile dispiegarsi era adesso volto a favorire un processo di scala continentale, vale a dire l'integrazione europea.

Date le premesse, lo scopo di questa tesi è ricercare i motivi per cui l'Europa si sia posta come terreno fertile per l'affermarsi di queste inedite strutture di *governance*, e di mettere in luce i passaggi storici, economici e giuridici che hanno fatto sì che la cooperazione transeuropea passasse dall'essere un fenomeno spontaneo, riscontrabile nella sola prassi e poco considerato dai livelli di governo "superiori", al divenire oggetto delle politiche europee, materia di regolazione sovranazionale e strumento per educare alla *governance* multilivello. In pratica un modello d'integrazione.

Il ruolo guida assunto dall'Unione Europea ha sicuramente rappresentato un'importante occasione di crescita per le Regioni periferiche, ha fornito loro legittimazione giuridica e la possibilità di sfruttare i *network* europei per portare i bisogni delle comunità all'attenzione dei decisori. Ma ciò ha significato anche la necessità di rispettare i regolamenti UE emanati in materia di cooperazione territoriale e di fondi di finanziamento, che richiedono di sottostare a meticolosi parametri per essere eleggibili come progetti su cui investire. Allora, ci si chiede anche se questi sviluppi non abbiano determinato il venir meno dell'iniziale flessibilità e diversità che aveva contraddistinto le prime Euroregioni; se il loro carattere *bottom-up* e la loro unicità siano stati sacrificati per una maggiore armonizzazione e un ruolo di più vasta portata.

Quindi, per analizzare la cooperazione territoriale fra autorità locali e il legame con le istituzioni sovranazionali, si è scelto in questa sede di impiegare un approccio d'insieme, che guardasse al fenomeno nel suo complesso. Infatti, è stato riscontrato come al livello scientifico lo studio di tali relazioni di vicinato, iniziato solo negli anni Settanta, abbia frequentemente prediletto prospettive incentrate su singoli casi studio, esaminando le

Regioni transfrontaliere in maniera isolata e senza stabilire un nesso con il processo d'integrazione sovranazionale³.

Senza dubbio ogni esperienza di cooperazione transfrontaliera è *a priori* unica e dipende dal contesto storico, economico, politico e sociale del territorio di riferimento e dal tipo di rapporti che si instaurano fra gli attori locali. Allo stesso tempo, però, un'analisi dei modi in cui queste aree si collegano l'una all'altra e in cui contribuiscono in maniera uguale al raggiungimento degli obiettivi dell'Europa unita può essere utile per comprendere le logiche che guidano il processo d'integrazione stesso. Infatti, per quanto la cooperazione transfrontaliera e l'integrazione sovranazionale si siano dapprima affermate come due fenomeni autonomi e separati, la loro comunità di intenti non poteva che condurre alla definizione di un legame molto chiaro fra i due.

L'analisi oggetto di questa trattazione prende origine dall'immediato Secondo dopoguerra. Infatti, i cambiamenti politico-istituzionali che avrebbero contraddistinto l'Europa occidentale nei decenni successivi potevano percepirsi già nel 1948, quando si tenne all'Aia il primo Congresso d'Europa, che riunì i rappresentanti di diversi Stati del Continente. Qui si discusse circa l'avvio di un processo di integrazione europea, nel tentativo di preservarne la pace e riavvicinarne i popoli. Giungere ad un'Europa priva di fratture e di barriere sarebbe stata la *conditio sine qua non* per raggiungere questo obiettivo e la cooperazione territoriale fra comunità regionali sarebbe diventata uno strumento per garantire ciò.

³ B. WASSENBERG, B. REITEL, *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015.

CAPITOLO I

La cooperazione transeuropea alla luce dei mutamenti politici, giuridici e geografici intervenuti dal dopoguerra ad oggi. Un quadro di riferimento.

1.1 L'affermarsi delle strutture di cooperazione transfrontaliera nel contesto dell'Europa multilivello.

Questa analisi parte dall'indagine di alcuni profondi cambiamenti intervenuti all'esterno e all'interno degli ordinamenti nazionali del Vecchio Continente. Cambiamenti che pongono le loro radici nel secondo dopoguerra e che, intensificatisi con il procedere del tempo, hanno reso l'Europa un terreno fertile per la sperimentazione di originali modalità di gestione delle politiche pubbliche e di "governo" di porzioni di territorio trasversali ai confini nazionali.

Circa l'Europa, l'area geografica e politica analizzata in questa tesi, sono due i mutamenti su cui si intende porre l'accento: da un lato la cessione da parte degli Stati di consistenti quote di sovranità verso l'alto, cioè verso l'Unione Europea; dall'altro il decentramento territoriale che ha invece determinato un trasferimento dei poteri statali verso il basso, cioè verso i livelli di governo territoriale. Il risultato più evidente è stato il cambiamento della natura degli Stati europei, che si sono ritrovati a dover prendere decisioni, legiferare ed amministrare insieme ad una pluralità di istituzioni rientranti in altri livelli di governo e, come conseguenza, hanno visto affievolirsi il controllo assoluto sul loro territorio, in uno scenario in cui, in aggiunta, i confini nazionali non potevano che apparire più sfocati rispetto all'ordine internazionale precedente.

Questa crisi del paradigma statale classico ha posto nuove questioni circa l'efficacia dei regimi democratici esistenti in occidente, dal momento che essi hanno assistito al deteriorarsi del loro naturale contesto di riferimento, che era sempre stato lo Stato-nazione. Le stesse costituzioni, riproduzioni del contratto sociale su cui si fonda la legittimazione dello Stato ad esercitare i poteri che naturalmente apparterrebbero al popolo, non potevano essere concepite se non come applicate ad uno Stato⁴, dato che di questo sono la «prima armatura» ed i «muri maestri»⁵.

⁴ Cfr. I. PERNICE, F.C. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in Aa. Vv. (a cura di G. Zagrebelsky), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Bari-Roma, 2003.

⁵ Così S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947.

Di contro, questioni sono sorte riguardo alla legittimazione democratica dei nuovi organi sovranazionali, stante la loro capacità di influenzare la vita dei governi domestici e di imporre decisioni giuridicamente vincolanti per i cittadini, senza essere al contempo dotate di tutta una serie di proprietà democratiche che si suole individuare come fondamentali all'interno delle esperienze costituzionali statali: una legge fondamentale, un solido circuito della rappresentanza, un indirizzo politico, la separazione dei poteri, i partiti politici, un'opposizione. O meglio, questi elementi sussistono anche nell'esperienza europea, dove hanno però assunto caratteri propri, funzionali all'architettura dell'U.E., che potrebbero risultare irrimediabilmente inadeguati qualora si rimanga fossilizzati su prospettive statocentriche. Da qui l'annosa questione del deficit democratico dell'Unione Europea, che difficilmente potrà essere risolta se si continuerà a interpretare il processo d'integrazione tramite un rigido utilizzo dei dogmi del diritto pubblico statale, assurgendo lo Stato a parametro di riferimento quasi esclusivo nell'analizzare le soluzioni istituzionali abbracciate nel contesto sovranazionale. Tali concezioni stataliste spesso non tengono conto di quanto la realtà sia ormai profondamente cambiata, sembrando al contrario opportuno riconoscere la «messa in discussione dello Stato costituzionale a opera di sviluppi quali l'integrazione europea e la globalizzazione, i quali esigono lo stabilirsi di un potere pubblico al di là dello Stato»⁶. Come suggerito, anzi, «non necessariamente è l'assetto istituzionale della U.E. a dover essere ripensato sulla base delle «vecchie» categorie costituzionalistiche di origine statale, ma semmai è l'apparato concettuale degli stati membri ad incontrare nel processo di integrazione uno straordinario e decisivo fattore di attualizzazione»⁷.

Pertanto, al fine di comprendere gli assetti che si andavano delineando nel nostro continente, nel ramo degli studi europei sono sorti metodi analitici e concetti giuridici innovativi, come quelli di *multilevel governance*⁸, *multilevel constitutionalism* o costituzione composita⁹. I, le teorie ascrivibili al filone della «*constitution composée*»¹⁰ contengono l'idea di un nuovo costituzionalismo, scollegato alla singola dimensione

⁶ I. PERNICE, F.C. MAYER, *op. cit.*

⁷ R. IBRIDO, *Oltre le "forme di governo". Appunti in tema di "assetto di organizzazione costituzionale" dell'Unione Europea*, "Rivista AIC", a. V, n. 1, 2015.

⁸ G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY e G. ROSENTHAL, *The State of the European Community*, Lynne Rienner Publisher, New York, 1993.

⁹ N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE. Le diverse letture possibili*, "Rivista AIC", a. IV, n. 3, 2014.

¹⁰ I. PERNICE, F.C. MAYER, *op. cit.*, la versione originale del lavoro citato è stata infatti redatta in lingua francese, cfr. *De la constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrielle de droit europe*, 4, 2000.

statale e basato invece sulla integrazione fra le varie costituzioni nazionali e i Trattati fondativi dell'Unione, punto oggi rinforzato dall'art. 6 TUE¹¹. Dal canto suo, la teoria della *governance* multilivello, che sembra inquadrare l'U.E. più sotto un profilo amministrativo, si incentra sull'idea che le politiche europee vengono espletate seguendo peculiari processi decisionali che attraversano verticalmente ed orizzontalmente tutte le dimensioni istituzionali – sovranazionale, nazionale, regionale e locale, con un' incisiva partecipazione altresì dei rappresentanti dei gruppi sociali di volta in volta coinvolti. Dunque, la teoria della *governance* multilivello ha rifiutato la predominanza del metodo intergovernativo – tipicamente accostato alle organizzazioni internazionali, basate sulla negoziazione fra soli governi centrali – per introdurre uno puramente descrittivo della realtà comunitaria, in base al quale per la costruzione di un'Europa unita non appare sufficiente la sola negoziazione fra Stati membri, ma è necessario che anche gli enti infra-statali rivestano un ruolo attivo, essendo i livelli di governo più vicini alla cittadinanza nonché i principali attuatori delle politiche comunitarie.

Nonostante la dottrina si divida fra fautori della “Costituzione composita” e sostenitori della “*governance* multilivello”, sembra che entrambi gli approcci siano d'aiuto alla comprensione dell'assetto organizzativo dell'U.E. fino a poter sciogliere parte del nodo sul *deficit* democratico¹². Infatti, sia l'uno sia l'altro sottendono l'esistenza di una base sociale a fondamento dell'Unione: nell'ottica della Costituzione composita essa è individuata nei cittadini nella loro veste di membri di una comunità politica, a cui il diritto europeo conferisce diritti ed obblighi e nel rispetto dei quali il potere pubblico europeo subisce delle limitazioni; mentre nel sistema della *governance* multilivello i cittadini sono

¹¹ L'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea prevede ora l'adesione dell'U.E. alla CEDU (par. 2) e riconosce come parte integrante del diritto comunitario le disposizioni contenute nella Carta di Nizza (par.1) e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (par. 3). Questa disposizione del Trattato introduce nell'ordinamento dell'U.E. la materia costituzionale per eccellenza, cioè la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino, sancendo l'esistenza di un neocostituzionalismo europeo composto dal diritto primario europeo, dalle tradizioni nazionali comuni, dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; in questo senso A. REPOSO parla di *ius publicum libertatum europaeum*, in Aa. Vv, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

¹² Alcuni studiosi della materia hanno riscontrato che l'attuale problema dell'assetto costituzionale dell'Unione Europea non sia tanto quello del *deficit* democratico, ma piuttosto quello della “disconnessione democratica”. Sul punto cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali cit.*, afferma che «nel continente europeo non vi è tanto una mancanza di democrazia – posto che, anzi, nel panorama globale, l'Europa resta caratterizzata da autentiche e vivaci dinamiche democratiche –, quanto una “disconnessione democratica”, tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e di indirizzo operanti a livello nazionale»; così anche P. L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

visti come utenti e portatori di interessi di categoria, in quanto tali chiamati a partecipare ai processi decisionali. Inoltre, nella *governance* multilivello, come già sottolineato, è centrale anche il ruolo delle autonomie territoriali, proprio perché esse rappresentano i cittadini – troppo distanti da Bruxelles – nel loro contesto locale e quotidiano.

Infine, tutti e due gli approcci, riflettendo sull'idea di una embricazione¹³ fra le varie dimensioni, contribuiscono a chiarire un aspetto basilare per il successo dell'integrazione europea, vale a dire l'andare oltre alla territorialità e alla singola comunità riconoscendo l'importanza della collaborazione e della complementarità fra i vari livelli istituzionali. Infatti la complessità di un sistema in cui le competenze sono disperse fra una pluralità di soggetti pubblici, ognuno con i suoi interessi, richiede che essi seguano moduli d'azione improntati prima di tutto alla leale collaborazione, principio che sorregge l'idea di "governo" nell'U.E¹⁴. In caso contrario, «una netta separazione di livelli autonomi diventerebbe assolutamente inadeguata per affrontare la nuova realtà»¹⁵ integrata.

Alla luce di quanto fin qui detto, va da sé che, in uno spazio politico-istituzionale policentrico e improntato sulla collaborazione, con il peso dello Stato indebolito e la libertà per gli attori economici e sociali di valicare i confini rinforzata, la ricerca di profondi rapporti di cooperazione fra le comunità e le amministrazioni europee fosse una conseguenza naturale. Se si aggiunge che l'avanzamento del progetto europeo è andato di pari passo con l'aumento di autonomia dei governi territoriali nei singoli ordinamenti, allora non dovrebbe sorprendere che molte reti di collegamento siano nate al fine di realizzare una cooperazione transeuropea¹⁶ fra enti sub-statali interessati a raccordare le loro attività, solitamente fra Regioni o enti locali collocati geograficamente lungo i confini degli Stati membri.

In realtà, inizialmente la cooperazione transfrontaliera si è manifestata come una risposta comune alle problematiche locali di quei territori spesso tagliati fuori dall'attività centrale dei Paesi, quando la stessa CEE era ancora agli esordi e quindi in maniera

¹³ Riprendo qui il termine usato da autorevole dottrina per indicare un altro fenomeno di commistione, quello fra diritto pubblico e diritto privato. Cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1995.

¹⁴ Così R. IBRIDO, *op. cit.*

¹⁵ G. D'IGNAZIO, *Le sfide del costituzionalismo multilivello tra il Trattato di Lisbona e le riforme degli ordinamenti decentrati*, In *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, G. (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2011.

¹⁶ Uno degli aggettivi con cui al livello comunitario vengono individuate le forme di cooperazione territoriale che attraversano l'Europa, Cfr. UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Cooperazione transeuropea tra enti territoriali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della CEE, Lussemburgo, 2002.

separata e spontanea rispetto alla volontà delle istituzioni europee. Però, in seguito, è stata fortemente stimolata dalle recenti condizioni geografiche e politiche delineatesi con il procedere dell'integrazione, come il nuovo senso assunto dai confini degli Stati membri e il protagonismo acquisito col tempo dalle Regioni, sia al livello nazionale sia al livello europeo. Inoltre ha trovato un incredibile motore di avanzamento proprio nel sostegno ottenuto in ambito internazionale e sovrastatale. Per cui, l'istituzione delle strutture di cooperazione tra enti territoriali europei, avvenuta dapprima in maniera volontaria ed informale dal contatto fra territori che presentavano necessità socio-economiche simili, con il passare del tempo è divenuta sempre più frequente e "guidata", soprattutto e non casualmente dall'U.E.

Effettivamente le istituzioni europee hanno riposto interesse e fiducia in questo processo originatosi dal basso. A partire dagli anni Ottanta il proliferare delle cosiddette "Euroregioni"¹⁷ è stato favorito dall'appoggio degli organi europei, che avendo scorto in esse un ulteriore e grande potenziale d'integrazione, le hanno dotate di quadri giuridici di riferimento e di sostegno finanziario. Così, Consiglio d'Europa ed Unione Europea, non solo hanno contribuito ad accrescere l'importanza delle autonomie territoriali nei singoli contesti nazionali, valorizzandole e favorendo le riforme di decentramento interne agli ordinamenti; ma hanno anche auspicato per loro un ruolo di rilevanza europea e transnazionale, consistente nel realizzare congiuntamente ai soggetti omologhi degli altri Stati progetti coordinati volti al progresso economico, sociale e territoriale dell'area interessata.

In conclusione, ricollegandosi alle riflessioni circa l'emergere nell'ambito dell'Unione Europea di una realtà costituzionale ed istituzionale definita come "multilivello", questa rispecchia un complicato assetto ancora in divenire, che oscilla fra l'unità e la differenziazione e che pertanto richiede l'adozione di soluzioni sempre più adatte a garantire la convivenza fra le varieghe anime politiche e sociali coinvolte nel processo, senza tuttavia mortificarne le diversità. Infatti, come più volte affermato, all'attività dell'Unione Europea, oltre alle istituzioni individuate dall'art. 13 TUE, vi partecipa anche una pluralità di soggetti pubblici che si muovono in arene differenti, sono dotati di poteri

¹⁷ Qui, per descrivere un fenomeno in realtà molto più complesso, si fa riferimento direttamente alle cosiddette "Euroregioni", termine anch'esso nato nella prassi ed usato in maniera informale – dal momento che non è rintracciabile in nessun documento o accordo ufficiale – e che indica solo una delle numerose forme che le strutture di cooperazione territoriale possono assumere, ancorché sia anche la più nota e sviluppata.

propri e operano nell'interesse delle comunità di riferimento, ma che contemporaneamente sono chiamati ad agire in vista di un obiettivo più ampio e comune, cioè l'unione, il progresso e la stabilità dei popoli in Europa. Dunque, per rinforzare questo nuovo ordinamento, stratificato e policentrico, è apparso necessario ricercare soluzioni, come il partenariato o la cooperazione territoriale, che avvicinarsero le comunità, abituandole ad agire congiuntamente nonostante le differenze derivanti dall'appartenere ad ordinamenti nazionali diversi e dall'essere separate dai confini. È per questo che l'istituzione di stabili strutture di collegamento, quali le Euroregioni, le Comunità di lavoro e i Gruppi nordici, a cui si aggiungono oggi GEC e GECT (*infra*), ha riscontrato tanto favore nell'ambiente europeo: esse sono state incoraggiate e continuano tuttora a ricevere grandi incentivi in quanto appaiono come dei laboratori d'integrazione, da cui potrebbero provenire ulteriori risposte verso quell'unità politica e quella stabilità a cui il complesso e recente ordinamento europeo non è ancora pervenuto, e che sono maggiormente necessitate dal momento che i soli Stati, in conseguenza alla loro crisi di sovranità, non possono più garantire efficacemente¹⁸.

1.2 L'erosione della sovranità dello Stato ad opera dei poteri che ne trascendono i confini nel nuovo ordine internazionale.

La cooperazione fra enti territoriali frontalieri appartenenti a Stati differenti è stata già indicata come un fenomeno sorto prima di tutto nella prassi. Difatti, come sottolineato da Markus Perkmann, uno dei principali studiosi delle relazioni che avvengono lungo i confini, raramente nella storia degli Stati nazionali questi hanno rappresentato delle rigide barriere ermetiche, per cui l'esistenza di spazi transfrontalieri integrati non costituisce una novità¹⁹, né in Europa, né in altre aree del pianeta. Le relazioni transfrontaliere sono risalenti nella storia ed il commercio basato sulla prossimità e complementarietà geografica è sempre fiorito al livello regionale e sub-regionale, salvo quei casi in cui i Paesi coinvolti hanno apertamente proibito tali transazioni, per motivi politici, economici o di sicurezza²⁰. Dunque, l'elemento che oggi rende l'esperienza delle Euroregioni e delle

¹⁸ Circa l'incapacità degli Stati di fornire la stessa stabilità istituzionale che in passato cfr. G. D'IGNAZIO, *op. cit.*

¹⁹ Cfr. M. PERKMANN, N. SUM (a cura di), *Globalization, regionalization and cross-border regions*, Palgrave Macmillan, Houndmills- New York, 2002.

²⁰ Così A. GASPARINI, *Situations, Conditions, Styles of Life and Government in Border Towns*, "ISIG Journal" (Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia), a. VIII-IX, n. 4/1999-1/2000.

altre strutture simili particolarmente significativa non è di per sé la loro esistenza, quanto il loro essere divenute oggetto di una notevole produzione giuridica – si parla anche di diritto della cooperazione transeuropea²¹ – ed il centro di vere strategie politiche dell’Unione Europea in generale e della Commissione in particolare, all’interno di una complessiva ridefinizione degli spazi in cui si svolgono le attività politiche ed economiche, tantoché la loro copiosa costituzione è giunta a intricare ulteriormente la già complicata carta geografica europea.

Così, verso la fine degli anni Cinquanta, le autorità locali di alcuni Stati europei hanno iniziato a riavvicinarsi e a stringere fra di loro intensi rapporti di vicinato, segnatamente a ridosso dei confini che dividevano i Paesi scandinavi o gli Stati mitteleuropei, come Germania, Belgio e Olanda²². Si trattava di interrelazioni nate direttamente dalla volontà dei governi locali, le quali testimoniavano quanto, successivamente alla fase di tensione e conflitto che aveva contraddistinto la prima metà del Novecento, per quelle comunità, spesso rilegate nelle periferie dei rispettivi Stati, rapportarsi con soggetti aventi radici culturali simili o bisogni economici, naturalistici e sociali omologhi fosse una necessità. Questo discorso era ovviamente valido per le sole collettività dell’Europa occidentale, tenendo presente che sul versante orientale stava invece calando la Cortina di Ferro e i due blocchi contrapposti nella Guerra Fredda erano del tutto interessati a rinforzare i propri confini per evitare influenze reciproche. Per assistere ad un analogo sviluppo di regioni transfrontaliere anche in quest’area, nonché ad un intensificarsi del medesimo processo nel resto del mondo, si sarebbe dovuto aspettare la fine della Guerra Fredda, la scomposizione del Blocco Sovietico nonché l’apertura della Cina ai capitali esteri: tre eventi che, avendo aperto definitivamente la strada alla “globalizzazione” economica, il geografo Bob Jassop ha associato al declino dell’economia nazionale, dello stato nazionale e della società nazionale²³.

Ad ogni modo, le numerose e variegiate forme di cooperazione che oggi attraversano il territorio dell’Unione Europea lungo tutti i suoi confini interni e, successivamente al crollo dell’URSS, su molti di quelli esterni, non sarebbero potute fiorire se quel fenomeno affermatosi nell’esperienza pratica non fosse stato normato, cioè se non fossero

²¹ S.P. ISAZA QUERINI, *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, in “Federalismi”, a. XI, n. 18, Ottobre 2014.

²² Il primo caso, divenuto ormai paradigmatico, è stato quello di EUREGIO nel 1958.

²³ Cfr. B. JASSOP, *The Political Economy of Scale*, in M. PERKMANN, N.SUM (a cura di), *op. cit.*

intervenute le ormai consolidate organizzazioni internazionali e sovrastatali europee a disporre per loro strumenti giuridici *ad hoc*, utili a superare i limiti rappresentati dal diritto interno. Infatti, a fronte dell'iniziale diffidenza degli Stati, che riconoscevano solo nel governo centrale l'autorità capace di impegnare lo Stato verso l'esterno e che erano cauti nel consentire che lungo i confini avvenissero attività fuori dal loro controllo, numerosi sono stati gli sforzi del Consiglio d'Europa e, in un secondo momento, della Commissione Europea, affinché Regioni ed enti locali potessero superare gli impedimenti naturali e giuridici ed istituzionalizzare le loro collaborazioni internazionali, anche costituendo veri organismi indipendenti che guidassero il raggiungimento degli obiettivi comuni.

Questo particolare interesse che le regioni transfrontaliere hanno da subito suscitato nelle organizzazioni europee lascerebbe intendere che si sia cercato di affidare loro uno specifico ruolo nel nuovo ordine continentale e all'interno del funzionamento dell'U.E., soprattutto se si tiene conto degli sviluppi odierni della cooperazione territoriale, caratterizzati dal continuo sollecitamento di Commissione, Parlamento europeo e Comitato delle Regioni a costruire legami di tal genere per attuare determinati programmi europei. Quello attualmente rivestito dalle Euroregioni – da alcune meglio di altre – è un ruolo strategico e funzionale, che si può comprendere solo se inquadrato nel contesto storico e giuridico dell'Europa contemporanea con i suoi mutamenti politici, economici e geografici, iniziati con la messa in discussione dell'autorità statale a partire dal secondo dopoguerra per via dell'irrompere di attori transnazionali, primi fra tutti le Comunità europee.

Sin dai suoi esordi, con la fondazione nel 1951 della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio²⁴, il processo di integrazione europea ha infatti dimostrato di essere un laboratorio istituzionale capace di giungere a soluzioni del tutto inedite in materia di cooperazione fra Stati, rapporti fra ordinamenti e compenetrazioni fra costituzioni. Sono trascorsi quasi settant'anni da quando il progetto delle Comunità europee è stato lanciato

²⁴ La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) venne istituita con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951, sottoscritto da Germania, Francia, Italia, Olanda, Belgio e Lussemburgo, vale a dire i Paesi fondatori dell'Unione Europea. Secondo quanto affermato dall'allora ministro degli esteri francese Robert Schuman, la CECA assumeva un valore particolarmente simbolico in quanto portava alla gestione comune e alla condivisione delle materie prime dell'industria bellica- il carbone e l'acciaio- abbondantemente presenti nelle aree di confine fra Francia e Germania (Saar, Rhur), da sempre motivo di contesa fra le due, rendendo «una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania non solo impensabile, ma materialmente impossibile» (R. SCHUMAN, dichiarazione del 9 maggio 1950): ciò che un tempo era stato causa di contrapposizione diventava il nucleo originario da cui si è sviluppata l'organizzazione sovranazionale oggi designata come Unione Europea.

ed è possibile affermare che i più incisivi cambiamenti istituzionali, ordinamentali e costituzionali che hanno modificato – sia in ambito accademico, sia nel reale dispiegarsi delle attività politiche ed amministrative – il modo di intendere concetti politico-giuridici moderni, saldamente radicati, come quello di Stato, confine o sovranità, derivano dal cammino congiunto che gli Stati membri dell’Unione Europea hanno scelto di intraprendere. Certamente non si è trattato di un percorso lineare e privo di intralci, anzi, il processo d’integrazione si è sempre caratterizzato per un andamento *stop and go*²⁵; non è stato neanche un percorso omogeneo che ha inciso su tutti gli Stati allo stesso modo²⁶ e sicuramente non può dirsi che esso sia giunto a compimento. Gli ultimi anni, caratterizzati prima dalla crisi economica e finanziaria che ha messo in risalto le iniquità economiche e politiche degli Stati membri, e più recentemente da crisi internazionali che hanno diviso alcuni governi ed avvicinato altri, rappresentano un vero banco di prova per la stabilità futura dell’Unione Europea. Nel complesso, sono ancora numerosi i *deficit* su cui è necessario intervenire al livello europeo, nazionale ed anche della società civile, per rendere questa costruzione sovranazionale, unica nel panorama mondiale, davvero democratica, efficace ed altresì accettata dai suoi cittadini.

Nonostante si tratti di un processo ancora in *itinere*, è innegabile che finora l’edificazione dell’Unione Europea abbia tracciato una strada alternativa verso la convivenza fra popoli e inciso sul riadattamento degli “assetti di organizzazione costituzionale”²⁷ del continente e sull’affermarsi di nuovi modelli di *governance*. L’Unione Europea può essere vista come la causa e allo stesso tempo il prodotto di tali riassetti ordinamentali. Infatti, in molti ritengono che oggi essa sia giunta a rappresentare

²⁵ I progetti di unificazione politica troppo ambiziosi sembrano essere quelli destinati a fallire nell’ambito del processo di integrazione europea. È stato così per la Comunità europea di difesa (CED) e per la Comunità politica europea (CPE), naufragate negli anni Cinquanta. Da allora si è preferito proseguire con cautela seguendo il metodo funzionalista indicato da Jean Monnet. Successivi momenti di crisi si sono verificati con la mancata ratifica del Trattato Spinelli (1984) e con la recente bocciatura del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (2004).

²⁶ Proprio al fine di limitare incisivi arresti al cammino dell’integrazione europea, con il Trattato di Amsterdam del 1997 si è istituzionalizzato un meccanismo - già in uso - che consente solo agli Stati membri che sono favorevoli di partecipare nuovi sviluppi dell’ordinamento europeo. Ferma restando la necessaria accettazione del nucleo centrale, l’*Aquis communautaire*, il fatto che parti del diritto dell’Unione Europea non siano applicabili allo stesso modo a tutti gli Stati aderenti ha portato a parlare di Europa a più velocità, a geometria variabile, a centri concentrici o a integrazione flessibile. Chiari esempi di questi casi sono l’Unione monetaria, l’area Schengen e in generale lo spazio di libertà sicurezza e giustizia.

²⁷ Uno degli adattamenti è senza dubbio l’affermarsi del principio regionalistico come modello di organizzazione territoriale in tutta Europa.

un paradigma²⁸ all'interno della famiglia degli ordinamenti compositi²⁹ per via del peculiare tasso di costituzionalizzazione delle istituzioni europee e, di contro, per l'elevata europeizzazione³⁰ delle istituzioni domestiche; un percorso circolare che testimonia quanto le due realtà – nazionale e sovranazionale – siano ormai intimamente legate e vicine.

Tutto ciò è avvenuto non senza sacrificio da parte degli Stati nazionali che, in cambio di un avanzamento economico, sociale e politico comune, si sono gradualmente sottoposti ad un processo storico che ha comportato una profonda erosione della loro sovranità e la fine della loro indiscussa supremazia nella scena internazionale e nella vita interna ai propri confini.

Per capire le ragioni che a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso hanno condotto un numero sempre maggiore di governi europei ad acconsentire a crescenti trasferimenti della sovranità statale verso autorità comuni che trascendono i confini nazionali, bisogna tener presente che nessun prodotto giuridico vive al di fuori del contesto storico in cui è concepito. Sono le contingenze storiche che, da sempre, conducono le società umane ad elaborare la migliore risposta possibile, salvo poi ritornarvi ancora, ai problemi che i tempi pongono di fronte, in quanto «è l'elaborazione delle categorie giuridiche ad essere strumentale rispetto alla ricostruzione della logica dei processi reali»³¹. Questo ragionamento può essere a buon ragione applicato sia all'affermarsi intorno al 1600 dello Stato moderno – l'entità geo-politica per eccellenza –, così come a quei processi che nel XX secolo ne hanno messo in crisi ruolo e centralità. Processi come la “globalizzazione” e, in particolar modo, l'integrazione europea.

Pertanto, nel XVII secolo il cosiddetto ordine di Vestfalia era nato dall'esigenza storica di porre fine alla Guerra dei Trent'anni, sorta dapprima come uno scontro religioso fra cattolici e protestanti, e che aveva poi assunto le sfumature di una vera lotta per il dominio

²⁸ Cfr. R. IBRIDO, *op. cit.*, in cui afferma che nella antica storia degli ordinamenti compositi, infine, l'Unione Europea “ne sembrerebbe costituire il prodotto più raffinato”.

²⁹ La definizione dell'Unione europea come ordinamento composito si deve a S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in Riv. it. dir. pubbl. CE, 2000, 990-2; la teorizzazione compiuta, invece, è stata sviluppata da G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

³⁰ Per europeizzazione si intende «quel processo di trasformazione delle istituzioni nazionali derivante, in modo più o meno esplicito o diretto, dal fatto che un certo stato membro è entrato a far parte (o ancor prima, intende far parte) delle Comunità europee e dell'Unione europea», N. LUPPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2014

³¹ R. IBRIDO, *op. cit.*

sul continente. Per garantire una pace duratura i sovrani europei, con i trattati del 1648, giunsero ad instaurare un nuovo equilibrio internazionale basato sulla reciproca accettazione e sulla convivenza fra più Stati. In questo quadro diventava centrale il legame terra-potere, in virtù del quale ogni Stato era sovrano esclusivo sul proprio suolo ed ognuno si impegnava a rispettare il principio di non ingerenza negli affari domestici altrui, un'estensione del postulato *cuius regio eius religio*³².

In questo modo si consolidava lo Stato moderno, tradizionalmente inteso nelle parole di Max Weber come «un'impresa istituzionale di carattere politico nella quale – e nella misura in cui – l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione fisica legittima, in vista dell'attuazione degli ordinamenti»³³. Ciò significava che lo Stato era l'unica autorità legittimata a decidere sulle questioni di politica interna, nonché l'unica entità in grado di esercitare la sovranità per conto della comunità insistente sul suo territorio e a cui era riconosciuta capacità giuridica di diritto internazionale.

In uno scenario dominato dalla dimensione territoriale dei singoli Stati, gelosi custodi del controllo sul proprio suolo, era naturale che anche i confini diventassero un elemento cruciale, spettando loro il compito di delimitare ciò che era interno da ciò che era esterno. Anzi, come affermato dal sociologo Liam O'Dowd³⁴, la storia dei confini statali in Europa coincide con la storia della formazione degli Stati sovrani stessi, sorti dalle innumerevoli unità politiche esistenti nel Medioevo: se gli Stati si sono originati a partire dalla guerra, allo stesso tempo, la pacificazione interna ai limiti dello Stato è stata la *conditio sine qua non* della mobilitazione in battaglia contro l'altro. Questo sottendeva un modo di guardare ai confini come elemento di protezione dall'esterno e di definizione delle identità sociali all'interno; ma allo stesso tempo essi assumevano anche il significato di barriere volte a precludere possibilità di contatto e di confronto. Nonostante la netta differenza fra la funzione che i confini svolgevano a quel tempo e la maggiore permeabilità che presentano al giorno d'oggi, è opportuno ribadire che essi, una volta delineatisi, hanno assunto la

³² Formula compresa fra le clausole della Pace di Augusta (1555), il cui significato letterale è “di chi [è] la regione, di lui [sia] la religione”. Adoperata inizialmente negli Stati tedeschi e poi in tutta Europa, riconosceva solo ai principi la libertà religiosa e negava la libertà di coscienza. Ma la tendenza dei conflitti fra cattolici e riformati a trasformarsi in guerre civili indusse molti scrittori politici a vedere nel *cuius regio eius religio* uno strumento utile a mantenere la pace religiosa.

³³ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922; trad. it. 1974.

³⁴ L. O'DOWD, *Transnational integration and cross-border regions in the European Union*, in J. ANDERSON (a cura di), *Transitional Democracy. Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, Londra, 2002.

forma di barriere invalicabili solo in rare occasioni nella storia degli Stati nazionali³⁵, perché contatti fra comunità posizionate ai due lati delle frontiere vi sono sempre stati, ma prima di questo secolo il consolidamento di quelle interazioni non era mai stato guidato e il loro scopo non era mai stato pervenire ad una reale coesione.

Dunque, la Pace siglata a Vestfalia è stata un vero spartiacque storico, perché ha introdotto alcuni tra i concetti politici e giuridici più saldamente radicati nelle coscienze di governati e governanti e sui quali per secoli si sono basate le relazioni fra Stati e collettività. Da lì è derivata l'unione interna alle popolazioni, il diritto di ogni nazione di organizzarsi in uno Stato indipendente e di resistere all'oppressione straniera. Ma allo stesso tempo l'ordine di Vestfalia era stato costruito più sulla divisione che sulla solidarietà e poggiava su un modo di concepire se stessi e gli altri in maniera spesso dicotomica, che portava in sé il germe dei nazionalismi da cui sono scaturite le guerre del Novecento. Le due guerre mondiali avevano mostrato la fragilità e la degenerazione a cui poteva condurre uno scacchiere mondiale dominato da Stati-Nazione incapaci di guardare oltre i propri campanilismi.

Era questa la visione che, nel secondo dopoguerra, i padri fondatori dell'Unione Europea si ponevano di superare, proponendo agli Stati europei il raggiungimento di uno scopo comune. Certamente, all'indomani del secondo conflitto mondiale i tempi erano troppo immaturi per fondare uno Stato federale europeo, ma anche una qualsiasi altra forma di unità politica fra i Paesi del vecchio continente, essendo rimasto comunque forte il senso della nazione e non avendo gli Stati alcuna intenzione di abdicare *tout court* alla loro sovranità. Ciò è stato testimoniato dal fatto che, al momento di istituire un'organizzazione sovranazionale che creasse solidarietà fra potenze fino a poco prima contrapposte, in primis Francia e Germania, sulla visione federalista di Spinelli abbia prevalso quella funzionalista, settoriale e graduale di Monnet e Schuman, secondo i quali bisognava procedere a piccoli passi, partendo innanzitutto dalla costruzione di uno sviluppo economico comune in determinati ambiti, che sarebbe naturalmente sfociato, tramite successivi *spill-over*, in una coesione anche politica e sociale.

Ad ogni modo bisogna sottolineare che, a prescindere dalla natura prettamente economica e commerciale che si è scelto di imprimere in principio al processo di integrazione, da questo ambizioso progetto di pacificazione e raccordo fra Stati ne è infine

³⁵ Posizione più volta ribadita nei vari contributi raccolti da M. PERKMANN, N. SUM, *op. cit.*

scaturito «un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli stati membri ma anche i loro cittadini»³⁶.

L'affermarsi di tale ordinamento sovrastatale autonomo ed il configurarsi di un assetto di poteri decentrati sono le principali condizioni che hanno portato in Europa a parlare di erosione della sovranità statale e, conseguentemente, di ordine post Vestfalia. Prima, Stati sovrani fortemente autonomi accentravano il potere nelle loro istituzioni, erano la sola entità giuridica capace di rappresentare l'interesse dei propri cittadini, attribuirgli diritti, limitarne la sfera giuridica; potevano distinguere con chiarezza quali interventi erano ascrivibili ad attività di politica interna e quali a quella di politica estera ed erano delimitati da confini netti, che segnavano l'ingresso in un territorio sottoposto a regole e norme provenienti da una specifica ed inconfondibile autorità. Adesso, competenze statali fino a poco prima considerate inalienabili sono state attribuite agli organi europei, gli Stati membri sono interdipendenti e gli ordinamenti vivono in un rapporto di osmosi; i loro cittadini costituiscono allo stesso tempo anche la base sociale dell'Unione europea che conferisce loro diritti e doveri; i loro rappresentanti siedono insieme in seno ad istituzioni dove vengono prese congiuntamente decisioni valide, appunto, per tutti i cittadini europei; devono attuare politiche in nome dello sviluppo integrato dell'Unione e, molto spesso, è ben più ricca di significato la delimitazione posta dai confini esterni all'Unione Europea che da quelli interni ad essa - come è diventato drammaticamente chiaro negli ultimi mesi, in seguito all'arrivo massivo di richiedenti asilo provenienti da altri continenti.

Inoltre il tramonto della centralità statale risulta ancora più evidente se si aggiunge che la presenza di poteri che trascendono la dimensione statale non è un fenomeno solo europeo, bensì di portata globale. Perché quando si parla di forze transnazionali non si può prescindere da quell'insieme di processi di stampo primariamente economico, già visibili nel corso degli anni Settanta e divenuti dirompenti nel periodo successivo al crollo del Muro di Berlino, complessivamente indicati sotto il nome di "globalizzazione". Con essa è stata definitivamente abbandonata la relativa chiusura delle economie nazionali, che per i trent'anni successivi alla Seconda Guerra mondiale erano state considerate come

³⁶ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza *Van Gend en Loos*, 5 febbraio 1963, causa 26/62.

il naturale contesto di riferimento per lo sviluppo economico. E mentre le istituzioni internazionali agivano per salvare gli Stati europei ed assicurare loro la crescita, la priorità rimaneva comunque la politica economica nazionale. Ma l'andamento dell'integrazione sovranazionale e la fine della Guerra Fredda avevano offerto nuove opportunità di contatto e con l'internazionalizzazione delle economie fordiste, l'emersione di quelle dell'Est e il fallimento del modello del welfare keynesiano, gli Stati non poterono più agire come se le loro dinamiche di crescita dipendessero esclusivamente da ciò che avveniva all'interno dei confini³⁷.

Dunque, si è trattato dell'ennesima concatenazione di avvenimenti che ha sminuito la rilevanza della dimensione territoriale statale e reso sempre più necessario ricorrere a forme di coordinamento e di regolazione economica sovranazionale. Non è per cui un caso se la "globalizzazione" sia stata costantemente accompagnata dalla crescita di nuovi o nuovamente potenziati attori non-statali: le corporazioni multinazionali, i blocchi commerciali sovranazionali, le istituzioni multilaterali che si occupano della governance economica mondiale (Fondo monetario internazionale, Organizzazione mondiale del commercio, Banca mondiale), le associazioni regionali volte a favorire il libero scambio in determinate aree del pianeta (ad esempio il Mercosur per l'America meridionale o l'accordo NAFTA per il Nord America), le organizzazioni non governative, i movimenti sociali globali. Questo complicato quadro di interrelazioni sovra-statali e interculturali è stato completato all'inizio del millennio dalla rivoluzione tecnologica, in seguito alla quale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono divenute dei veri agenti sociali e politici, la cui forza, ma anche ambiguità, risiede proprio nel non aver territorialità, nell'eliminare i confini, nel mettere a disposizione degli individui delle arene d'azione che sembrano essere ovunque e in nessun posto allo stesso tempo. Internet costituisce sia un mezzo per fuggire dalle limitazioni rappresentate dai confini territoriali in uno spazio funzionale, sia uno strumento per connettere le località in modi nuovi.

Nonostante il permanere delle diversità, gli sviluppi della "globalizzazione" hanno reso le economie e le società odierne molto più interdipendenti. Sempre più spesso le azioni di uno Stato hanno ripercussioni rilevanti anche all'interno di quei vicini presumibilmente "sovrani", tanto che si potrebbe affermare che una decisione in politica ambientale adottata a Pechino incide anche sulla popolazione di New York. Uno spunto

³⁷ Sul punto cfr. B. JASSOP, *op. cit.*

di riflessione che evidenzia il fatto che – nonostante parte dell’opinione pubblica, dei governi o degli studiosi possa guardare negativamente tali fenomeni transnazionali che impongono agli Stati di condividere i loro poteri tradizionali – l’adozione di strategie coordinate e in generale la cooperazione internazionale e transfrontaliera, probabilmente si pongono oggi come una necessità storica e come una sfida non solo europea ma globale, poiché l’esistenza di problematiche comuni richiede una gestione congiunta delle stesse, così da raggiungere risultati equi per le varie società coinvolte.

Dunque, piuttosto che chiedersi se in questo nuovo scenario mondiale debba essere la democrazia nazionale ad essere nuovamente rafforzata o piuttosto se essa debba essere rimpiazzata da altri contesti territoriali che inglobino gli Stati esistenti, come potrebbe avvenire con l’Unione Europea, la questione principale dovrebbe essere come far funzionare insieme i diversi livelli di governo³⁸, sovranazionale, statale e locale, introducendo dei canali di collegamento sia verticali sia orizzontali, sia fra poteri pubblici che fra soggetti privati.

1.3 Processi di decentramento. Il ruolo europeo delle autonomie territoriali e la regionalizzazione delle politiche europee.

Nell’era della globalizzazione e dell’integrazione sovranazionale l’interdipendenza fra le economie, i territori e, in alcuni casi, anche fra gli ordinamenti, ha «messo in crisi lo Stato, sia con riguardo ad ambiti che lo trascendono, sia a quelli che lo ricomprendono»³⁹. Infatti, se è ormai evidente l’esistenza di movimenti centrifughi, che fanno sì che poteri un tempo spettanti esclusivamente agli Stati venissero attratti verso l’alto, bisogna sottolineare che il ridimensionamento della centralità statale dipende anche da altre forze, che vanno in senso opposto, spingendo l’interesse politico e le competenze verso il basso. Questo è particolarmente vero nel quadro europeo, dove il potere di sovranità, inteso come supremazia dello Stato, è entrato in crisi non solo perché gli Stati hanno rinunciato a quote della loro sovranità per devolverle ad un’organizzazione sovranazionale, ma anche per via di un fenomeno interno agli ordinamenti stessi, vale a dire il trasferimento di funzioni dal livello centrale a quello territoriale.

³⁸ In tal senso J.ANDERSON, *Questions of democracy, territoriality and globalization*, in J. ANDERSON (a cura di) *Transitional Democracy... cit.*

³⁹ F. PIZZETTI, *La tutela dei diritti nei livelli substatali*, in Aa. Vv. P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004.

Dagli anni Settanta si è registrata la tendenza comune in molti Paesi aderenti all'U.E. a riformare le regole che disciplinavano il rapporto fra potere centrale ed enti territoriali autonomi, nel senso di un evidente rafforzamento di quest'ultimi, cui sono state devolute competenze sempre più numerose e sempre più profonde, associate a forti poteri decisionali e normativi. Il generale processo di decentramento ha fatto sì che il principio dell'autonomia territoriale divenisse «senza dubbio il principio organizzativo più diffuso in Europa in quanto ad organizzazione territoriale degli Stati membri»⁴⁰. A titolo d'esempio si può citare il Belgio, entrato a far parte degli ordinamenti federali con l'integrale ristesa della Costituzione nel 1994; oppure ordinamenti puramente regionali quali l'Italia – in seguito alla riforma costituzionale approvata nel 2001— e la Spagna con le sue *Comunidades autonomas*; per il Portogallo e il Regno Unito, invece, si può parlare solo di Stati parzialmente regionalizzati, mentre la Francia appare un Paese in via di regionalizzazione, alla luce della l. cost. n. 276/2003 che ha costituzionalizzato il principio del decentramento, inserito adesso all'articolo 1 della legge fondamentale d'oltralpe.

Di conseguenza, in quegli Stati che inizialmente avevano adottato un modello organizzativo unitario e centralizzato, si è assistito alla revisione di un altro schema classico del diritto pubblico, quello secondo cui lo Stato occuperebbe una posizione gerarchicamente superiore rispetto agli enti territoriali, ormai in larga parte sostituito dal cosiddetto modello del pluralismo istituzionale paritario⁴¹, che, al contrario, pone le diverse articolazioni del sistema – secondo la lettera del nostro testo costituzionale, Comuni, Province, Città metropolitane Regioni e Stato⁴² – in un rapporto di pariordinazione.

Dunque, l'indagine sin qui svolta, incentrata sulla trasformazione del paradigma territoriale dello Stato-nazione, evidenzia quanto essa dipenda da un duplice deterioramento delle sue prerogative e funzioni, che sono state redistribuite su varie dimensioni istituzionali. Il risultato è stato che la sovranità, un tempo concentrata nelle sole mani dello Stato, appare ora come condivisa fra più livelli di governo: parte da quello

⁴⁰ L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali nel diritto costituzionale comune europeo*, in Aa. VvM. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo – Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002.

⁴¹ La definizione di pluralismo istituzionale paritario è stata utilizzata per la prima volta da M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in "Le Regioni", a. XVI, n. 6/2001.

⁴² Seguendo l'elencazione contenuta nell'art. 114 cost., che tuttavia potrebbe cambiare nel senso di una soppressione delle Province, qualora venisse approvata la riforma costituzionale ancora in *iter*.

più prossimo ai cittadini, cioè i Comuni, e giunge fino alla dimensione sovranazionale, rappresentata *in primis* dall'Unione Europea.

I due movimenti descritti sono opposti ma per nulla scollegati e, difatti, in più occasioni la dottrina ha posto l'accento sulla coincidenza fra l'adozione di modelli organizzativi autonomistici e l'appartenenza all'Unione Europea⁴³. Si tratta di una circostanza affatto casuale e sono numerose le ragioni a cui si può far risalire il collimare di tali tendenze apparentemente in contraddizione, visto che l'integrazione europea sembrerebbe chiedere più omogeneità, mentre il regionalismo maggiore differenziazione.

In primo luogo, alcuni hanno guardato alla crescente decentralizzazione come una conseguenza socio-politica dell'intensificarsi dell'integrazione stessa. Secondo questo punto di vista, il risveglio di "sentimenti" subnazionali, cui si è assistito in diverse parti d'Europa, sarebbe la variabile dipendente del «fattore di allentamento delle identità nazionali, inestricabilmente connesse allo Stato-nazione e, per reazione, di ricerca di nuove identità, riferite, invece, a comunità ed istituzioni di più ridotte dimensioni»⁴⁴. Ancora, si nota che «dinanzi ad una crescente solitudine del cittadino globale, la maggiore vicinanza del *demos* agli organi di governo del territorio locale rappresenta un importante "riferimento"»⁴⁵. Dunque, la rinascita delle istanze sub-nazionali non poteva che condurre a una incalzante richiesta di maggiori strumenti per le istituzioni locali, necessari a guidare strategie di sviluppo economico e sociale studiate su misura per l'area interessata. A sua volta il livello europeo, anziché guardare negativamente al rafforzamento delle realtà locali, ha agito nel tentativo di riequilibrare le eventuali derive disgregatrici. Quindi, da un lato ha valorizzato le Regioni elaborando politiche a sostegno dei loro variegati territori; dall'altro le ha incanalate nell'attività europea per sfruttarne la posizione intermedia e la prossimità ai cittadini, così da aumentare l'efficacia degli interventi europei ed il coinvolgimento della base sociale negli stessi.

Per cui, secondariamente, si rileva come C.E. ed U.E., abbandonata l'iniziale indifferenza⁴⁶ nei confronti dell'organizzazione territoriale interna degli Stati membri,

⁴³ Cfr. V. ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in "Le Regioni", a. XIX, n. 1, 1991.

⁴⁴ Fra gli altri, cfr. L. TORCHIA, *Regioni ed Unione Europea. Temi e problemi*, in "Le Regioni", 2000.

⁴⁵ L. CHIEFFI, *La dimensione statale tra integrazione europea e disarticolazione del sistema delle autonomie*, in Aa. Vv. (a cura di) L. CHIEFFI, *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003.

⁴⁶ Riscontrata dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 425 del 27 ottobre 1999, nella parte in cui sosteneva che "l'ordinamento comunitario è, in linea di massima, indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali e federali) degli Stati membri, alla luce delle quali hanno da svolgersi i processi nazionali d'attuazione". Oggi tale affermazione non troverebbe più riscontro nella

abbiano poi ricercato volontariamente l'appoggio ed il potenziamento dei governi territoriali, sia per motivi di efficienza amministrativa e democratica, ma anche per ragioni meramente politiche. Quanto a quest'ultime, è stato ad esempio affermato che la strategia della cosiddetta "Europa delle Regioni", promossa dalle istituzioni europee, intendesse in un certo senso minare la centralità dello Stato, che veniva così "attanagliato" su due fronti, dall'lato e dal basso⁴⁷. Lo stesso ragionamento è stato tra l'altro applicato anche alla promozione che il livello sovranazionale ha fatto delle regioni transfrontaliere, desiderando che le Regioni formassero dei *networks* lungo le frontiere che le separava per controbilanciare sempre di più il potere degli Stati⁴⁸.

Ma, più di ogni altra cosa, la connessione fra processo di decentramento e progresso dell'Unione Europea risulta ben chiara se si considera il ruolo chiave che si è scelto di affidare ai governi territoriali al fine del complessivo avanzamento dell'integrazione europea – ruolo oggi ulteriormente rinforzato da alcune novità del Trattato di Lisbona. È stato con la conferenza intergovernativa che ha portato all'adozione dell'Atto Unico Europeo del 1986 che, per la prima volta, le Comunità europee hanno abbandonato la loro "proverbiale cecità"⁴⁹ verso le variegate realtà territoriali esistenti nello spazio integrato europeo. L'AUE è stato determinante nel percorso d'integrazione in quanto, oltre ad aver introdotto rilevanti riforme istituzionali, ha finalmente riconosciuto l'importanza della Politica comunitaria di coesione economica e sociale e quindi dello sviluppo armonico di tutte le aree dell'U.E. Tale Politica è stata introdotta per controbilanciare gli effetti distorcenti che la realizzazione del mercato interno stava avendo sugli Stati meno sviluppati e ridurre il divario tra le Regioni. Nonostante l'esistenza di «disparità strutturali e naturali tra le diverse Regioni»⁵⁰ fosse ben nota sin dai Trattati di Roma, è in seguito ai successivi allargamenti che queste sono diventate sempre più evidenti e limitative. Solo allora si è realizzato quanto il permanere di profondi divari fra aree coinvolte nel medesimo processo rendesse difficile portare a compimento l'integrazione, tanto più se

realtà, dal momento che "il sistema delle autonomie locali e regionali" è riconosciuto come parte integrate delle identità nazionali all'art. 3-bis del Trattato di Lisbona.

⁴⁷ Cfr. B. JESSOP, *op. cit.*

⁴⁸ Punto sottolineato dall'allora presidente dell'Euroregione della Transmanica J. Chabert in occasione di un seminario tenutosi a Bruxelles il 29 Marzo 1994.

⁴⁹ L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

⁵⁰ Art. 39 del Trattato di Roma che Istituisce la Comunità Economica Europea, 1957.

all'interno del medesimo Stato erano allo stesso tempo presenti zone fra le più avanzate e fra le più in ritardo d'Europa, condizione perfettamente rappresentata dall'Italia. Un fatto che ha indotto le Comunità a impegnarsi per raggiungere la convergenza regionale, ancora adesso sostenuta dalla Politica di coesione⁵¹, dalla Politica regionale e dai fondi strutturali, per i quali si proponeva la gestione da parte dei diretti interessati, cioè i governi territoriali. Si trattava di un passaggio logico molto chiaro, poiché dal momento in cui «divenivano le destinatarie degli interventi, le regioni avrebbero, per ciò stesso, dovuto divenire i principali soggetti attuatori»⁵².

Questa circostanza ha inciso significativamente – sebbene non sia l'unica ragione – sulla decisione degli Stati membri di rivedere l'assetto delle relazioni fra i vari livelli istituzionali presenti negli ordinamenti, dando un decisivo impulso a procedere alla disarticolazione interna dei loro rispettivi territori e al decentramento delle funzioni. Il coinvolgimento del livello regionale nelle politiche strutturali ebbe delle implicazioni istituzionali: se le Regioni erano ritenute essenziali per il successo della politica strutturale, allora anche quegli Stati in cui mancava il “terzo livello” oppure questo era privo di adeguati poteri, erano incitati a istituirlo o rafforzarlo. Fermo restando il principio di non ingerenza del diritto europeo nell'organizzazione degli ordinamenti costituzionali interni, spettava agli Stati membri decidere a quale livello di governo sarebbero stati attribuiti questo ed altri compiti, sebbene il permanere di tale libertà non fosse sufficiente per negare la dipendenza ormai sviluppatasi fra dinamiche sovranazionali e realtà nazionali.

Dunque, la regionalizzazione delle politiche comunitarie ha coinvolto le autonomie territoriali come destinatarie e come principali attrici dei programmi europei, determinando il verificarsi della richiamata coincidenza fra appartenenza all'Unione Europea e tipo di organizzazione regionale o federale. A conferma del ruolo strategico che ormai rivestono le realtà locali nell'architettura sovranazionale, basti pensare che tra i criteri di adeguamento richiesti agli Stati candidati vi rientra la capacità di gestire i fondi strutturali europei – con lo stanziamento dei quali l'U.E. persegue i suoi obiettivi — attraverso istituzioni decentrate, quali Stati federati e Regioni. Questo modo di condurre il processo d'integrazione partendo dalle esigenze locali, ha finito per incidere non solo

⁵¹ Nei Trattati vigenti la coesione economica, sociale e territoriale è indicata come uno degli obiettivi primari dell'Unione Europea e ad essa è dedicato il Titolo XVIII del TFUE.

⁵² L. CHIEFFI, *La partecipazione della autonomie regionali alla elaborazione... cit.*

sull'organizzazione interna agli Stati, ma anche sul modo stesso in cui i programmi comunitari rivolti alle aree regionali sono elaborati ed attuati, rendendo ora necessario coinvolgere le autonomie territoriali in tutte le fasi del ciclo politico.

Si ricava quindi che le Regioni e, in generale, gli enti sub-statali svolgono un notevole ruolo istituzionale, politico ed amministrativo non soltanto nei loro Stati di appartenenza. Alla loro rilevanza di respiro nazionale se ne aggiunge una di portata europea, ed ormai anche internazionale, questo precisando che, ovviamente, il “sistema regionale europeo” è piuttosto asimmetrico, cioè caratterizzato da enti sub-statali con differenti livelli di autonomia, per cui non tutti posseggono le medesime capacità di incidere sulla gestione dell'attività pubblica.

Ad ogni modo, le funzioni europee delle Regioni sono comunque aumentate in numero e peso nel momento in cui si è deciso di delegare ai governi territoriali l'effettivo impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla Commissione europea, per intervenire nei settori economici e sociali più svantaggiati e bisognosi di sostegno. Da lì è derivato l'inedito protagonismo degli enti territoriali nelle dinamiche europee, in cui oggi si ritrovano sempre più coinvolti. Soprattutto, l'approfondimento e l'aumento dei momenti di partecipazione dei rappresentanti locali alla normazione europea è visto come una sorta di *surplus* democratico per l'Unione Europea, andando così a compensare la persistente percezione di distacco che i cittadini hanno verso gli organi di Bruxelles e la scarsa rappresentatività vantata da questi.

In definitiva, ci troviamo di fronte ad un ulteriore tassello da inserire in quel processo destrutturante che ha determinato, prima di tutto in Europa, il delinarsi di un assetto istituzionale in cui la sovranità non può più essere rintracciata esclusivamente all'interno di un unico soggetto, cioè nello Stato, essendo invece sottoposta a quello che è stato definito un «fenomeno di diffusione policentrica»⁵³. L'emergere di un'organizzazione sovranazionale capace di emanare atti giuridici e legislativi vincolanti nei territori dei Paesi aderenti, per le loro pubbliche amministrazioni e per i cittadini, l'affermarsi di attività economiche transnazionali e globali con la conseguente istituzione di organismi internazionali incaricati della loro regolazione, la rinascita delle identità locali ed il conferimento di maggiore autonomia alle rispettive istituzioni e il loro essere chiamate a

⁵³ F. PALERMO, J. WOELK, *Il diritto delle differenze tra tutela e integrazione. Un epilogo*, in Aa. Vv. (a cura di) E. PFOSTL, *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003.

svolgere anche compiti di rilevanza transnazionale. Una serie di elementi destabilizzanti che ha determinato il passaggio del potere pubblico dall'essere una risorsa accentrata nelle mani dello Stato al divenire una risorsa diffusa tra attori ed autorità pubbliche connesse fra di loro in più arene decisionali. È con riferimento a questo riassetto dei poteri che, nell'ambito degli studi europei e all'interno delle istituzioni comunitarie, ha preso piede la già citata teoria della *governance* multilivello, introdotta per la prima volta da Gary Marks⁵⁴.

Con la sua indagine, in seguito ripresa e sviluppata da altri studiosi, Marks andava oltre la *two-level theorization* di Putnam⁵⁵, elaborata qualche anno prima e incentrata sull'analisi dei negoziati intergovernativi, per cui basata su una visione statocentrica, quando effettivamente il funzionamento delle comunità europee si distaccava sempre di più dal modulo d'azione internazionalista, per seguirne uno suo del tutto originale, intenzionato ad includere anche la partecipazione dei livelli di governo territoriale. La categoria della *governance* multilivello non ha riscosso successo semplicemente come nuovo approccio analitico utile ad esaminare gli innovativi assetti istituzionali, normativi ed ordinamentali d'Europa. Infatti essa ha trovato il favore delle stesse istituzioni dell'Unione Europea, che l'hanno adottata, dapprima con specifico riferimento alla conduzione della Politica di coesione, per indicare la propria peculiare modalità di organizzare l'esercizio dei poteri pubblici come articolati su più livelli istituzionali. Nelle parole del Comitato delle Regioni, che come le altre istituzioni dell'Unione Europea si adopera e fornisce indicazioni affinché la *governance* multilivello venga attuata e conferisca maggiore efficienza all'azione comunitaria, questa è descritta come:

Un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. Tale modalità di *governance* implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti⁵⁶.

⁵⁴ G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY e G. ROSENTHAL, *The State of the European Community. The Maastricht Debate and Beyond*, Lynne Rienner Publisher, New York, 1993.

⁵⁵ R. D. PUTNAM, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games* in "International Organization", Cambridge Journals, 42, 1988 (doi:10.1017/S0020818300027697).

⁵⁶ UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2009.

Un sistema, dunque, basato su continue negoziazioni fra governi sovranazionali, nazionali, regionali e locali, che si intersecano e, sebbene disposti spazialmente su vari livelli, sono coinvolti in una rete politica territorialmente onnicomprensiva, cosicché in alcuni settori delle politiche pubbliche ed economiche perde senso la demarcazione posta dai confini. La semplice geografia politica di un tempo incentrata principalmente su un solo soggetto pubblico, lo Stato, è divenuta molto più complicata. La complessità del nuovo ordine europeo, in cui azioni e provvedimenti provenienti da istituzioni diverse si accavallano e si confondono, ma alla fine incidono tutte sulla vita di attori economici, sociali, membri della collettività, richiede che per assicurare logica coerenza al sistema vi sia rispetto delle competenze, condivisione di responsabilità e cooperazione fra i soggetti di governo coinvolti. È in tale scenario, fatto di relazioni reticolari di tipo verticale ed orizzontale, che ha trovato spazio l'approfondimento dei rapporti transfrontalieri fra gli enti sub-statali degli Stati membri (ma anche degli Stati in via di adesione). La cooperazione ad opera di governi locali che sono favoriti dallo sfumare delle frontiere, dalla caratterizzazione europea che si cerca di attribuire alle Regioni e dall'interesse di avvicinare le popolazioni e di porre fine alla perifericità formale o sostanziale di alcune delle aree coinvolte nel processo d'integrazione.

1.4 Motivi e caratteri della cooperazione transfrontaliera sostenuta dalla Commissione Europea.

Come sin qui esposto, gli ultimi decenni hanno rappresentato per diverse regioni del pianeta un susseguirsi di profondi dissesti quanto ad organizzazione politica dei territori e modalità di condurre le attività pubbliche ed economiche, dovuta innanzitutto alla trasformazione del paradigma dello Stato-nazione, un tempo unico detentore del potere pubblico e contenitore di tutte le attività politiche ed economiche di rilevanza. A monte di tutto ciò sono state individuate delle forze che hanno svuotato verso l'alto e verso il basso il senso della supremazia statale, quali la globalizzazione, l'integrazione sovranazionale – con l'implicita libertà di circolazione di merci, capitali, servizi e persone – e poi il risorgere delle identità locali, il decentramento politico ed amministrativo. Fenomeni di cui è stato dimostrato anche il rapporto di concatenazione.

Una delle conseguenze più naturali di questa serie di processi è stato l'aumento del tasso di permeabilità delle frontiere, che è la ragione per cui alla base di tali macrotendenze si suole individuare anche il fiorire e l'intensificarsi dei rapporti

transfrontalieri. Difatti, le strutture di cooperazione di confine trovano ragion d'essere non solo nella presenza di elementi comuni – che possono essere la perifericità, la presenza di minoranze, strutture economiche simili o complementari, risorse naturali condivise –, ma anche nella effettiva possibilità e fattibilità di portare avanti insieme delle strategie di sviluppo. Possibilità divenuta molto più reale in un'epoca in cui il legame fra il potere e la territorialità si è indebolito. Saltata la solidità di questo legame il cambiamento di significato dei confini è apparso come un'implicazione scontata.

Non è un caso se, allora, anche in numerose discipline e sotto-discipline si sia manifestato un rinnovato interesse verso i fermenti che avvengono lungo le aree di confine, che hanno iniziato ad essere analizzati attraverso la lente delle più disparate materie, dalla sociologia all'antropologia, dall'economia alle scienze politiche. Invece è nella sola geografia politica – dove la spazialità degli Stati è esaminata in termini assoluti - che il concetto di confine viene da sempre osservato con particolare interesse. In passato erano stati gli studiosi di questa disciplina ad individuare come loro caratteristica e funzione storica il segnalare il luogo di una differenza⁵⁷. Per cui disegnare una linea di demarcazione era il modo per stabilire la diversità e l'autonomia verso ciò che si trovava oltre. Attualmente, però, essi sono sottoposti ad ulteriori analisi critiche, che hanno problematizzato la vecchia concezione e hanno messo in risalto la natura tutt'altro che oggettiva ed impermeabile⁵⁸ dei confini, testimoniando il nesso che esiste fra il significato da essi assunto e le condizioni storiche di riferimento.

Riguardo all'attuale *status* di alcuni confini nazionali, che dagli anni Ottanta in poi sono apparsi sempre più come degli spazi di contatto piuttosto che come delle barriere, si ritiene che per il delinarsi di questa loro nuova configurazione sia stato determinante il convergere di globalizzazione, regionalizzazione e fine della Guerra Fredda⁵⁹, quest'ultima significando la riapertura degli ex mercati socialisti rimasti fino ad allora isolati.

Inoltre, poiché alla permeabilità dei confini, che già di per sé aumentava le possibilità di scambio, si sono aggiunte anche tendenze a modificare l'importanza e il ruolo di certe "scale"⁶⁰ geografiche – riferendosi così a quella serie di sviluppi che ha portato il livello

⁵⁷ In tal senso cfr. P. ZANINI, *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Mondadori, Milano, 1997.

⁵⁸ J. PAINTER, A. JEFFREY, *Geografia Politica*, E. Dansero, R. Sommella (a cura di), UTET Università, Torino, 2011.

⁵⁹ Cfr. M. PERKMANN, N.SUM, *op. cit.*

⁶⁰ *Ibidem.*

nazionale a coesistere con quello sovranazionale e subnazionale –, si sono delineate le condizioni affinché emergessero nuovi spazi istituzionali a cavallo delle frontiere statali. In altre parole, l'insieme delle evoluzioni di cui si è sinora detto hanno condotto ad una «deteritorializzazione dei processi politici, economici e sociali precedentemente incentrati sullo Stato e, contestualmente, nella loro riterritorializzazione, questa volta al livello locale, regionale, statale e sovrastatale»⁶¹. Questo ha segnato l'emergere del nuovo paradigma secondo cui le complesse interazioni sociali hanno luogo su una molteplicità di “scale” e in questo scenario ormai vi rientrano anche le interazioni che avvengono fra i territori posti lungo quelle aree contigue antecedentemente demarcate da confini molto più netti.

In risposta a questi cambiamenti strutturali, in diverse aree del pianeta sono emerse iniziative tese a promuovere la cooperazione attraverso i confini. Si è così affermata una dimensione spaziale innovativa, quella delle regioni transfrontaliere, che sebbene non costituiscano un nuovo livello di governo, rappresentano comunque l'avvicinamento di comunità, territori ed istituzioni che politicamente e giuridicamente sarebbero separate dall'appartenenza a Stati diversi.

Ognuna delle regioni transfrontaliere sorte in questo scenario di grandi trasformazioni tende ad assumere forme e finalità sue proprie, che variano considerevolmente se si comparano le strutture di cooperazione nate in contesti regionali del tutto differenti. Ad esempio, vi sarà una grande differenza fra i *growth triangles*⁶² del Sud-Est asiatico, la cooperazione realizzata al confine Messico-USA e un'Euroregione sorta su impulso dell'Unione Europea. Dunque, un fenomeno molto variegato. Ma soprattutto, nonostante l'esistenza di strutture transfrontaliere fra entità substatali si riscontri in ogni continente, dall'Africa all'America – dove sono favorite da accordi di libero scambio (NAFTA e Mercosur) simili a quelli che nel secondo dopoguerra erano stati stipulati fra i sei Stati fondatori della Comunità Economica Europea – resta comunque l'Europa il punto di vista privilegiato da cui osservare il dispiegarsi del fenomeno.

È qui che tutti i processi che hanno inciso sulla centralità statale si sono manifestati con maggiore forza, considerata soprattutto la profondità raggiunta dall'integrazione europea, nell'ambito della quale la realizzazione del mercato comune, l'apertura dell'area Schenghen e l'introduzione della moneta unica, per quanto attualmente in crisi, si sono

⁶¹ Così S.P. ISAZA QUERINI, *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia... cit.*

⁶² M. PERKMANN, N.SUM, *op. cit.*

posti come passaggi determinanti per rendere i confini sempre più sfocati e valicabili. Nel caso europeo è perfettamente configurabile una “scenario dai confini aperti”⁶³ e d'altronde, l'importanza che l'abolizione delle barriere ha nell'edificazione dell'Europa unita è stata evidente sin dall'inizio, quando l'idea principale era superare una secolare storia di contrapposizioni e favorire una crescita comune attraverso la soppressione delle barriere doganali. Per tale motivo un resoconto sullo stato d'avanzamento del processo d'integrazione europea non può esser fatto senza un'analisi riguardo cosa sta accadendo ai suoi confini.

Sembrerebbe, dunque, che la cooperazione transfrontaliera e la costituzioni di organismi posti alla guida di questa, abbia trovato in Europa un territorio particolarmente fertile, soprattutto in virtù dell'attenzione che l'organizzazione sovranazionale stessa ha posto nel loro sviluppo. Infatti, in Europa attori pubblici e privati che operano in zone di confine vengono costantemente incoraggiati dalla Commissione europea a stabilire solide e durevoli strutture di cooperazione interterritoriale, con lo scopo di aumentare le opportunità di sviluppo economico di aree che molte volte, a causa della loro perifericità rispetto ai centri dinamici degli Stati, riversano in condizioni di ritardo. In tal senso, Consiglio d'Europa e Unione Europea hanno adottato provvedimenti affinché le autorità regionali potessero disporre di nuovi ed opportuni strumenti giuridici ed economici per condurre le loro attività internazionali.

Più in generale, si possono così inquadrare i primi accordi multipolari in materia promossi dal Consiglio d'Europa e in un secondo momento – ma con modalità sempre più intensa – la decisione della Commissione di fornire supporto finanziario ai progetti inseriti nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, da cui nascevano i piani di finanziamento Interreg, fatti rientrare nella Politica regionale e in quella di coesione. Successivamente sono stati corredati dall'adozione di regolamenti che prevedevano la possibilità di istituire strutture giuridiche per istituzionalizzare quelle Euroregioni esistenti più che altro in maniera informali, cioè i GECT (Gruppi europei di cooperazione territoriale). E sempre in queste politiche rientrano le ultime strategie macroregionali, di cui finora ne sono state adottate tre e si attende a breve il lancio della quarta.

Questa vasta gamma di interventi, che verranno analizzati nel dettaglio nei prossimi capitoli, rende evidente non solo quanto al livello sovranazionale ci si sia adoperati per

⁶³ *Ibidem.*

favorire un processo sorto prima di tutto dal basso per rispondere ad esigenze reali e problematiche quotidiane, ma anche quanto ormai la cooperazione transfrontaliera e l'affermarsi delle Euroregioni siano diventati un fenomeno guidato dall'autorità sovranazionale, in particolar modo dalla Commissione. Infatti, nell'ottica che l'istituzione governativa europea sembra aver adottato, la cooperazione internazionale fra gli enti territoriali substatali non sarebbe volta semplicemente alla realizzazione congiunta di attività di mera rilevanza locale, nelle sue intenzioni essa andrebbe sfruttata ed indirizzata al raggiungimento di una politica macro, in questo caso la stabilizzazione di uno spazio economico transfrontaliero omogeneo. Un approccio che, fra le altre cose, sembrerebbe in linea con la rilevanza che l'Unione Europea nel suo complesso ha voluto attribuire alla dimensione regionale all'interno del processo d'integrazione, come testimoniano anche i numerosi documenti e report elaborati da Commissione, Parlamento europeo e Comitato delle Regioni circa l'implementazione della *governance* multilivello attraverso la valorizzazione dei livelli di governo territoriale, la costituzioni di networks e l'adozione di modelli d'azione transfrontaliera, segnatamente i già citati GECT.

Ne deriva che le strategie sovranazionali giocano un importante ruolo nell'emersione e nell'attività delle regioni transfrontaliere. L'aspetto delicato che bisogna sottolineare è che quando intervengono delle entità dall'alto a definire quali devono essere i "regimi" di confine si corre il rischio che l'affermazione di questi nuovi spazi istituzionali non segua un corso naturale, bensì forzato, andando ad intaccare sull'eventuale successo delle attività di cooperazione. Infatti, lungi dall'essere naturali e dall'emergere spontaneamente, un numero sostanziale di quei territori di confine ha intrapreso forme di cooperazione esclusivamente per seguire la volontà di un'altra e sovraordinata autorità pubblica – e per beneficiare dei vantaggi materiali che questa fornisce. Da qui la conseguenza che, infine, non tutti i progetti di cooperazione transeuropea hanno poi dato i frutti auspicati. Ma è anche vero che in determinate aree, come quella baltica, mitteleuropea e franco-tedesca, notevoli risultati d'integrazione fra le istituzioni e le società si sono verificate e significativi progetti partenariali realizzati. Questo perché, nonostante l'appoggio ed il consenso di altri livelli di governo sia determinante, l'istituzione ed il successo di questi spazi d'azione comune, infine, dipendono anche da quella che in termini anglosassoni viene indicata come *social agency*, cioè dall'effettiva volontà ed impegno degli attori economici e sociali locali a cogliere tali opportunità e farle fruttare adeguatamente.

CAPITOLO II

L'evoluzione della cooperazione transfrontaliera dagli anni Cinquanta ad oggi. Il delinearsi del legame con il processo d'integrazione europea.

2.1 Storie transfrontaliere plurime.

Relazioni internazionali volte a stabilire una cooperazione fra enti substatuali appartenenti a Stati diversi, abbiamo visto, esistono in diverse aree del mondo e lo stesso vale per la cooperazione transfrontaliera, quel particolare e significativo tipo di cooperazione che, in termini approssimativi, si caratterizza per realizzare una collaborazione, più o meno istituzionalizzata, fra autorità substatuali lungo i confini nazionali⁶⁴. Se si adotta una definizione molto generica, come quella appena riportata, è possibile ricomprendere sotto lo stesso insieme i più svariati tipi di cooperazione, da quella chiusa e vigilata che avviene al confine fra Stati Uniti e Messico⁶⁵, a quella guidata dal settore privato tipica della *Pan Yellow Sea Region*⁶⁶ – che copre le coste della Cina del nord, del Giappone sud-occidentale e della Corea del Sud –, a quella che avviene in Europa, in uno spazio geopolitico in cui i confini sono molto più aperti e gli enti territoriali molto più liberi di giungere autonomamente al consolidamento di rapporti lungo le linee di demarcazione degli Stati.

In verità, la cooperazione transfrontaliera è un fenomeno estremamente eterogeneo e flessibile nelle soluzioni, per questo così difficile da inquadrare in definizioni puntuali, che rischierebbero di appiattire le differenze fra un caso e l'altro. Le strutture transfrontaliere, risultanti dai rapporti di vicinato fra Regioni e municipalità di Paesi confinanti, variano in relazione alla profondità dei legami costruiti o preesistenti, al motivo del loro fondamento, agli scopi da perseguire, al livello di istituzionalizzazione dei loro organismi e ad altri aspetti ancora. Il contesto geopolitico ed il periodo storico che fanno da sfondo alle singole esperienze di cooperazione, poi, determinano in maniera

⁶⁴ Così M. PERKMANN, *Cross-border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation*, in "European Urban and Regional Studies", v. 10, n. 2, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2003.

⁶⁵ J.W. SCOTT, *op. cit.*

⁶⁶ In tal senso si consulti lo studio del 2011 promosso dallo European Spatial Planning Observation Network (ESPON), *TERCO – European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*, marzo 2011 (consultabile su www.espon.eu).

significativa gli elementi di distacco fra le une e le altre. Per questo è difficile accostare un'Euroregione ad una struttura di cooperazione che congiunge territori asiatici; così come saranno numerose le differenze fra i modelli di cooperazione europei tipici degli anni Cinquanta e quelli odierni.

È tuttavia in Europa che la cooperazione internazionale fra enti regionali e locali ha assunto le sembianze di un fenomeno di portata generale che ha condotto al delinearsi di un vero diritto della cooperazione territoriale, il quale aiuta a gettare luce su una serie di comportamenti di rilevanza pubblica che non possono più essere interpretati tramite concetti fondati sulla sovranità statale⁶⁷.

Stabilita come area geografica di riferimento per la trattazione del fenomeno l'Europa e posta particolare attenzione ai confini interni (ed esterni) dell'Unione Europea, nel presente capitolo si intende portare avanti una comparazione diacronica delle forme di cooperazione transeuropea, ripercorrendone i progressi a partire dalle prime esperienze di ravvicinamento fra i territori di frontiera del Vecchio Continente, per focalizzarsi sulle caratteristiche che contraddistinguono al giorno d'oggi le Euroregioni e gli altri gruppi simili. Però, tenendo a mente che una descrizione dettagliata dello sviluppo complessivo delle relazioni transfrontaliere europee sarà sempre difficile da tracciare, per via delle richiamate dissimilitudini di ogni singolo caso rispetto agli altri. Una storia unica della cooperazione transfrontaliera non esiste, al contrario vi sono plurime e singolari storie, una per ciascuna delle regioni di confine. Considerato questo limite, si tenterà di individuare le tendenze più comuni e frequenti, indagine oggi facilitata dalla relativa armonizzazione giuridica che si è cercato di apportare alla materia.

Ripercorrendo le varie tappe, poi, si cercherà di mettere in luce lo stretto legame definitosi fra processo d'integrazione europea e cooperazione territoriale fra enti substatali, considerato il grande impegno profuso dalle organizzazioni regionali europee nel mettere a disposizione di simili iniziative importanti strumenti giuridici e un consistente sostegno finanziario, nell'ottica di garantire ai livelli di governo territoriale una sempre maggiore partecipazione al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Politica regionale e dalla Politica di coesione economica, territoriale e sociale. Ormai, è per l'appunto il fatto di essere inserite nel più ampio processo di integrazione

⁶⁷ Cfr. F. PALERMO, *Federalismo fiscal e collaborazione transfrontaliera. Un accostamento ardito o primi lineamenti di un nuovo diritto transnazionale?*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, A. VALDESALICI (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte dell'Euregio Tirolo –Alto Adige/Sudtirolo –Trentino*, Cedam, Padova, 2013.

sovranaazionale a conferire alle regioni transfrontaliere europee molte delle loro peculiari caratteristiche, a conferma di quanto è stato asserito circa quale sarebbe la principale spinta alla stabilizzazione di molte Euroregioni, rintracciata più nella Politica regionale europea che in qualsiasi preesistente *network* transfrontaliero⁶⁸ o cultura della cooperazione.

2.2 *Le prime forme di cooperazione transfrontaliera sul suolo europeo: un fenomeno spontaneo iniziato dal basso.*

L'Europa vanta una lunga storia in quanto a cooperazione transfrontaliera, risalente già al primo dopoguerra, quando si assistette alla nascita dei cosiddetti “forum di cooperazione transfrontaliera”⁶⁹, istituiti al livello interstatale e dunque derivanti da accordi fra due o più governi che condividevano la prospettiva di gestire congiuntamente alcuni problemi. Un “forum” di rilievo fu l'Unione Economica di Belgio e Lussemburgo⁷⁰ del 1921, importante perché da essa nacque l'unione doganale del 1944, cui si unirono anche i Paesi Bassi, dando origine alla ben nota e consolidata collaborazione della regione del Benelux, ancora oggi modello virtuoso di area transfrontaliera ben integrata. Inoltre, tale esempio mostra che, storicamente, la cooperazione lungo i confini si era posta come un'attività dominata dai governi centrali⁷¹, dal momento che rientrava nei poteri dello Stato decidere quale regime applicare alle linee di demarcazione del suo territorio. Ma, come visto, l'autorità statale in tal senso è progressivamente diminuita.

In seguito, la cooperazione transfrontaliera iniziò ad essere determinata dalla volontà di altri attori: dopo i lunghi anni di conflitto, si assistette allo sviluppo di fitte e rinnovate relazioni di vicinato guidate in primo luogo dalle autorità regionali e locali dei territori divisi dai confini nazionali. Nel complesso, quello fu un periodo delicato per la riconfigurazione dei limiti territoriali degli Stati, questione centrale tanto per gli attori politici interni, tanto per quelli internazionali. Dopo il 1945, era stato soprattutto il gioco

⁶⁸ Cfr. M. PERKMANN, *Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union*, in M. PERKMANN, N. SUM (a cura di), *Globalization, regionalization and cross-border regions*, Palgrave Macmillan, Houndmills- New York, 2002.

⁶⁹ Cfr. WASSENBERG B., REITEL B., *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015.

⁷⁰ *Ivi*.

⁷¹ M. PERKMANN, *Building governance institutions across European Borders*, in “Regional Studies”, Vol. 33.7, 1999.

di forze fra NATO e Patto di Varsavia ad averne determinato l'aggiustamento e la successiva stabilizzazione, ma anche Consiglio d'Europa e Comunità Economica Europea divennero presto determinanti per la definizione del regime da applicare lungo le frontiere. Allora, gli Stati nazionali erano ancora molto più concentrati sulla dimensione politica e militare dei confini, che sulle eventuali opportunità economiche e di sviluppo che ne sarebbero potute scaturire per le rispettive collettività. La questione più pressante, poi, era gestire e tracciare i confini della Germania sconfitta, che, come noto, subì coercitivamente le scelte prese dai poteri internazionali che si andavano affermando allora, i quali optarono per il suo smembramento.

Ad ogni modo e non accidentalmente, furono proprio i confini occidentali tedeschi ad essere maggiormente interessati dal fiorire, a partire dagli anni Cinquanta, di cooperazioni istituzionali fra enti locali frontaliere. Nel dettaglio, intensi legami si strinsero sin da subito nelle Regioni costeggiate dal bacino del Reno, ai confini fra Germania e Olanda, fra Francia, Germania e Svizzera e, infine, fra Francia, Germania e Lussemburgo. È proprio dall'esperienza sperimentata in questi territori che si è soliti far risalire il concetto di una regione di rilevanza europea e non semplicemente nazionale, oggi comunemente indicata come "Euroregione" ed è nell'area mitteleuropea che ancora oggi si possono rintracciare le più sviluppate ed efficaci cooperazioni transeuropee. Sebbene importanti fermenti lungo i confini nazionali, nel senso di una maggiore solidarietà fra le popolazioni, erano rintracciabili nello stesso periodo anche nell'area scandinava.

Ciononostante, la prima regione transfrontaliera ufficiale è stata EUREGIO, istituita nel 1958, a metà fra Germania ed Olanda, nell'area compresa fra Enschede (NL) e Gronau (DE), quando le autorità locali presenti su entrambi i lati del confine decisero di dare vita all'ambizioso progetto di introdurre delle istituzioni comuni, che dovevano assumere i caratteri della continuità e dell'inclusività e il cui obiettivo era indirizzare la risoluzione di problemi condivisi, derivanti dalla marginalizzazione economica, dai bassi standard delle infrastrutture locali e dalle difficoltà del settore tessile⁷².

I promotori di EUREGIO riuscirono ad animare questa embrionale coalizione transfrontaliera mobilizzando risorse da vari canali — nazionali ed internazionali —, nonché sfruttando il favorevole contesto istituzionale ed amministrativo in cui erano

⁷² M. PERKMANN, *The Emergence and Governance of Euroregions. The Case of the EUREGIO on the Dutch-German Border*, in L. DOMÍNGUEZ, I. PIRES (a cura di), *Cross-Border Cooperations Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future*, Peter Lang, Berna, 2014.

immersi, soprattutto quello tedesco, caratterizzato da due livelli locali, lasciando così ampi margini alle municipalità. Da allora la cooperazione nell'area si è consolidata sempre di più: oggi EUREGIO è un'associazione di diritto privato che comprende un numero di 129 autorità partner, fra municipalità, città e distretti, tedeschi e olandesi; ha iniziato ad adottare delle vere linee programmatiche e i suoi organi vanno nella direzione di rappresentare effettivamente gli interessi dell'intera area transfrontaliera⁷³. Inoltre EUREGIO svolge una funzione consultiva verso cittadini, organizzazioni ed enti pubblici in materia di cooperazione transfrontaliera data la sua consolidata esperienza, come testimoniato anche dal ruolo centrale che riveste nella Associazione delle Regioni frontaliere Europee (AEBR)⁷⁴.



Figura 2.1 La cartina evidenzia la composizione odierna di EUREGIO: per la Germania partecipano parte del Nord Reno-Westfalia e della Bassa Sassonia; per i Paesi Bassi le province Gheldria, Overijssel e Drenthe.

⁷³ M. PERKMANN, *The Emergence and Governance of Euroregions. The Case of the EUREGIO...cit.*

⁷⁴ La data di fondazione della AEBR si può far risalire al 1971, quando dieci Regioni di confine si sono riunite e hanno dato vita alla Conferenza permanente delle Regioni europee di confine, più tardi rinominata "Associazione delle regioni frontaliere europee".



Figura 2.2: le regioni francesi, tedesche e svizzere attraversate dal corso superiore del fiume sottoposte al mandato della Conferenza Franco-Germano-Svizzera del Reno Superiore (<http://www.conference-rhin-sup.org/>)

Altre iniziative particolarmente rilevanti della prima fase della cooperazione transfrontaliera – considerata come uno stadio pionieristico che ha riguardato soprattutto l’area del bacino del Reno⁷⁵ – furono la già richiamata regione del Benelux, quella della SaarLorLux e l’Euroregione del Reno Superiore, che comprende un’area a cavallo fra la triplice frontiera di Francia, Germania e Confederazione Elvetica⁷⁶. Specialmente quest’ultima struttura di cooperazione, nata fra il 1963 e il 1965⁷⁷ dall’eredità di precedenti contatti informali, rappresenta la regione con la più intensa attività transfrontaliera, forte dei legami culturali ed economici risalenti a prima della nascita stessa di Francia, Germania e Svizzera e contraddistinta da una nutrita partecipazione da parte non solo di istituzioni pubbliche, ma anche università, rappresentanti della società civile ed aziende, per un totale di 200 membri individuali e 200 collettivi.

Queste relazioni si sono rinforzate negli anni, soprattutto sotto l’egida della Regio Basiliensis, data l’importanza che i *partner* elvetici attribuiscono alla cooperazione, che «è diventata negli anni una ovvietà politica per la Svizzera nord-occidentale, in particolare per i due semicantoni di Basilea»⁷⁸.

Per quanto non sia possibile tracciare una storia onnicomprensiva di tutte le esperienze transfrontaliere⁷⁹, data la singolarità politica e geografica di ciascuna, ad ogni modo da questi paradigmatici esempi di Euroregioni si possono trarre due fondamentali

⁷⁵ L. O’DOWD, *Transnational integration and cross-border regions in the European Union*, in J. ANDERSON (a cura di), *Transitional Democracy. Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, Londra, 2002.

⁷⁶ Si tratta dell’Euroregione del Reno Superiore include, a est del corso d’acqua le zone metropolitane di Karlsruhe, Offenburg e Friburgo in Brisgovia; a occidente del fiume la parte sud del Palatinato e l’intera Alsazia; dal lato elvetico i due semicantoni di Basilea Città e Basilea Campagna e i cantoni Argovia, Giura e Soletta, raggruppati a loro volta nell’associazione Regio Basiliensis.

⁷⁷ Nel 1963 venne costituita Regio Basiliensis che raggruppa i *partner* del lato svizzero, il 1965 invece segnò la nascita della Regio Reno Superiore, formata dalle autorità francesi e tedesche. Oggi le due confluiscono in una struttura comune: la Conferenza franco-germano-svizzera del Reno Superiore.

⁷⁸ Così Eric Jakob, già direttore del team esecutivo di Regio Basiliensis, nell’intervista rilasciata a S. DE PIERO, 9 dicembre 2010, *L’oro del Reno*, in “La Regione Ticino”, l’approfondimento, pag. 2.

⁷⁹ Cfr. WASSENBERG B., REITEL B, *Territorial Cooperation in Europe... cit.*

considerazioni per inquadrare il modo in cui la cooperazione transfrontaliera postbellica metteva le radici, dando il là ad un fenomeno ormai di portata continentale.

Innanzitutto salta all'occhio l'aspetto prettamente politico di tali prime iniziative: esse venivano istituite dove era più necessario ritrovare stabilità, cioè lungo la frattura – non solo geografica – franco-tedesca. I proponenti di questi progetti di riavvicinamento su piccola scala, evidentemente, avevano compreso bene che la riconciliazione e la ricostruzione della fiducia sarebbero stati elementi essenziali in un'Europa pacifica e prospera. Dunque si rintraccia una similitudine con le intuizioni da cui sono sorte CECA, CEE ed Euratom.

In questo senso, la cooperazione lungo le linee di demarcazione degli Stati non finiva col sormontare solo dei limiti naturali o economici, bensì anche delle frontiere psicologiche e culturali e ne riduceva la capacità di dividere. Così, mentre si cercava di facilitare la vita di quella parte della popolazione la cui quotidianità si svolgeva attraverso i confini, contemporaneamente si contribuiva anche a distendere i rapporti in luoghi che avevo sofferto durante entrambe le guerre.

Ad ogni modo, per quanto il risultato implicito della cooperazione transfrontaliera sia stato anche una distensione dei rapporti fra parti fino a poco prima contrapposte, l'obiettivo dichiarato dei sostenitori della cooperazione transfrontaliera, per lo meno nel principio, non era lo stesso dei Padri dell'Unione Europea: i primi erano orientati più semplicemente a trovare soluzioni pragmatiche ai problemi che sorgevano quando ogni giorno per lo svolgimento della propria attività si era portati ad oltrepassare le frontiere statali.

Secondariamente, oltre all'argomento storico-politico, di queste rinate collaborazioni bisogna sottolineare anche alcuni aspetti istituzionali, che le differenziano sia dalle esperienze precedenti (come quella suddetta fra Belgio e Lussemburgo degli anni Venti), sia da quelle che si sono consolidate successivamente. Le prime Regioni transfrontaliere si contraddistinsero per essere avviate in virtù della volontà di attori pubblici e privati locali, indipendentemente dall'evoluzione dei rapporti bi- o multilaterali fra gli Stati e – nonostante fossero coeve ai Trattati di Roma — dall'influenza delle istituzioni europee appena nate. Dunque, per quanto la cooperazione transfrontaliera del postguerra fosse un'attività ascrivibile al reame delle relazioni internazionali e fosse comunque necessario il consenso degli Stati interessati, l'effettivo intrattenimento dei rapporti e le negoziazioni dei programmi comuni non dipendevano dalle intenzioni del livello di governo centrale e

non coinvolgevano direttamente l'amministrazione nazionale, bensì avvenivano al livello decentrato. In generale, gli accordi che vennero stretti al fine di instaurare una cooperazione attraverso le frontiere del Benelux, lungo il versante occidentale della Germania e nei territori comunicanti di Francia, Germania e Svizzera, furono il frutto di iniziative *bottom-up*, che interessavano municipalità limitrofe determinate ad elaborare politiche micro per giungere alla risoluzione di comuni problemi pratici e quotidiani.

Naturalmente, per quanto le Euroregioni originarie non subissero eccessive influenze provenienti dall'alto, gli arrangiamenti istituzionali e i modelli di *governance* adottati per gestire la cooperazione transeuropea erano determinati dal tipo di organizzazione territoriale amministrativa in vigore negli ordinamenti cui appartenevano le autorità locali che partecipavano ai *network*. Il punto è valido ancora oggi, poiché l'esistenza di forti istituzioni regionali e locali, ad esempio, facilita la cooperazione transfrontaliera, che avviene al livello territoriale. Effettivamente le autorità locali dei Paesi del Benelux, della Germania e della Svizzera vantavano già allora consistenti poteri devolutigli dallo Stato centrale. In aggiunta, è stato segnalato come le aree coinvolte nelle prime Regioni transfrontaliere fossero per di più caratterizzate da un corporativismo locale molto attivo, che ha portato a coinvolgere nella cooperazione anche Camere di commercio, sindacati, banche ed università, dotando le iniziative di uno scenario istituzionale abbastanza flessibile⁸⁰.

In definitiva, è stato riconosciuto che, come l'avvicinamento di Francia, Germania e Benelux ha rappresentato il motore dell'integrazione economica europea al livello intergovernativo, allo stesso modo le Regioni e le autorità locali del bacino del Reno si sono poste quale punto di riferimento al livello territoriale per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera⁸¹. Esse hanno mostrato la strada da intraprendere per far convergere autorità locali contigue, ancorché appartenenti a Stati diversi, in istituzioni condivise e tese a portare avanti una collaborazione – che solitamente investe il settore economico, sociale, culturale ed ambientale – nell'interesse di tutte le comunità, anticipando in gran parte quello che oggi è un fenomeno di portata molto ampia ed ormai direttamente collegato alle politiche dell'U.E.

Per essere state le prime, per la fisionomia organizzativa e geografica assunta e perché in nessun altro luogo è stata ancora raggiunta un'intensità di relazioni tale, sono

⁸⁰ L. O'DOWD, *op. cit.*

⁸¹ *Ivi.*

solitamente le aree transfrontaliere della Mitteleuropa a rappresentare la forma più compiuta di Euroregione. Sebbene sia stato poi ripreso ovunque per indicare strutture di cooperazione dalle forme giuridiche ed organizzative più svariate⁸², è qui che è stato coniato questo ormai noto concetto, il quale si riferisce alla condivisione sia di un'entità spaziale, sia di una realtà istituzionale, senza al contempo dare vita ad un nuovo ed ulteriore livello di governo, né nell'organizzazione istituzionale degli Stati, né nell'odierno assetto multilivello dell'Unione Europea. Come è stato sottolineato, esse non si configurano – quanto meno per adesso – come delle Regioni di portata europea⁸³, per quanto il nome sembrerebbe suggerire il contrario, piuttosto si pongono come «punto di scambio e di governance per organi pubblici e privati già esistenti»⁸⁴.

Sicuramente però, l'istituto dell'Euroregione per quanto originatosi nell'esclusivo interesse delle realtà locali di volta in volta impegnate nella cooperazione, è riuscito ad attrarre l'attenzione degli organismi internazionali e sovranazionali che si iniziavano ad affermare negli stessi anni in cui partivano le prime significative esperienze di cooperazione transnazionale. L'esempio offerto dal dinamismo che caratterizzava le frontiere dell'Europa nord-occidentale, dove si stavano sviluppando unità socio-territoriali dotate di capacità strategica con la potenzialità intrinseca di innalzare la qualità di vita dei cittadini di quelle aree, involontariamente finiva col combaciare con gli obiettivi di più vasta scala che si erano prefissati Consiglio d'Europa e Comunità Europea.

Infatti quest'ultimi sono gradualmente intervenuti e con intensità sempre maggiore, per eliminare gli ostacoli che si frapponavano fra la volontà di autorità e comunità locali di guidare insieme i processi economici e sociali della zona e l'effettiva capacità di attuarla.

Le prime difficoltà che si sono poste erano di ordine giuridico, poiché ci si trovava di fronte ad un'attività internazionale pubblica ad opera di soggetti cui però non è riconosciuta la capacità giuridica di diritto internazionale; e in secondo luogo perché si trattava di attività condotte da enti sottoposti a leggi ed ordinamenti diversi. In sostanza, allora più di adesso, un organo amministrativo incaricato di curare le attività e gli interessi

⁸² Erroneamente poiché si è così contribuito a confondere in misura maggiore uno scenario già di per sé poco chiaro. Sul punto e per un chiarimento circa i diversi tipi di strutture transfrontaliere e le loro caratteristiche cfr. M. PERKMANN, *Cross-border Regions in Europe. Significance and drivers... cit.*

⁸³ S. P. ISAZA QUERINI, *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle "Euroregioni": i casi di Italia e Spagna*, in "Federalismi", a. X, n. 19, 2012.

⁸⁴ P. P. PROTO, *Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?*, CeSPI, Roma, 2008.

di un'area a cavallo fra più Stati era giuridicamente difficile da immaginare. Per questo le prime Regioni transfrontaliere si basavano su accordi con diversi gradi di formalità e per lo più dipendevano dalla buona volontà dei *partner*⁸⁵.

Poiché «tanto il diritto nazionale quanto il diritto internazionale pubblico e privato risulta[va]no di per sé insufficienti a disciplinare attività che trascendono il limite dei confini statali»⁸⁶, ad offrire un primo contributo per attenuare quest'ostacolo è intervenuto il Consiglio d'Europa, aprendo la firma ad un Trattato multilaterale (*infra*), che si poneva l'obiettivo di introdurre un quadro giuridico comune su cui gli enti territoriali di confine, rientranti negli Stati che avrebbero ratificato l'accordo, potevano fare riferimento per lavorare autonomamente lungo le frontiere. Questo è stato il primo passo verso la trasposizione di comportamenti spontanei in una varietà di fattispecie giuridiche, oggi ricavabili da diverse fonti: gli accordi internazionali, bilaterali o multilaterali, siglati dagli Stati, quelli promossi nell'ambito di organizzazioni internazionali, nelle intese e negli accordi conclusi direttamente dagli enti autonomi in base alla normativa vigente nel loro ordinamento, nel diritto nazionale ed, infine, nel diritto derivato dell'U.E. Anche se l'ingente produzione normativa non è riuscita a dare ordine a questa materia fluida, confermandosi in questo modo l'impossibilità di delimitare entro schemi precisi un modello operativo valido e funzionale proprio perché capace, grazie alla sua flessibilità, di adattarsi alle necessità del singolo contesto.

2.3 L'impegno del Consiglio d'Europa nella promozione dell'autonomia degli enti territoriali e della cooperazione transfrontaliera.

Dopo la fase iniziale, contraddistinta dalla spontaneità e dall'interesse degli attori a rispondere ad esigenze di mera portata locale, le cooperazioni territoriali fra enti substatali divennero sempre più oggetto d'interesse delle organizzazioni internazionali europee, che intervennero nel tentativo di incanalarle nei loro progetti di portata continentale.

Si delineava, così, un importante legame funzionale fra le Regioni transfrontaliere e il Consiglio d'Europa prima e l'Unione Europea poi – sebbene ormai sia quest'ultima il principale soggetto istituzionale a spingere affinché i governi non centrali stringano

⁸⁵ Cfr. M. PERKMANN, *Cross-border Regions in Europe. Significance and drivers...cit.*

⁸⁶ In S. P. ISAZA QUERINI, *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle "Euroregioni... cit.*

rapporti internazionali e di frontiera, soprattutto nel tentativo di aumentare la coesione territoriale.

Ma, seguendo un ordine cronologico, appare opportuno partire dal ruolo rivestito dal Consiglio d'Europa nella valorizzazione dei livelli di governo territoriale e nel sostegno giuridico offerto alle attività di cooperazione transeuropea. Inoltre, poiché l'organizzazione di Strasburgo differiva allora dalla CEE e si distacca tuttora dall'U.E per mandato, scopi ed estensione, gli strumenti giuridici internazionali da essa elaborati in materia di cooperazione territoriale hanno avuto caratteristiche e risvolti in parte differenti rispetto a quelli a cui è successivamente pervenuta l'U.E., motivi per cui appare opportuno analizzarli separatamente. Sebbene sia comunque riscontrabile una complementarità fra i due sistemi, evidente soprattutto quando si parla di “diritto europeo” – andando oltre alla produzione normativa della sola Unione – e che potrà dirsi perfezionata solo quando anche l'Unione Europea, dal 2009 dotata di personalità giuridica⁸⁷, firmerà la Carta che fa da bussola all'operato del Consiglio d'Europa e della Corte EDU, vale a dire la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il Consiglio d'Europa è stata la prima organizzazione internazionale europea del dopoguerra, fondata con il medesimo scopo di realizzare una più stretta unione tra i popoli d'Europa, favorendo la conclusione di accordi multilaterali e la condivisione di valori comuni. Oggi conta fra i suoi membri 47 Stati e territorialmente si estende fino al Caucaso, includendo anche Russia e Turchia. Si potrebbe dire che rappresenti, almeno sulla carta, un'Europa ancora più allargata.

La principale linea di demarcazione postasi sin dal principio fra quest'associazione di Stati e quella da cui ha avuto origine l'Unione Europea stava nella scelta dell'ambito della collaborazione: incentrata sul diffondere il rispetto dei diritti umani, la cultura della democrazia e i principi dello Stato di diritto la prima; fondata sullo sviluppo economico e la cooperazione commerciale la seconda. Non casualmente infatti, con riguardo alle Regioni transfrontaliere, il Consiglio d'Europa si è da subito adoperato per un'armonizzazione giuridica della materia, tentando di elaborare strumenti legali validi per tutti i confini e le autorità locali; mentre la Commissione Europea è intervenuta

⁸⁷ L'art. 47 TUE riconosce esplicitamente la personalità giuridica dell'Unione Europea, rendendola un'entità indipendente. L'attribuzione della personalità giuridica all'UE implica il riconoscimento della capacità di concludere accordi internazionali nel rispetto delle sue competenze, diventare membro di organismi internazionali e aderire alle convenzioni internazionali, come la CEDU, di cui all'art 6, par. 2 TUE.

focalizzandosi principalmente sui mezzi finanziari da mettere a disposizione dei progetti di cooperazione transfrontaliera⁸⁸, cercando di far venir meno un altro ostacolo che intacca la loro efficienza, cioè la disponibilità di risorse.

In generale, a fronte di quella “proverbiale cecità”⁸⁹ verso l’organizzazione territoriale dei poteri degli Stati di cui aveva dato prova la Comunità Europea nei primi decenni del processo d’integrazione, sin dal principio il Consiglio d’Europa si è posto come promotore del decentramento amministrativo ed interlocutore internazionale per gli enti regionali e locali. Già nel 1957, in seno all’organizzazione di Strasburgo veniva stabilita la Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d’Europa, poi sostituita nel 1994 dal Congresso Permanente dei Poteri Locali e Regionali d’Europa (CPLRE), un organo sussidiario che svolge una funzione consultiva in materia di politiche regionali e che guida gli Stati nel corso dei processi di decentramento interno⁹⁰. Nel 1985 fu proprio tale Conferenza ad aprire alla firma la Carta Europea delle Autonomie Locali⁹¹, trattato che impegna le Parti contraenti a dare copertura costituzionale al principio dell’autogoverno locale e, per rendere tale disposizione operativa, chiede l’introduzione di regole che garantiscano l’indipendenza politica, amministrativa e finanziaria delle autorità locali. Una ulteriore dimostrazione dell’interesse del Consiglio d’Europa a che negli ordinamenti interni vi sia un’articolazione del potere pubblico su più livelli, dal momento che la loro presenza si pone come garanzia aggiuntiva a quella forma di democrazia che esso mira a consolidare in Europa. Infatti, così come il principio dell’accentramento si lega bene ai regimi non democratici, quello autonomistico solitamente accompagna la liberal-democrazia. Il potenziale democratico del decentramento politico ed amministrativo risiede nella sua capacità di arricchire il sistema dei pesi e contrappesi, poiché realizza una separazione dei poteri anche verticale.

Sembra che in questo senso vada interpretato l’interesse del Consiglio d’Europa ad assicurare un ruolo attivo delle autorità locali nella vita associata e a sostenere la

⁸⁸ Sul punto, cfr. ESPON, *op. cit.*

⁸⁹ L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, in G. D’IGNAZIO (a cura di), *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

⁹⁰ Cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁹¹ Trattato aperto alla firma a Strasburgo il 15 ottobre 1985, in vigore dal 1 settembre 1988 e vincolante (a gennaio 2016) per 47 Stati membri del Consiglio d’Europa. Ratificata in Italia con L. 30 dicembre 1989, n. 439 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea relativa alla Carta europea dell’autonomia locale”.

cooperazione transfrontaliera fra enti substatuali⁹²: riconoscere alle autonomie territoriali la libertà a concludere intese e svolgere attività collaborative con i soggetti esteri omologhi significherebbe anche rafforzare il principio della democrazia regionale e locale, sempre con le dovute cautele nel rispetto del principio di unità nazionale⁹³.

In definitiva, nell'ottica del Consiglio d'Europa, la potenzialità della cooperazione transfrontaliera, lungi dal voler tracciare delle discrepanze interne alle singole realtà nazionali, si pone piuttosto come uno strumento di contatto che deve facilitare la condivisione di buone pratiche amministrative, la promozione della qualità della vita della popolazione e la diffusione della cultura democratica.

2.3.1 La Convenzione Quadro di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità territoriali. Potenzialità e Limiti.

Sin dal 1966, in seno agli organi del Consiglio d'Europa si è iniziato a parlare di promozione della cooperazione transfrontaliera fra enti substatuali⁹⁴, confermando il persistente interesse dell'organizzazione intergovernativa a includere le autorità e le collettività territoriali nella realizzazione dei suoi scopi, anche attraverso l'adozione di strumenti capaci di facilitare il consolidamento dei legami fra le collettività europee. Non casualmente, il passo iniziale verso l'istituzione e la stabilizzazione delle strutture di cooperazione transfrontaliera basate sul diritto pubblico si è avuto con una convenzione multilaterale siglata nel 1980 sotto l'egida del Consiglio d'Europa, vale a dire la Convenzione-quadro di Madrid più i suoi tre protocolli integrativi.

Il processo decisionale che ha portato all'adozione di questo trattato internazionale, il primo ad avere ufficialmente riconosciuto l'esistenza e le attività delle cosiddette Euroregioni, è iniziato nel 1973⁹⁵. In quell'anno, infatti, sempre nell'ambito del

⁹² Cfr. WASSENBERG B., REITEL B., *Territorial Cooperation in Europe... cit.*

⁹³ In tal senso si consideri la struttura dell'art. 5 della Costituzione italiana, dove nello stesso periodo sono solennemente sanciti i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica insieme al principio dell'autonomia territoriale, dove i primi si pongono come limite del secondo.

⁹⁴ Nel settembre 1966 l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa adottava la raccomandazione n. 470 sulla "Cooperazione europea fra le autorità locali", raccomandando già allora la stesura da parte di un comitato di esperti di una Convenzione Europea in materia di cooperazione transfrontaliera. Tuttavia per alcuni anni il parere non ha avuto grande seguito, che invece ha dato i suoi frutti nel decennio successivo.

⁹⁵ Per una conoscenza dettagliata di tutte le tappe del suddetto processo si consulti CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to the European Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Madrid, 21.V.1980.

Consiglio d'Europa, veniva pubblicato uno studio⁹⁶ sui problemi concernenti la cooperazione fra le autorità locali nelle zone di frontiera, dando avvio ad una serie di risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che rendevano sempre più evidente la volontà di giungere ad un'agevolazione dei rapporti di confine. Soprattutto, il medesimo Comitato, sempre nella metà degli anni Settanta, domandava ad un gruppo di esperti in materie regionali di predisporre dei modelli d'intesa da mettere a disposizione degli enti regionali e locali intenzionati a formalizzare entro schemi di diritto pubblico le loro congiunte attività transfrontaliere. La proposta di una Convenzione europea si ebbe a Parigi nel 1975, durante la prima Conferenza dei Ministri europei responsabili per i governi locali. Un anno dopo, lo stesso collegio analizzava il progetto redatto dal Comitato sulla cooperazione in materie municipali e regionali – sorto per coadiuvare il Comitato dei Ministri – e concludeva col raccomandarne l'adozione. Questa proposta trovò il supporto dell'Assemblea Consultiva⁹⁷ e della Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d'Europa⁹⁸. Infine, nel 1977 anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa valutò positivamente la bozza. Il punto più difficile delle negoziazioni riguardò la forza legale da attribuire agli schemi d'intesa che sarebbero stati messi a disposizione degli enti territoriali per stringere le loro collaborazioni, che di fatti sono stati circondati da limiti e garanzie a favore delle autorità statali. Venne, infine, chiesta l'opinione decisiva dell'Assemblea Consultiva, che si esprimeva positivamente sul merito del testo, ritenendo che la Convenzione avrebbe posto le basi per l'affermarsi di una nuova disciplina internazionale concernente le relazioni di vicinato e la condivisione di responsabilità fra autorità locali⁹⁹.

Così, nel maggio 1980, in occasione della quarta Conferenza dei Ministri europei responsabili per i governi locali, tenutasi a Madrid, si apriva alla firma la “Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità locali”¹⁰⁰, il primo testo giuridico in cui ritroviamo la formula “cooperazione transfrontaliera”, definita all'articolo 2 come «ogni comune progetto che miri a rafforzare e sviluppare i

⁹⁶ CONSIGLIO D'EUROPA, Studio n. 6 della serie “Local and regional authorities in Europe”, 1973.

⁹⁷ Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, raccomandazione n. 784/1976 e n.802/1977.

⁹⁸ Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d'Europa, risoluzione n. 90/1977.

⁹⁹ Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, opinione n. 96/1979.

¹⁰⁰ Entrata in vigore il 22 dicembre 1981 dopo le prime quattro ratifiche e vincolante (a gennaio 2016) per 38 Stati membri del Consiglio d'Europa.

rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o più Parti contraenti, nonché la conclusione di intese ed accordi utili a tal fine»¹⁰¹.

La finalità della Convenzione è facilitare le relazioni di vicinato, ritenendo che le Regioni transfrontaliere vantino una notevole capacità di garantire «lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti ai cittadini»¹⁰², contribuendo in questo modo alla realizzazione di un più vasto scopo: il progresso economico e sociale delle aree di confine e la diffusione della solidarietà fra i popoli d'Europa.

Per fare ciò la Convenzione, con la sua snella struttura di dodici articoli, è intervenuta dettando le basi legali comuni sulle quali costruire le cooperazioni, nel rispetto della sovranità nazionale di ciascuno Stato, motivo per il quale, si precisa, le forme di cooperazione lì proposte necessitano comunque di successivi adattamenti alle specifiche condizioni delle Regioni e dei Paesi toccati. Dunque, l'obiettivo primario che il testo in esame si poneva di risolvere era quello di colmare il vuoto giuridico in materia, offrendo dei veri e propri modelli legali di accordi transfrontalieri da concludere fra enti territoriali contigui.

A riguardo, all'art. 3 – che rappresenta il vero cuore della Convenzione – si fa riferimento agli schemi d'intesa elaborati nel quadro del Consiglio d'Europa, cui le collettività ed autorità territoriali possono ispirarsi, senza però essere vincolate all'esclusivo utilizzo di questi, essendo noto che l'intensità e le caratteristiche della cooperazione cambiano di volta in volta, in base alle esigenze dell'area transfrontaliera o dei contesti nazionali che fanno da sfondo. Infatti, il Consiglio precisa che gli schemi d'intesa, posti in allegato al testo stesso della Convenzione, sono da considerarsi come semplici esempi, restando in mano agli Stati e agli enti territoriali la libertà di decidere se utilizzarli o meno, oppure se rivisitarli ed adattarli alle particolari condizioni e finalità della singola cooperazione. A conferma del rispetto che l'organizzazione ripone nell'autonomia di scelta degli enti substatali e dei loro Stati, chiede anche che le nuove forme d'accordo elaborate nelle aree transfrontaliere vengano portate alla sua conoscenza, non per svolgere una funzione di controllo, bensì per arricchire "l'archivio" dei modelli d'intesa da essa raccolti e metterli a disposizione di altri soggetti.

¹⁰¹ Convenzione-quadro di Madrid, art. 2, par. 1.

¹⁰² Convenzione-quadro di Madrid, preambolo.

L'articolato della Convenzione, poi, impegna sotto diversi punti di vista anche gli Stati firmatari: chiede loro di promuovere la cooperazione transfrontaliera (art.1), di agevolare le iniziative delle autorità e delle collettività locali (art.3, par.1), di prendere in considerazione i modelli di accordi interstatali, bilaterali e plurilaterali messi a punto in seno al Consiglio d'Europa per agevolare la cooperazione tra gli attori territoriali (art. 3, par. 1), e, infine, di compiere ogni sforzo per rimuovere gli impedimenti di ordine giuridico, tecnico o amministrativo che ostano al buon andamento della cooperazione (art.4). È quindi evidente che l'autorità statale riveste un ruolo centrale nel meccanismo elaborato dalla Convenzione di Madrid¹⁰³.

Invero, svariate sono le riserve lasciate agli Stati e numerosi i rinvii al diritto interno. Quanto a quest'ultimi, nella Convenzione viene da subito sancito che essa opera nel pieno rispetto delle norme costituzionali di ciascun Paese¹⁰⁴. All'articolo 2, poi, si precisa che la cooperazione territoriale fra enti substatuali deve comunque essere circoscritta alle competenze a questi attribuite dai rispettivi ordinamenti; effettivamente la Convenzione non conferisce alle autorità locali alcuna funzione aggiuntiva, nel rispetto della distribuzione di compiti elaborata dalle costituzioni statali. L'importanza del diritto nazionale è ribadita ancora all'articolo 3, par. 4. La precisazione contenuta in questa disposizione appare centrale per inquadrare meglio l'effettiva portata della Convenzione di Madrid, che tutto sommato sembra abbastanza limitata: si afferma che la possibilità per le autonomie territoriali di stringere accordi con gli enti omologhi, situati al di là delle frontiere nazionali, dipende da quanto previsto dal diritto interno in materia di relazioni internazionali ed orientamento politico generale e dagli strumenti di controllo cui sono sottoposte le autorità territoriali, quindi non ampliando la capacità di quest'ultime ad agire verso l'esterno. La norma in questione non fa che ribadire e sviluppare quanto già affermato all'art. 1: nel pieno rispetto delle norme costituzionali dei Paesi contraenti, nega che la Convenzione conferisca carattere internazionale alle relazioni transfrontaliere. Pertanto, sarà considerato nullo ogni accordo concluso in contrasto con le leggi domestiche che assegnano poteri in materia di relazioni internazionali o con quelle che definiscono i controlli sulle attività dei governi territoriali.

¹⁰³ M. R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale fra enti substatuali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in "Le Regioni", a. XXXVII, n. 2, Aprile 2009.

¹⁰⁴ Convenzione-quadro di Madrid, art. 1.

Per quel che concerne le riserve a favore dell'autorità statale, invece, alcuni limiti ai governi locali vengono posti all'art. 2 par. 2, dove, dopo aver stabilito quali soggetti possono condurre relazioni transfrontaliere, utilizzando l'espressione generica "comunità o autorità locali", così da coprire tutti i possibili casi di decentramento e senza stabilire una stretta connessione con l'organizzazione territoriale di nessun ordinamento, è previsto che gli Stati possano ampliare ma anche comprimere la sostanza del concetto di "comunità o autorità territoriale". Ad esempio, stando a questa norma, sarà sempre possibile per gli Stati contraenti specificare quali delle sue Regioni ricadono nello scopo della Convenzione e quali ne sono invece escluse¹⁰⁵. Infine, si consente alle parti contraenti di concludere fra di loro accordi interstatali per decidere «l'ambito, le forme ed i limiti entro i quali hanno la possibilità di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera»¹⁰⁶.

Con la Convenzione quadro di Madrid, il Consiglio d'Europa ha agito affinché all'interno degli Stati avvenisse il riconoscimento delle attività di cooperazione transfrontaliera, agevolando il mantenimento dei rapporti internazionali di questo genere. Soprattutto, sono stati messi a loro disposizione alcuni modelli precostituiti di cooperazione transfrontaliera da cui trarre ispirazione al momento della conclusione degli accordi con le controparti straniere, è stata promossa la diffusione della cultura della collaborazione, nonché la condivisione di buone pratiche nell'ambito dei rapporti di frontiera. Quindi da un lato la Convenzione del 1980 ha risposto ad un bisogno delle comunità locali, offrendo base giuridica alle intese, fino allora informali, strette per attuare la cooperazione; dall'altro, però, la definizione delle stesse è stata circondata da una serie di garanzie a tutela degli Stati, dotati di vari strumenti per controllare e delimitare il fenomeno, nel rispetto del principio della sovranità statale¹⁰⁷. Per questo nella Convenzione si è deciso di non attribuire alle relazioni transfrontaliere il valore di atti di diritto internazionale, scelta che in quest'ottica spetterebbe esclusivamente agli Stati prendere.

La Convenzione di Madrid, dunque, non segnò ancora il momento a partire dal quale la costituzione delle Regioni transfrontaliere ebbe quell'impulso decisivo che nel corso degli anni Novanta ne ha determinato il fiorire lungo tutti i confini nazionali europei, ma

¹⁰⁵ Cfr. CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to the European Convention on Transfrontier... cit.*

¹⁰⁶ Convenzione-quadro di Madrid, art. 3, par. 2.

¹⁰⁷ Cfr. CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to the European Convention on Transfrontier... cit.*

rappresentò comunque un primo importante passo verso la cooperazione transfrontaliera di diritto pubblico e verso una maggiore autonomia degli enti territoriali europei: in questo modo è infatti iniziato il processo che ha lentamente condotto al riconoscimento del loro diritto¹⁰⁸ ad intrattenere rapporti internazionali e a concludere accordi volti a dare attuazione a progetti di cooperazione, che potrebbero contribuire al progresso delle comunità di confine.

2.3.2 *I tre protocolli addizionali alla Convenzione-quadro di Madrid.*

Già nel 1979, l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, nel dare il suo *placet* all'adozione della Convenzione-quadro di Madrid, intravedendone alcune carenze, sottolineava la necessità di provvedere, di lì a tre anni, ad integrarne il testo con un protocollo che riconoscesse chiaramente il diritto delle autorità e delle comunità locali ad impegnarsi in attività di cooperazione transfrontaliera¹⁰⁹.

In effetti, diversi anni dopo la sua entrata in vigore, la Convenzione non aveva dato grandi risultati, soprattutto perché la sua attuazione incontrava ostacoli di natura legale. Nonostante la volontà di diffondere e facilitare le intese e gli accordi di frontiera, alquanto incerta era rimasta la questione circa quale natura giuridica attribuire agli organismi sorti in seguito alla loro stipula e, di conseguenza, poco chiaro risultava anche il valore giuridico da riconoscere agli atti prodotti nell'ambito delle cooperazioni. Come veniva segnalato, il più grande limite all'effettiva applicazione della Convenzione giaceva nell'assenza di valore giuridico che gli atti emanati dalle autorità locali, nell'ambito delle relazioni con le comunità estere, riscontravano all'interno dei loro rispettivi ordinamenti¹¹⁰.

Per giunta, alcuni Stati contraenti erano rimasti riluttanti anche in seguito alla ratifica del Trattato e non avevano provveduto a conferire agli enti territoriali le competenze necessarie a concludere intese ed accordi internazionali. Sotto alcuni aspetti la Convenzione rimaneva quindi lettera morta. D'altronde essa non conteneva nessuna specifica obbligazione per l'autorità statale, che era meramente invitata a "facilitare",

¹⁰⁸ Così S. P. ISAZA QUERINI, *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, in "Federalismi", a. XI, n. 18, Ottobre 2014.

¹⁰⁹ Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, opinione n. 96/1979.

¹¹⁰ Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d'Europa, risoluzione n. 227/1991.

“promuovere” o “incoraggiare”. Certo non erano mancati i casi in cui, invece, le Parti contraenti si erano adoperate per dare effettiva esecuzione alle sue prescrizioni: i numerosi accordi bilaterali conclusi da alcuni Stati, insieme ai progressi di quelle legislazioni nazionali in cui erano stati elaborati istituti giuridici *ad hoc* erano sintomatici del relativo successo dell’iniziativa del Consiglio d’Europa e del conseguente dinamismo che la cooperazione territoriale viveva in alcune aree d’Europa. Ma restava la necessità di armonizzare ulteriormente il quadro giuridico di riferimento e di unire autorità e comunità territoriali sotto gli stessi principi fondamentali.

Per questa serie di ragioni, la Convenzione-quadro di Madrid è stata più volte integrata tramite l’adozione di diversi Protocolli. Per di più, questi aggiornamenti erano utili perché con il tempo gli strumenti giuridici predisposti dal Consiglio d’Europa si sono dovuti adattare agli sviluppi che nel frattempo sono avvenuti in materia di cooperazione territoriale nell’ambito dell’Unione Europea, sia per coordinare i due percorsi, formalmente distinti, ma sostanzialmente paralleli, sia per non lasciare indietro quegli Stati che aderiscono al Consiglio d’Europa, ma non all’U.E.

Un’iniziale integrazione alla Convenzione è avvenuta nel 1996, con il primo Protocollo addizionale¹¹¹, che ha finalmente definito la natura da attribuire alle decisioni prese dalle autorità territoriali nel campo della cooperazione transfrontaliera, equiparate per valore giuridico ed effetti agli atti dalle stesse adottati nell’ambito dei rispettivi ordinamenti (art.2). Si è poi riconosciuta la possibilità di costituire degli “organismi di cooperazione transfrontaliera” investiti o meno di personalità giuridica, di diritto privato ovvero di diritto pubblico e sottoposti alla legislazione del Paese in cui hanno sede legale. Essi vengono stabiliti per perseguire gli obiettivi tassativamente indicati dalle intese, senza essere abilitati ad emanare atti di portata generale o suscettibili di incidere sui diritti e sulle libertà dei singoli (art. 4). Più oltre si spinge l’articolo 5, il quale conferisce agli Stati il potere di riconoscere alle strutture di cooperazione istituite lungo i confini la natura di organi di diritto pubblico. Una previsione simile, ad esempio, si ritrova nella Convenzione del Benelux sulla cooperazione fra enti territoriali del 1986, che ha di fatto determinato l’istituzione di un nuovo tipo di autorità transfrontaliera.

¹¹¹ Aperto alla firma a Strasburgo il 9 novembre 1996, in vigore dal 1 dicembre 1998 dopo le prime quattro firme, e vincolante (a gennaio 2016) per 24 Stati membri del Consiglio d’Europa.

Il secondo Protocollo aggiuntivo¹¹², invece, è stato adottato nel 1998 ed ha contribuito ad ampliare ulteriormente il concetto di cooperazione internazionale fra autorità territoriali, avendo riconosciuto un nuovo tipo di rete regionale che iniziava a diffondersi in quegli anni, mirata a realizzare una “cooperazione interterritoriale”¹¹³, che si distingue da quella transfrontaliera poiché congiunge enti substatuali non limitrofi¹¹⁴.

L’approccio seguito dal Consiglio d’Europa è stato quello di andare incontro ad un fenomeno ancora una volta risultante dalla prassi. L’idea di fondo era che le relazioni fra le comunità europee – incoraggiate dalle misure adottate al livello internazionale o sovrastatale che dir si voglia – avessero assunto un dinamismo tale da fare un salto in avanti, stimolando la conclusione di accordi anche fra autorità locali geograficamente remote fra di loro, che non dividevano necessariamente una frontiera¹¹⁵. Perciò, le relazioni che si delineavano in questi casi erano puramente funzionali. Classici esempi di cooperazione interterritoriale sono i gemellaggi, mentre il caso emblematico è quello che si è profilato sul finire degli anni Ottanta fra i cosiddetti “quattro motori d’Europa”, vale a dire Baden-Württemberg (DE), Catalogna (ES), Lombardia (IT) e Rodano Alpi (FR)¹¹⁶, accomunati dall’essere aree ad intenso sviluppo economico nei loro rispettivi Paesi di origine, e quindi forze trainanti per l’intera Europa.

In conclusione, poiché si riteneva che tali contatti tra comunità fossero destinati a subire una notevole espansione nel futuro, il Consiglio, anziché lasciarli sprovvisti di un quadro giuridico di riferimento al livello internazionale, ha ritenuto opportuno inserirli, tramite il Protocollo n.2, nel ben noto e collaudato quadro composto dai due strumenti

¹¹² Aperto alla firma a Strasburgo il 5 maggio 1998, in vigore dal 1 febbraio 2001 dopo le prime quattro firme, e vincolante (a gennaio 2016) per 23 Stati membri del Consiglio d’Europa.

¹¹³ Definita all’art. 1 del Protocollo n. 2 come «qualsiasi concertazione volta ad instaurare rapporti tra collettività o autorità territoriali di due o più Parti contraenti, diversi da quelli di cooperazione transfrontaliera fra collettività confinanti, compresa la conclusione di accordi con le collettività o autorità territoriali di altri Stati».

¹¹⁴ Come si vedrà più avanti la medesima distinzione si ritrova nei regolamenti dell’Unione Europea, con l’obiettivo di mettere ordine alla variegata materia della cooperazione transeuropea e quindi distinguere i tipi di finanziamento ad esse destinate.

¹¹⁵ Cfr. CONSIGLIO D’EUROPA, *Explanatory Report to Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*, Strasbourg, 5.V.1998.

¹¹⁶ Il 9 settembre 1988, in vista della realizzazione del mercato unico europeo, le quattro Regioni, definite “i motori dell’Europa”, hanno firmato a Stoccarda un accordo di cooperazione, con l’obiettivo di incrementare il loro carattere internazionale e di promuovere il ruolo delle Regioni nel quadro della costruzione europea. Dal punto di vista funzionale, l’assenza di frontiere comuni e di strutture burocratiche permanenti, ha fatto sì che la cooperazione fra i *Quattro Motori si basasse sul principio della flessibilità istituzionale*. Di questo network interregionale dal 1990 fanno parte anche il Galles e le Fiandre.

giuridici già esistenti in materia di cooperazione transfrontaliera, vale a dire la Convenzione-quadro ed il suo primo Protocollo¹¹⁷.

Dunque, i due protocolli addizionali, intervenuti a completare la Convenzione, hanno contribuito all'ufficiale riconoscimento delle Euroregioni, segnatamente laddove prevedevano la possibilità di istituire degli "organismi per la cooperazione transfrontaliera" o "interterritoriale", possibilmente dotati di personalità giuridica, di natura pubblicistica o privatistica. In generale, non si può obiettare l'importanza che l'*acquis* del Consiglio d'Europa ha rivestito nella genesi di un vero diritto della cooperazione transfrontaliera derivante da fonti nazionali ed internazionali; esso ha inoltre reso la cooperazione territoriale una materia di diritto pubblico e, al contempo, ha determinato un avvaloramento dei livelli di governo non centrale, sia all'interno dei loro ordinamenti, sia all'esterno. Eppure, a questo punto della sua elaborazione, il sostanziale valore giuridico dell'*acquis* restava modesto: nonostante il Consiglio d'Europa avesse agito per fornire una disciplina armonica in materia di cooperazione territoriale fra autorità decentrate, le sue iniziative non riuscivano a delineare il quadro organico sperato.

Le cause del limitato successo sono da rintracciarsi in primo luogo nelle numerose limitazioni entro cui Convenzione e Protocolli circoscrivono le attività transfrontaliere ed interregionali, ritenendo prioritario salvaguardare l'autorità dello Stato e l'unità politico-geografica dei Paesi. Si aggiungono poi i ricorrenti rinvii al diritto interno, il diverso grado di adesione degli Stati agli accordi multilaterali promossi in seno al Consiglio e la successiva differente trasposizione che hanno trovato nei singoli ordinamenti. Una serie di motivi per cui è risultato difficile poter ricondurre i «vari tipi di cooperazione ad un unico modello, disciplinato da un quadro normativo unitario»¹¹⁸.

Il Consiglio d'Europa è pertanto intervenuto nuovamente e – anche per avvicinarsi alla disciplina predisposta al livello europeo – ha proposto un nuovo modello di organismo transfrontaliero, puntualmente disciplinato nei suoi elementi necessari. Nel dettaglio, il terzo ed ultimo Protocollo¹¹⁹, di recente adozione, ha introdotto l'istituto del Gruppo euroregionale di cooperazione (GEC), per molti versi simile, se non del tutto

¹¹⁷ Cfr. CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to Protocol No. 2 to the European Outline Convention...* cit.

¹¹⁸ S. P. ISAZA QUERINI, *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo...* cit.

¹¹⁹ Aperto alla firma ad Utrecht il 16 novembre 2009, in vigore dal 1 marzo 2013 dopo le prime quattro firme e vincolante (a gennaio 2016) per 6 Stati membri del Consiglio d'Europa (Cipro, Francia, Germania, Slovenia, Svizzera, Ucraina).

coincidente con il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)¹²⁰, lo strumento giuridico elaborato poco tempo prima nell'ambito dell'U.E. nel tentativo di ridurre ad un unico schema le multiformi Euroregioni sorte a cavallo dei confini europei. Anche il terzo Protocollo, nelle intenzioni dei suoi relatori, dovrebbe diminuire il disordine che caratterizza da sempre la materia della cooperazione transfrontaliera, presentando un "nocciolo duro"¹²¹ di regole da seguire quanto a istituzione, *membership*, compiti e responsabilità dei Gruppi euroregionali, che così, pur restando soggetti alla legge dello Stato in cui è stabilita la sede legale, per lo meno negli elementi essenziali resterebbero disciplinati dalle stesse regole¹²².

In verità, il progetto iniziale¹²³ era stilare un'autonoma Convenzione, contenente una disciplina organica sullo *status* giuridico degli organismi transfrontalieri ed interregionali; ma dopo che anche le istituzioni dell'U.E. hanno iniziato a lavorare su un regolamento con la medesima finalità, il Consiglio d'Europa ha optato per l'adozione dell'ultimo protocollo, che avrebbe contenuto le previsioni essenziali sull'istituzione ed il funzionamento dei corpi transfrontalieri, del tutto in linea con la normativa europea. Lo stesso preambolo del Protocollo n. 3 sancisce che gli articoli che lo seguono forniscono un quadro normativo consapevole del fatto che, per un certo numero di Stati membri del Consiglio d'Europa, un sufficiente grado di armonizzazione si deve già alla validità nei loro ordinamenti del regolamento approvato in materia da Parlamento e Consiglio europeo.

Il cosiddetto "nocciolo duro" di norme contenute nell'ultima integrazione alla Convenzione-quadro stabilisce innanzitutto che il Gruppo euroregionale di cooperazione (da qui in poi GEC) è uno strumento giuridico posto al servizio dei progetti transfrontalieri, una struttura perenne ed autonoma, obbligatoriamente dotata di personalità giuridica¹²⁴, di diritto pubblico o di diritto privato, che gode della più ampia capacità accordata alle persone giuridiche dal diritto nazionale dello Stato in cui ha sede legale il GEC. Questo implica per il Gruppo la capacità di concludere contratti, impiegare

¹²⁰ Regolamento (CE) N. 1082/2006, in parte modificato dal Regolamento (CE) N. 1302/2013.

¹²¹ Così definito in CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* Utrecht, 16.XI.2009.

¹²² Cfr. *ivi*.

¹²³ Cfr. *ivi*.

¹²⁴ Protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro di Madrid, art. 2.

personale, disporre di un budget, indire gare d'appalto e acquisire o alienare beni mobili ed immobili (art.2).

Quanto alla composizione dei GEC, si stabilisce che ne sono membri prima di tutto le autorità e le comunità territoriali delle Parti, potendovisi aggregare anche gli Stati, qualora almeno un suo ente territoriale ne sia già parte; membri possono poi essere tutte le persone giuridiche che perseguono finalità d'interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e che siano finanziate in modo maggioritario da autorità pubbliche, oppure la cui gestione sia sottoposta a controllo pubblico ovvero la metà dei membri che siedono nell'organo amministrativo, direttivo o di controllo, siano di nomina pubblica¹²⁵; infine, si consente la partecipazione anche delle collettività o delle autorità rientrate in Stati che non hanno aderito al Protocollo, a condizione che siano confinanti con lo Stato in cui il Gruppo ha sede legale (art. 3).

Quanto all'istituzione, è previsto un lungo *iter* caratterizzato da limiti di natura materiale, procedurale e sostanziale¹²⁶. In primo luogo, si dispone che la volontà di costituire un GEC debba essere contenuta in un accordo concluso fra i membri fondatori, al quale allegare la documentazione necessaria a provare che gli adempimenti richiesti a ciascun membro dalle rispettive legislazioni nazionali siano stati rispettati; prima di concludere tale accordo e diventare membri dei GEC, i governi territoriali devono notificarne l'intenzione allo Stato di appartenenza ed, in alcuni casi, ottenere l'autorizzazione, che può essere negata per inosservanza al diritto interno o alle disposizioni stesse del Protocollo, o per ragioni di "interesse pubblico" o di "ordine pubblico" avanzate dallo Stato, che le deve ad ogni modo motivare. La procedura si conclude con la registrazione (nel caso in cui al GEC sia conferita personalità di diritto privato), o con la pubblicazione (se gli viene attribuita personalità di diritto pubblico) nello Stato in cui è stabilita la sede legale e in quelli di appartenenza dei membri del Gruppo; infine bisogna adempiere a un obbligo di comunicazione verso l'autorità statale, che viene così portata a conoscenza della formazione del Gruppo euroregionale (art.4).

¹²⁵ Viene qui ripresa la nozione di organismo di diritto pubblico come definita dall'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

¹²⁶ S. P. ISAZA QUERINI, *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo... cit.*

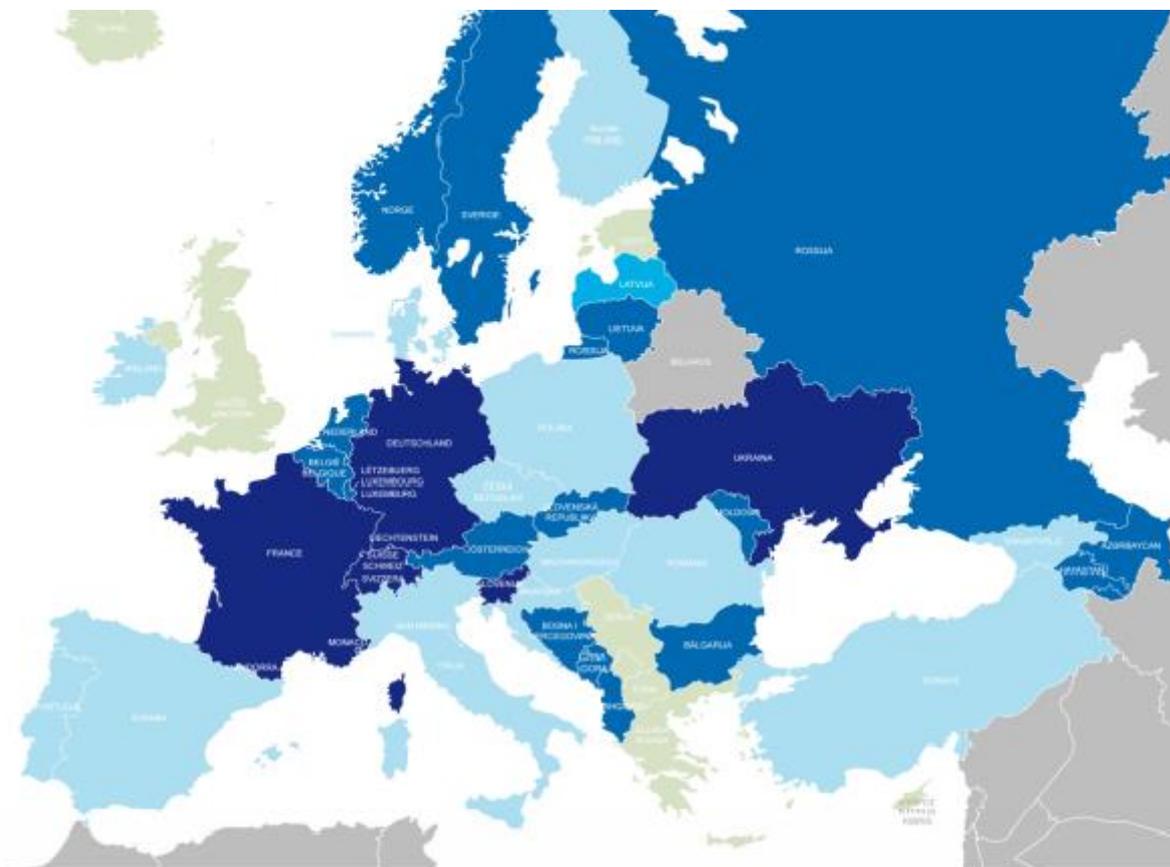
Ogni GEC è dotato di uno statuto che fissa le regole riguardanti il suo funzionamento e che è parte integrante dell'accordo costitutivo. Ma le linee generali circa l'attività sono dettate all'articolo 7 del Protocollo, in base al quale il GEC svolge esclusivamente le funzioni che i suoi membri hanno inteso accordargli, nel rispetto della distribuzione delle competenze risultante dal diritto nazionale. Il GEC può quindi adottare le misure necessarie per la realizzazione dei suoi compiti, mentre gli enti territoriali suoi membri, in virtù del principio di leale collaborazione, sono tenuti a prendere i provvedimenti necessari a facilitare l'attività transfrontaliera. I compiti delegati al GEC non possono comunque implicare l'esercizio di poteri normativi, andare ad incidere sui diritti e le libertà dei cittadini o permettere imposizioni di natura fiscale. Da ultimo, anche gli Stati, se membri del GEC, possono delegargli lo svolgimento di funzioni di loro competenza.

Per concludere, il ricorso al GEC permette sia di dotarsi di una persona giuridica che gestisca i programmi transfrontalieri, nonché di facilitare lo stabilirsi di partenariati tra Stati ed enti posti su ambo i lati delle frontiere, rafforzando il valore transnazionale o europeo del progetto. I punti deboli dell'istituto, invece, sono collegati al regime giuridico ancora incerto: finora non è stato istituito nessun GEC e i pochi Stati che hanno ratificato il Protocollo n. 3 non vi hanno dato successiva applicazione. Inoltre molto del successo dei GEC dipende anche dalla concorrenza rappresentata dall'equivalente istituto messo a punto dall'Unione Europea: il GECT per il momento ha riscontrato sicuramente molto più favore, dovuto anche al fatto che quest'ultimo sia disciplinato da un regolamento dell'Unione Europea, pertanto direttamente valido ed applicabile negli ordinamenti nazionali; inoltre al GECT, lungi dal favorire la cooperazione transfrontaliera fra i soli 28 Stati membri dell'Unione Europea, vi possono aderire anche gli Stati terzi ed i loro enti, potendo così approfittare di uno strumento che gli permette di partecipare alle dinamiche sovranazionali e di venire coinvolti nelle politiche dell'Unione Europea.

Sarà infine l'esperienza a mostrare se le previsioni contenute nel Protocollo n°3 sono state elaborate in modo da incontrare i bisogni delle comunità territoriali¹²⁷.

¹²⁷ Cfr. CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention...* cit.

Figura 2.3 *L'Aquis del Consiglio d'Europa: un'applicazione completa del quadro giuridico elaborato dal Consiglio d'Europa per uniformare la cooperazione transfrontaliera in tutto il territorio europeo si ha solo in pochi Stati, non avendo la maggior parte dei membri dell'organizzazione sottoscritto i successivi protocolli, ed in particolar modo il più incisivo dei tre, vale a dire il Protocollo n°3.*



- Stati in cui la Convenzione-quadro di Madrid ed i suoi tre protocolli addizionali sono in vigore
- Stati in cui la Convenzione-quadro di Madrid, il suo primo e il suo secondo protocollo addizionale sono in vigore
- Stati in cui la Convenzione-quadro di Madrid ed il suo primo protocollo addizionale sono in vigore
- Stati in cui la Convenzione-quadro di Madrid è in vigore
- Stati in cui la Convenzione-quadro di Madrid non in vigore

2.4 *L'aspetto prevalentemente finanziario dei primi interventi della Comunità Europea in materia di cooperazione transfrontaliera.*

L'attività del Consiglio d'Europa degli anni Ottanta, tesa al consolidamento delle relazioni internazionali fra le autorità territoriali dei diversi Stati europei e al rafforzamento del ruolo estero degli enti regionali, ha senza dubbio rappresentato l'avvio della cooperazione territoriale come fenomeno guidato dall'alto ed inserito in processi transnazionali a largo spettro; ma allo stesso tempo essa non ha coinciso esattamente con quella "esplosione" di regioni transfrontaliere cui si è assistito solo alcuni anni più tardi. Invero, il rapido diffondersi delle Euroregioni è stato un evento tipico degli anni Novanta, quando le strutture istituite a cavallo dei confini statali sono passate sotto la sfera di influenza della Commissione europea.

L'ingresso della cooperazione transfrontaliera fra gli obiettivi delle politiche comunitarie è avvenuto in un momento storico in cui la Comunità Economica Europea si stava impegnando a compiere importanti passi avanti nella realizzazione di uno spazio europeo sempre più integrato, e mentre iniziava anche a volgere l'attenzione verso la dimensione territoriale degli Stati membri, ritenendo opportuna l'adozione di incisive politiche focalizzate sulle esigenze locali, capaci di coinvolgere direttamente la base civile e le autorità substatali. Contemporaneamente alla definizione di queste linee politiche, i progetti che alcuni enti regionali e locali si stavano nel frattempo impegnando a realizzare lungo i confini sono inevitabilmente diventati oggetto di considerevole interesse per le istituzioni sovranazionali, che ne intravedevano l'affinità con i nuovi obiettivi da raggiungere in Europa. È per tale ragione che la seconda tappa storica, fondamentale per il regionalismo transfrontaliero, viene solitamente fatta risalire all'instaurazione del Mercato Unico¹²⁸ e al contestuale lancio da parte della Commissione europea¹²⁹ del programma Interreg, specificatamente dedicato al finanziamento diretto dei progetti transfrontalieri.

¹²⁸ Cfr. L. O'DOWD, *op. cit.*

¹²⁹ In questo frangente appare più appropriato far risalire i primi programmi a sostegno della cooperazione transfrontaliera direttamente alla Commissione europea, essendosi trattato di una sua spontanea iniziativa, partita con 14 progetti *pilot* sperimentati fra il 1988 e il 1989 primariamente nei sei Stati fondatori.

Con la presentazione del Libro bianco della Commissione “sul completamento del mercato interno”¹³⁰ è stata chiaramente espressa la volontà di portare a compimento il progetto del Mercato Unico, descritto come «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali»¹³¹, in altri termini un progetto volto a integrare i vari mercati nazionali per farli convergere in un mercato unico, in espansione, dinamico e sufficientemente flessibile. Così inquadrati i caratteri principali che si intendeva far assumere al Mercato interno, considerate le finalità perseguite dalla cooperazione territoriale – come finora descritta – e aggiunto che proprio nel 1988 veniva riformata la Politica regionale nel senso di un’espansione della gestione decentrata, del principio del partenariato e del budget ad essa destinato¹³², va da sé che fosse naturale, in questo particolare frangente, lo stabilirsi di un legame fra le attività messe in pratica dalle Regioni transfrontaliere e l’integrazione europea. Pertanto, al fine di garantire il successo degli obiettivi definiti dalla Comunità Europea a metà degli anni Ottanta, la Commissione europea ha scelto di assegnare un vero e proprio ruolo europeo alle cosiddette Euroregioni, che si sarebbero dovute atteggiare a “laboratori” per l’integrazione europea¹³³, funzione che è stata sancita con il Programma di Iniziativa Comunitaria Interreg, che a partire da allora ha acquisito negli anni sempre più forza.

L’adozione di tali nuove misure può essere meglio compresa se si considera che, tra le altre cose, l’avvio del Mercato Unico è stato uno *step* decisivo nel cammino verso l’Europa unita poiché ha rappresentato il passaggio da un’integrazione di tipo “negativo” ad una di tipo “positivo”¹³⁴. L’integrazione negativa, messa in atto fino a quel momento, prevedeva l’importante – ma non più sufficiente – abolizione delle barriere fra i territori nazionali, che da sola non bastava per giungere al perfezionamento di uno spazio europeo

¹³⁰ Il Libro bianco sul completamento del Mercato Interno è stato approvato nel 1985, in occasione del Consiglio europeo di Milano. Esso prevedeva l’adozione da parte delle istituzioni europee di circa trecento provvedimenti, da realizzarsi entro il 31 dicembre 1992. Delle misure previste ne sono state adottate più del 90%. Tuttavia il programma così definito non si è rivelato sufficiente. Si è così cercato di rimediare alle carenze con l’Atto per il mercato unico, adottato dalla Commissione europea nel 2011, su stimolo del cd. Rapporto Monti dell’anno precedente.

¹³¹ Si tratta della definizione fornita dall’art.13 dell’Atto Unico Europeo del 1986, che ha inserito l’obiettivo del Mercato interno all’interno del trattato CEE.

¹³² Così UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA (DG della Politica regionale e urbana), *Storia ed evoluzione della Politica regionale e di coesione dell’Unione Europea*, Bruxelles, 2010.

¹³³ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Territorial Cooperation in Europe... cit.*

¹³⁴ Cambiamento di approccio che è stato individuato prima di tutto dal politologo F. SCHARPF, *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford, 1992.

integrato. L'integrazione "positiva", invece, non implicava semplicemente un'attività liberalizzatrice ad opera della Comunità Europea, ma anche la predisposizione – il "porre" in essere come suggerisce l'aggettivo "positivo" adesso affiancato a descrivere l'attività comunitaria – di misure che sancivano l'inizio del consistente intervento nelle attività economiche e produttive da parte degli organi comunitari, così accresciuti anche in importanza. È all'interno di questo innovativo approccio che si è inserito il supporto offerto alle Regioni transfrontaliere dalla Commissione europea, che ha fatto ricorso a vari strumenti della politica regionale, primo fra tutti Interreg.

Il Programma di Iniziativa Comunitaria Interreg è stato introdotto ufficialmente, su volontà della stessa Commissione Europea, nel 1990 dopo un periodo di prova nel biennio precedente, come strumento finalizzato a rafforzare l'integrazione europea e costruito *ad hoc* per sostenere le Regioni europee di confine, allo stesso tempo consentendo all'organizzazione sovranazionale di avvalersi della potenzialità delle reti di cooperazione che queste instauravano fra di loro. Nel dettaglio, la Commissione ha affidato a tale programma un duplice compito: in primo luogo, esso è stato inserito nelle politiche europee come uno degli strumenti attraverso il quale garantire il successo dello spazio economico europeo integrato, andando ad agire proprio in quelle aree che tradizionalmente rappresentano le fratture fra sistemi statali, quindi amministrativi ed economici, distinti. In tal senso, si spiega anche il secondo significato assunto dal programma Interreg, che era stato elaborato, e tuttora riveste una funzione importante per eliminare le condizioni sfavorevoli che spesso caratterizzano le aree di confine, viste al momento del lancio di tale programma come le aree su cui l'estinzione delle barriere economiche, conseguente all'instaurazione del Mercato unico, avrebbe avuto maggiore impatto in termini sia positivi sia negativi. La delicata posizione delle Regioni di confine nell'ambito del progetto presentato dalla Commissione nel Libro bianco sul completamento del Mercato Interno, e confermato con l'adozione dall'Atto Unico Europeo, del Trattato di Maastricht e dei "Pacchetti" Delors I e II¹³⁵, era dettata dalla perifericità materiale e sostanziale che abitualmente le allontana dal centro delle attività

¹³⁵ Il «pacchetto Delors I» è stato approvato dal Consiglio europeo nel marzo 1988, come strumento volto a raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati per il 1992-1993. Prevedeva la riforma della Politica agricola comune, il rafforzamento della politica di coesione e delle politiche a favore dell'ambiente, delle scienze, delle tecnologie e dei trasporti. Nel 1993, cioè al termine del periodo prefissato, con il documento noto come «Pacchetto Delors II», la Commissione ha apportato alcune modifiche all'impianto operativo dei Fondi strutturali, seppur confermando la validità dei principi che avevano ispirato la riforma del 1988. Sul punto, W. PETZOLD, *1989-1993: dai Progetti ai Programmi*, in "Panorama Inforegio", n. 26, Bruxelles, Giugno 2008.

economiche e politiche degli Stati di cui fanno parte, peggiorata dall'esistenza di infrastrutture solitamente inadeguate e di risorse naturali scarse; in aggiunta per queste aree restava al contempo difficile poter sfruttare i vantaggi derivanti dall'esser prossime a collettività locali con caratteristiche o bisogni economici e sociali simili, in quanto persistevano le differenze in termini di sistema legale, amministrativo e di welfare sociale, oppure di lingua e tradizioni culturali¹³⁶. È per mitigare queste criticità che si è provveduto ad introdurre misure come Interreg, o come i GEC ed i GECT.

Dal 1990 Interreg svolge l'importante compito di forgiare legami fra gli *stakeholders* locali che si trovano su lati diversi delle frontiere degli Stati membri (e non), in modo tale da abbandonare l'ottica dei confini come ostacoli alle relazioni e agli scambi. Conseguentemente, dopo la presentazione del primo programma, sorto inizialmente come misura elaborata per assicurare il successo dell'instaurazione del Mercato interno entro il 1992, si sono finora susseguite cinque generazioni di Interreg, essendo attualmente attivo Interreg Europe¹³⁷, inserito nella programmazione 2014-2020 come parte integrante dall'agenda "Europa 2020", in linea con gli obiettivi perseguiti da quest'ultima nella direzione di una crescita intelligente e sostenibile e di una società inclusiva e diversificata. Nell'arco di questi 25 anni il programma di finanziamento espressamente volto a stimolare le attività collaborative fra enti locali ha subito diverse modifiche, che lo hanno reso sempre più complesso, ma ne hanno anche accresciuto l'importanza in termini di disponibilità di spesa, numero di Paesi interessati e tipo di attività supportate.

¹³⁶ Cfr. UNIONE EUROPEA - COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Outlook for the development of the Community's territories, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2000.

¹³⁷ Tutte le informazioni sulle caratteristiche e le modalità di funzionamento di Interreg Europe si possono trovare su www.interregeurope.eu.

	Fase	N. programmi	Budget (milioni EUR)	N. Stati Membri UE
0	1988-1989	14 progetti	0,021	/
I	1990-1993	31	1,082	12
II	1994-1999	59	3,500	15
III	2000-2006	79	5,100	25 (dopo il 2004)
IV	2007-2013	92	7,800	27
V	2014-2017	100	10,100	28

Tabella 2.1 l'evoluzione del programma Interreg nel corso delle sue varie fasi e il totale dei finanziamenti disponibili nell'ambito del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Fonte: INTERACT, The Community Initiative Interreg, LRDP LTD, Ex-post evaluation.

Soprattutto, nel tempo, si è provveduto a correggere ed espandere i parametri che regolano l'eleggibilità dei progetti transfrontalieri selezionati per essere destinatari dei fondi allocati tramite Interreg. Infatti, come è tipico nello stanziamento di tutti i fondi europei, anche le iniziative di cooperazione transfrontaliera che desiderano ottenere sostegno in tal senso devono rispettare i parametri e presentare i requisiti stabiliti nelle regolazioni europee sui finanziamenti. A titolo d'esempio, Interreg I non poteva essere applicato lungo le frontiere esterne dell'Europa a 12, ed interveniva in ausilio delle sole aree NUTS 3¹³⁸ poste in corrispondenza dei confini terrestri o, eventualmente, separate da quelli marittimi¹³⁹. Questa tendenza è stata invertita a partire dal 2000, con Interreg III, quando si è iniziato a fornire supporto finanziario anche alle attività di cooperazione realizzate lungo le frontiere degli Stati di prossima adesione, fino a coprire tutti i confini interni ed esterni dell'Europa a 25 nel 2004. Gli Stati non membri dell'Unione Europea,

¹³⁸ La sigla NUTS sta per "Nomenclature of Territorial Units for Statistics". Si tratta di un'unità armonizzatrice utilizzata dall'amministrazione sovranazionale per classificare e dividere in modo gerarchico il territorio europeo tramite una scala di livelli che va da 0 a 6. Il livello 0 corrisponde ai territori degli Stati membri, mentre il livello regionale è diviso in 3 parti: il NUTS 1 indica il livello regionale più esteso, mentre il NUTS 3 corrisponde ad un livello regionale intermedio. Alcuni Paesi, specie i più piccoli, non presentano una suddivisione che ricomprende tutti e 6 i livelli.

¹³⁹ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Territorial Cooperation in Europe... cit.*

ma ugualmente coinvolti nelle attività di cooperazione transfrontaliera promosse dalle sue istituzioni, sono soprattutto la Svizzera e la Norvegia.

Altri principi importanti, da cui dipende la selezione dei progetti patrocinati da Interreg, richiedono il coinvolgimento di almeno due soggetti distinti legati ad entrambi i lati del confine, il cofinanziamento di *partner* differenti (nel periodo 2014-2020 l'Unione Europea provvede a finanziare fino al massimo l'85% del costo del progetto), una gestione indipendente del progetto guidato da un'apposita autorità che interagisce con la Commissione, il controllo da parte degli Stati membri coinvolti e allo stesso tempo supervisionati della Commissione¹⁴⁰.

Anche il concetto di cooperazione transeuropea è stato progressivamente allargato e con esso il tipo di attività portate avanti dalle autorità territoriali eleggibili per Interreg. Per distinguere i diversi settori di intervento a cui è dedicato il programma di finanziamento, questo è stato diviso in 3 parti, o *strand*, ognuno indicato da una lettera. Così, mentre Interreg A è costruito per sovvenzionare la cooperazione transfrontaliera fra enti substatuali confinanti, lo *strand* B sostiene la cosiddetta cooperazione macro-regionale, o transnazionale, che viene portata avanti sempre da collettività poste in stretta prossimità, ma entro uno spazio geografico molto più esteso; infine, lo *strand* C è dedicato alle attività di cooperazione interregionale, realizzata da regioni che invece non sono direttamente confinanti o contigue.

Con l'instaurazione del Mercato Unico, che aveva esteso e valorizzato il regionalismo transfrontaliero, e con la Commissione che tramite la definizione di Interreg si poneva come attore chiave per la riuscita delle iniziative di cooperazione transeuropea, lo spazio in cui agiva l'allora Comunità Europea finiva per diventare lo scenario privilegiato entro il quale stabilire gli organismi a cavallo dei territori degli Stati membri. Ma Interreg non è stata l'unica iniziativa comunitaria proposta al fine di incoraggiare le attività di cooperazione regionale sul suolo europeo. Anzi, la Commissione ha iniziato presto a servirsi delle strutture transfrontaliere per conseguire tutta una serie di altre finalità, attribuendo loro funzioni sempre nuove all'interno del processo europeo di integrazione e di allargamento.

Nel momento stesso in cui si procedeva all'introduzione di Interreg e al perfezionamento del Mercato Unico, il già variegato scenario della reti transfrontaliere

¹⁴⁰ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Territorial Cooperation in Europe... cit.*

europee veniva improvvisamente alterato ed ulteriormente complicato dal collasso di quello che, dal secondo dopoguerra fino alla fine degli anni Ottanta, era stato il contesto geopolitico di riferimento, vale a dire gli sconvolgimenti derivanti dalla fine della contrapposizione fra blocco Occidentale e blocco Sovietico, con la conseguente proliferazione di nuovi confini statali pronti ad aprirsi alle relazioni con i Paesi situati ad Ovest.

Proprio l'apertura dei confini a Est, con la messa a punto di politiche di vicinato e di altri interventi dell'Unione Europea in vista dell'inglobamento degli Stati di nuova indipendenza all'interno del processo d'integrazione sovranazionale, ha rappresentato il terzo momento determinante per lo sviluppo del regionalismo transfrontaliero in Europa¹⁴¹. La motivazione si rintraccia nel fatto che, se la fine della tensione internazionale prefigurava la possibilità di una riunificazione del Continente sotto l'egida delle istituzioni comunitarie, queste hanno scelto di affidare alle strutture di cooperazione transfrontaliera, da istituirsi fra i territori già parte dell'Unione Europea e quelli esterni, l'importante compito di stabilizzazione dei nuovi confini e di sostegno alla transizione democratica. Ancora una volta questo è avvenuto tramite la predisposizione di strumenti finanziari, piuttosto che giuridici o politici, e poiché secondo la regolamentazione vigente i fondi Interreg potevano essere allocati solo nelle regioni degli Stati aderenti all'Unione Europea, nuovi programmi sono stati opportunamente elaborati per andare incontro alle necessità delle zone dell'Est Europa.

Il primo programma, costruito su misura per la cooperazione con i Paesi dell'Europa centrale e dell'Est (PEC), è stato Phare (che sta per *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economics*), un vero e proprio strumento di pre-adesione volto a stimolare i progetti transfrontalieri con i due Paesi candidati. Successivamente è stata la volta di Tacis (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), progettato in particolar modo per la cooperazione fra Finlandia e Russia (definita a tal scopo come nuovo Stato indipendente - NSI) e, ponendosi, dunque, come strumento utile per la gestione delle relazioni dell'Unione Europea lungo i confini esterni. Infine, Credo che promuove le iniziative tra le regioni transfrontaliere fra i “nuovi Stati indipendenti” e i Paesi dell'Europa Centrale e dell'Est. Gli obiettivi del programma sono di promuovere il buon vicinato, la stabilità sociale e lo sviluppo economico. Complessivamente il

¹⁴¹ L. O'DOWD, *op. cit.*

contributo dell'Unione europea ammonterà all'80% dei costi del progetto. Le attività idonee variano e comprendono attività nel campo dello sviluppo economico, dei servizi urbani e regionali, delle risorse umane, dell'ambiente e del governo locale e regionale. Anche i progetti di infrastrutture possono essere considerati idonei a ricevere sostegno, ma i progetti commerciali non saranno finanziati. I candidati idonei sono le organizzazioni PEC non a scopo di lucro situate nelle 36 regioni frontaliere interessate. Devono essere responsabili a livello locale e possono essere del settore pubblico o privato, come ad esempio amministrazioni locali, camere di commercio, istituti per l'istruzione e organizzazioni non governative.

Tutte queste iniziative hanno avuto un effetto considerevole nell'incoraggiare le autorità dell'Europa dell'Est a cercare di instaurare cooperazioni transfrontaliere, sebbene in molti casi sia stata l'autorità nazionale ad aver guidato i processi e ha quindi trattenuto un forte controllo sul tipo e finalità dei progetti¹⁴².

Inquadro modo, motivazioni e caratteristiche degli interventi comunitari nel campo della cooperazione transfrontaliera e considerata la loro essenza prettamente finanziaria, è ora possibile tracciare qualche considerazione finale circa gli effetti che hanno sortito sulle regione transfrontaliere. Il primo programma pilota è stato lanciato dalla Commissione nel 1988 e formalizzato nel 1990. Da allora si è passati da 26 ad oltre 70 Regioni transfrontaliere nel 1999¹⁴³, uno scenario oggi ancora più complesso per via dell'introduzione di nuove forme legali cui le aree frontaliere possono rifarsi per istituire degli organismi comuni. Lungi dall'essere una mera casualità, il fatto che l'affiorare di un numero sempre maggiore di strutture transfrontaliere sia avvenuto solamente in seguito alla predisposizione dei programmi di sovvenzionamento della Commissione europea ha messo in evidenza quanto l'abolizione degli ostacoli giuridici tentata dal Consiglio d'Europa, da sola, non riuscisse a stimolare ed attirare gli enti pubblici locali in tale direzione.

Di fatti, come è stato riscontrato, il successo della cooperazione transfrontaliera dipende da una pluralità di fattori¹⁴⁴: una base legale vaga ed incerta, sommata alla scarsità di risorse finanziarie, quest'ultima rendendo difficile tanto l'adozione quanto l'esecuzione delle decisioni e dei progetti, sono fra i principali impedimenti all'istituzione

¹⁴² Così, Perkmann, *Cross-border Regions in Europe. Significance and drivers...* cit.

¹⁴³ *Ivi*.

¹⁴⁴ Cfr. ESPON, *op. cit.*

di strutture di cooperazione solide e proattive. Per cui, osservando l'impulso derivante dal livello transnazionale, si può notare un sostanziale differenza, ma anche complementarità d'approccio fra Consiglio d'Europa e Commissione europea: mentre il primo ha contribuito al consolidamento della cooperazione territoriale risolvendo le incertezze giuridiche, gli incentivi della seconda hanno riguardato puramente il piano finanziario.

Contributi economici a sostegno dei progetti di cooperazione regionale vengono offerti anche dagli Stati membri, e gli enti territoriali direttamente coinvolti contribuiscono al budget delle Regioni transfrontaliere, ma, ad ogni modo, Interreg resta la più importante fonte di finanziamento di queste attività, con la conseguenza che il rispetto dei parametri richiesti nelle normative europee diviene un elemento cruciale. Per questo motivo, spesso e volentieri, le strutture di gestione della cooperazione, nel tentativo di rispondere a tutti i requisiti necessari per vedersi assegnato un aiuto economico, finiscono per funzionare come delle agenzie di implementazione delle specifiche politiche di vicinato elaborate in sede comunitaria¹⁴⁵; la loro stessa esistenza finisce per essere limitata al periodo sufficiente a portare a termine un determinato progetto¹⁴⁶, arco temporale solitamente compreso fra i tre ed i cinque anni, cioè la durata minima richiesta come – ennesimo – requisito per ottenere un finanziamento Interreg.

Una critica potrebbe essere rivolta all'eccessiva formalità che contraddistingue le regolamentazione europee, specialmente quelle che disciplinano il modo di operare dei Fondi, è che queste rischiano a volte di snaturare la spontaneità che inizialmente aveva contraddistinto la costituzione delle strutture di cooperazione transfrontaliera in Europa, o di privarle di quella che in più occasioni si è dimostrata essere la loro stessa essenza, vale a dire la flessibilità organizzativa, da cui sono derivati i variegati modelli di Regioni transfrontaliere che oggi dominano il panorama europeo. Allo stesso tempo però, non si può non riconoscere che con l'introduzione di Interreg e di altri programmi sia stata fornita la possibilità materiale di realizzare numerosi progetti di cooperazione transfrontaliera, che hanno spaziato dalla riconversione industriale¹⁴⁷, alla valorizzazione

¹⁴⁵ Cfr. ESPON, *op. cit.*

¹⁴⁶ Così N. BELLINI, U. HILPERT (a cura di), *Europe's changing geography. The impact of ininter-regional networks*, Routledge, Londra, 2013.

¹⁴⁷ Tipici esempi in tal senso sono rappresentati da Euregio, di cui si è già detto, o dalla Grande Région, una sviluppata struttura transfrontaliera che ha guidato la comune riconversione industriale nelle aree della Lorena, della Saar e dalla Vallonia colpite dalla crisi del settore carbo-siderurgico a metà degli anni Settanta del secolo scorso.

delle risorse naturali¹⁴⁸, al riavvicinamento di collettività subnazionali divise da confini imposti in base all'esito delle guerre¹⁴⁹.

In questo modo le autorità territoriali, ognuna portatrice di istanze locali diverse, sono riuscite a soddisfare i bisogni delle proprie collettività e a partecipare al processo d'integrazione europea in misura simile a quanto era sempre stato possibile fare solo alle autorità statali. In definitiva, quindi, i territori di confine hanno così guadagnato una posizione decisiva all'interno dell'Europa Multilivello, che ha portato anche a far riconsiderare la propria posizione di aree periferiche ed improduttive all'interno dei rispettivi Paesi d'origine.

2.5 Il nuovo approccio legalistico dell'Unione Europea in materia di cooperazione territoriale: L'introduzione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

Gli interventi comunitari rivolti alle reti di cooperazione transeuropea, avvenuti dagli anni Novanta in poi, hanno avuto degli effetti molto chiari. Uno di questi è stato il progressivo abbandono del metodo legalistico incoraggiato dal Consiglio d'Europa, che proponeva l'istituzione di Regioni transfrontaliere sotto forma di entità politico-amministrative formali, a favore dell'approccio più pragmatico ed economicamente orientato proprio delle politiche regionali europee, abbracciato non appena l'allora Commissione delle Comunità europee aveva provveduto ad introdurre programmi di finanziamento a sostegno delle Euroregioni, forte del recente ruolo attribuitole come organismo dotato del potere – e del portafoglio – per intervenire a riequilibrare le storture che mettevano le aree coinvolte nel processo d'integrazione su livelli di sviluppo socio-economico impari.

Il cambiamento di approccio, delineatosi subito dopo che la Comunità Europea ha reso le attività di cooperazione transfrontaliera oggetto delle sue politiche, è stato individuato come un tipico sintomo dell'iniziale e generale predilezione delle istituzioni europee per un'integrazione di tipo economico e funzionale¹⁵⁰, in linea con le resistenze degli Stati membri, ancora restii a intravedere un'unione di stampo anche politico.

¹⁴⁸ In questo caso si segnala, invece, la rilevanza della cooperazione realizzata fra i Paesi del mar Baltico e fra quelli attraversati dal bacino del Danubio.

¹⁴⁹ Il caso più esemplare in tal senso è rappresentato dalla cooperazione attuata al confine fra Italia e Austria, che ha dato vita all'Euroregione Tirolo - Alto Adige- Trentino, dotata della struttura elaborata in sede comunitaria, cioè il Gruppo europeo di cooperazione territoriale.

¹⁵⁰ Così, M. PERKMANN, *Cross-border Regions in Europe. Significance and drivers...* cit.

Con l'introduzione dell'Unione Monetaria, però, si è potuto considerare terminato il progetto funzionalista voluto da Jean Monnet¹⁵¹, che non era sfociato negli *spill-over* desiderati. Tale modo di guidare il processo d'integrazione europea ha mostrato le sue maggiori falle soprattutto in seguito alla crisi economica scatenatasi nel 2008, che ha determinato un'esacerbazione dei rapporti fra alcuni Stati membri. Ne è derivata la richiesta da parte di alcuni, e sulla spinta degli umori dei cittadini, di un rafforzamento della dimensione politica e solidaristica all'interno dell'Unione Europea, ritenendosi che la ricerca della coesione fra i territori europei non poteva più essere sostenuta soltanto da obiettivi economici, commerciali o finanziari, che, era diventato evidente, i 28 Stati membri non riuscivano a perseguire tutti allo stesso modo¹⁵².

Un analogo cambiamento di rotta, nella direzione di un sostegno da parte delle istituzioni di Bruxelles non più solo economico-finanziario, si è registrato anche in materia di cooperazione transfrontaliera, per la quale si è cercato di introdurre un'armonizzazione del contesto legale, ulteriore rispetto a quella già proposta dal Consiglio d'Europa. In particolar modo, nonostante gli sforzi, il Consiglio d'Europa non era riuscito – o non aveva voluto farlo — a tracciare una base legale comune in grado di risolvere l'ambiguità giuridica che ha continuato a caratterizzare le strutture transfrontaliere. Quello dell'organizzazione di Strasburgo con il tempo si è rivelato essere un quadro normativo leggero, che doveva essere di volta in volta integrato con accordi statali bi- o multilaterali, all'interno dei quali venivano finalmente definite la forma concreta e la natura legale da attribuire alle cooperazioni¹⁵³.

Ad influire sull'effetto limitato degli strumenti delineati dalla Convenzione-quadro di Madrid in poi, incluso il GEC introdotto con il Protocollo n. 3, si aggiungeva la circostanza che questi, per essere vincolanti negli ordinamenti giuridici nazionali, dovevano venire prima di tutto firmati e ratificati, cosa a cui non tutti gli Stati hanno provveduto: dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, tredici non hanno ancora ratificato la Convenzione; per quel che riguarda i protocolli addizionali, poi, il numero

¹⁵¹ L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005.

¹⁵² Per un'analisi circa l'impasse del processo d'integrazione europea iniziata con la crisi del 2008 e la proposta di nuove soluzioni verso un'Unione più politica si veda S. FABBRINI, *Which European Union?* Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

¹⁵³ Cfr. A. ENGL, *Territorial Cooperation in Europe: Cordinated Strategy or lost in Confusion?*, saggio presentato nel corso della Conferenza "Innovation for Good Local and Regional Governance – a European Challenge", Institute of Governance Studies, Univerisity of Twente, Enschede, 2-3 aprile 2009.

delle defezioni è ancora più alto¹⁵⁴. Ma, anche dopo essere entrate in vigore all'interno dei vari Paesi, le disposizioni del Trattato in questione non vantano comunque uno stringente valore giuridico, dal momento che nessuna autorità nazionale o sovranazionale viene posta a garanzia della loro effettiva applicazione.

Nella persistente assenza di una base legale comune su cui costruire delle istituzioni transfrontaliere, il principale mezzo, per permettere alle autorità locali e regionali di intraprendere attività di cooperazione di natura pubblicistica con le controparti estere, è rimasto per lungo tempo quello degli accordi interstatali. Ma ognuno di questi accordi può contenere previsioni differenti e condurre, quindi, ad esiti diversi. Ad esempio la Convenzione sul Benelux, conclusa nel 1986 fra Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, ha istituito un organo transfrontaliero di diritto pubblico con capacità di bilancio; diversamente, l'accordo siglato da Austria ed Italia nel 1993, al fine di raccordare i territori di Trentino, Alto Adige e Tirolo, non ha fondato la cooperazione che ne è derivata né su una base di diritto pubblico, né su una di diritto privato. In quest'ultimo caso, come in tutti gli altri che non sono coperti da accordi interstatali, l'unica strada percorribile dalle autorità locali e regionali, quando per di più manca una base legale comune, è quella di collaborare in modo informale, appoggiandosi a strutture non istituzionalizzate e prive di qualsiasi personalità giuridica.

Fino al 2006, neanche l'Unione Europea si era mai occupata di approvare una normativa che individuasse un'apposita struttura da porre alla guida delle attività di cooperazione, promosse dalle sue stesse politiche; né i suoi programmi di assistenza finanziaria – da Interreg a Tacis – hanno mai contenuto indicazioni circa la concreta forma da dare a un eventuale organismo preposto alla gestione dei progetti da realizzarsi lungo i confini. Un significativo ed innovativo cambiamento in tal senso è avvenuto appunto nel 2006, con l'adozione del regolamento n. 1082/2006, relativo a un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera¹⁵⁵ (da qui in poi GECT). Si è trattato del primo atto legislativo europeo ad aver sancito un diritto sostanziale per le autorità locali, regionali e nazionali a costituire organismi congiunti dotati sempre di personalità giuridica, nella prospettiva di una cooperazione più efficiente¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Lo stato di firme e ratifiche di ogni Convenzione promossa in seno al Consiglio d'Europa è aperto alla consultazione sulla pagina ufficiale del Consiglio.

¹⁵⁵ Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio adottato in data 2 giugno 2006, in vigore negli Stati membri dal 1 agosto 2006.

¹⁵⁶ In tal senso, INTERACT Handbook, *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, Vienna, 2008.

Il procedimento legislativo che ha condotto all'adozione del regolamento del 2006 sui GECT è iniziato nel 2004, con una proposta della Commissione inserita all'interno del pacchetto legislativo per la Politica di coesione del periodo 2007-2014, in cui veniva esposta la necessità di una normativa su quelli che erano stati inizialmente definiti Gruppi europei di cooperazione transfrontaliera¹⁵⁷. Ma, infine, si è deciso di attribuire al regolamento un valore più ampio, portando ad abbandonare il progetto originario intenzionato a formalizzare la sola cooperazione transfrontaliera, per adottarne uno che tenesse conto delle diverse forme e modalità che le attività internazionali degli enti sub-statali possono assumere. Così, il regolamento finale ha preso ad oggetto la cooperazione territoriale – una formula più generica ed inclusiva – e lo strumento a questa predisposto è stato rinominato Gruppo europeo di cooperazione territoriale¹⁵⁸.

La normativa sui GECT che ne è risultata, dunque, poteva considerarsi valida per le attività di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale¹⁵⁹ - complessivamente racchiuse nella formula “cooperazione territoriale” – e, per quanto la loro istituzione fosse ancorata «al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale»¹⁶⁰, l'intenzione delle istituzioni europee non era quella di renderli degli strumenti giuridici validi limitatamente al periodo 2007-2013¹⁶¹. Piuttosto, si poteva ben credere che fossero stati progettati per venire impiegati principalmente, ma non esclusivamente, nell'ambito della programmazione europea: ricorrere a un GECT per la gestione dei progetti era un modo come un altro per attenersi ai principi della cogestione e agli altri parametri individuati nel regolamento n. 1083/2006¹⁶².

Quanto agli obiettivi perseguiti dal regolamento, questo ha introdotto una disciplina giuridica comune ed ugualmente vincolante per tutti gli Stati membri, cui gli enti sub-statali hanno potuto finalmente rifarsi al fine di dirigere la cooperazione internazionale. Dunque, il motivo che induceva all'elaborazione di una normativa armonica, valida in tutta l'UE, sulle strutture transfrontaliere derivava dalle «notevoli difficoltà incontrate dagli Stati membri, in particolare dalle autorità regionali e locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in un contesto di legislazioni e procedure nazionali

¹⁵⁷ COM (2004) 496 def.

¹⁵⁸ INTERACT Handbook, *op. cit.*

¹⁵⁹ Art. 1 par. 2, regolamento (CE) n. 1082/2006.

¹⁶⁰ *Ibidem.*

¹⁶¹ INTERACT Handbook, *op. cit.*

¹⁶² Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, adottato in data 11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

differenti»¹⁶³. Si cercava, così, di inserire un modello omogeneo di Euroregione, mettendo ordine ad un fenomeno tanto variegato ed incerto, ma facendolo rimanere allo stesso tempo uno strumento opzionale. Di fatti, precisa il regolamento stesso, il ricorso ad un GECT dovrebbe essere facoltativo¹⁶⁴, trattandosi di un nuovo mezzo di supporto alle relazioni transnazionali degli enti sub-statali, cui questi possono fare ricorso quando lo ritengono opportuno, senza giungere a rappresentare un obbligo alla cooperazione. Tale clausola è stata inserita soprattutto per indicare che si prendeva atto delle varie forme di cooperazione territoriale già esistenti, garantendone la futura esistenza. In questo modo, tutti gli organismi transfrontalieri che si erano sviluppati nell'arco dei decenni passati, basati principalmente su trattati bilaterali o accordi simili, non avrebbero dovuto essere necessariamente rimpiazzati da un GECT, ma nemmeno gli veniva impedito di istituirne uno in futuro.

Bisogna inoltre sottolineare la scelta dello strumento con cui è stata introdotta la normativa sui GECT: infatti si è optato per “l'effetto diretto” del regolamento che, al contrario della direttiva, saltando il passaggio del recepimento, evita incertezze riguardo all'*an* e al contenuto della disciplina valida negli Stati membri. Ma sebbene le prescrizioni sui GECT venissero fatte rientrare in un regolamento, l'atto giuridico più vincolante fra quelli che l'Unione Europea ha il potere di emanare¹⁶⁵, per assicurarne l'effettività restava comunque necessaria una successiva esecuzione da parte dei legislatori nazionali¹⁶⁶, prefigurando la possibilità che, ancora una volta, ci fossero delle differenze nelle discipline effettivamente valide da un ordinamento all'altro.

Nell'ottica delle istituzioni europee, il GECT è stato progettato come uno strumento per realizzare una *governance* multilivello integrata, da applicare in aree uniformi ma divise dai confini statali, e per contribuire al riconoscimento giuridico della cooperazione territoriale, nonché alla crescita della sua visibilità e legittimazione¹⁶⁷. Si era, quindi, alla ricerca di un legame manifesto fra strutture di cooperazione e organizzazione istituzionale europea, che tardava a configurarsi in assenza di una fonte di legittimazione europea, e a causa delle più volte richiamate differenze in termini di forza legale e struttura amministrativa. La riproduzione continua di tali difficoltà impediva ad alcuni livelli di

¹⁶³ Preambolo, clausola (2) regolamento (CE) n. 1082/2006.

¹⁶⁴ Preambolo, clausola (8) regolamento (CE) n. 1082/2006.

¹⁶⁵ Secondo la lettera dell'art. 288 TFUE “Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri”.

¹⁶⁶ Art. 16, regolamento (CE) n. 1082/2006.

¹⁶⁷ Cfr. INTERACT Handbook, *op. cit.*

governo territoriale di dare forma a strutture transfrontaliere adeguate e, conseguentemente, di utilizzare in maniera proficua i fondi europei, come dimostrato dall'esperienza accumulata in quegli anni tramite Interreg, la cui gestione non poteva più fare a meno di una struttura congiunta¹⁶⁸.

Un'altra importante forza trainante verso l'adozione del regolamento del 2006 può essere rintracciata nell'allargamento che ha riguardato l'Unione Europea durante il primo decennio degli anni 2000¹⁶⁹. La partecipazione dei 12 nuovi Stati membri, a cui l'Unione Europea lavorava già da tempo con l'aiuto degli strumenti di vicinato e di cooperazione, ha importato la necessità di consolidare i rapporti lungo le frontiere terrestri e marittime appena inglobate nel territorio UE. Inoltre, l'espansione ad Est ha contribuito ad accrescere i divari fra i territori dell'Unione Europea, da un punto di vista sia culturale sia economico: considerando che alcune delle Regioni degli Stati di recente adesione, particolarmente quelle poste ai confini, presentavano – e tuttora presentano – livelli di sviluppo significativamente inferiori rispetto a molte aree dei vecchi Stati membri, appariva opportuno dotarsi di strutture transfrontaliere “standard”, da utilizzare per facilitare l'inserimento di questi territori in progetti di cooperazione che potevano significare un'occasione di crescita.

Pertanto, il regolamento sui GECT andava in una duplice direzione: da un lato ha fornito un inedito strumento teso al consolidamento della coesione economica nelle aree coinvolte nel processo d'integrazione, permettendo alle regioni di confine di costruire stretti legami di cooperazione l'una con l'altra e di sfruttare efficacemente il loro intrinseco potenziale; in secondo luogo il GECT è stato progettato su misura per utilizzare in maniera efficiente i vari fondi europei – in questo caso soprattutto il FESR e il FC –, specialmente nei nuovi Stati membri. Da ultimo, non bisogna dimenticare l'effettivo contributo dato al riordino delle eterogenee forme di cooperazione transfrontaliera emerse in Europa negli ultimi decenni.

¹⁶⁸ Come affermato da D. HÜBNER, allora Commissario europeo per le Politiche Regionali, in occasione della Conferenza “Prosperity and Sustainability – Local Cooperation in the Baltic Sea Region”, 17 agosto 2006, disponibile su www.interact-eu.net.

¹⁶⁹ Si fa riferimento sia all'allargamento ad Est del 2004 con il quale sono entrati a far parte dell'Unione Europea 10 nuovi Stati (Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia), sia a quello del 2007, con l'ingresso di Bulgaria e Romania.

2.5.1 La disciplina generale sui GECT¹⁷⁰.

Adottato in base a quanto disposto dall'art. 159 TCE (oggi art. 175 TFUE)¹⁷¹, il regolamento n. 1082/2006, con la sua diretta applicabilità in tutti e 28 gli Stati Membri, ha segnato un importante passo avanti in materia di cooperazione regionale in Europa, in quanto ha introdotto il Gruppo europeo di cooperazione territoriale, la prima struttura di cooperazione dotata di personalità giuridica¹⁷² e basata sul diritto dell'UE. Un GECT, infatti, deve essere sempre dotato di personalità giuridica, senza precisare se debba essere di natura privatistica o pubblicistica, ma che deve conferirgli, in ciascuno Stato membro, la più ampia capacità riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale, venendo così abilitato ad acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio (art. 1).

Il funzionamento di un GECT, dipende da tre livelli di fonti: esso è sottoposto alla normativa del regolamento, alla convenzione istitutiva e allo statuto del GECT cui devono provvedere i suoi membri nel rispetto di quanto statuito dal regolamento stesso e, infine, al diritto dello Stato membro in cui è stabilita la sede legale (art.2).

Quanto alla *membership*, questa viene dettagliatamente disciplinata all'articolo 3 del regolamento. Innanzitutto, per costituire un GECT è richiesto che i suoi membri siano situati sul territorio di almeno due Stati membri dell'Unione Europea, circostanza che li rende delle strutture di carattere transnazionale. Nello specifico, possono essere membri di un GECT a) le autorità locali, b) le autorità regionali, c) gli Stati membri o le autorità nazionali, d) gli organismi di diritto pubblico¹⁷³, e) le associazioni di organismi che rientrano in tali categorie. In più, stando al considerando n. 16 del regolamento, non è esclusa l'adesione ai GECT da parte di entità di Paesi terzi, qualora la loro legislazione o gli accordi tra Stati dell'Unione Europea e Paesi terzi lo consentano. Era esclusa del tutto

¹⁷⁰ Per una dettagliata analisi sulla disciplina dei GECT antecedente alla riforma del 2006 cfr. UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, Il Gruppo Europeo di cooperazione territoriale – GECT, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2007. Per un esame dell'attualizzazione e delle modifiche introdotte alla disciplina nel 2013 si veda UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *EGTC Monitoring Report 2013. Towards the New Cohesion Policy*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2014.

¹⁷¹ L'articolo 159, terzo comma, TFUE, dispone che azioni specifiche, tese a realizzare l'obiettivo della coesione economica e sociale al di fuori dei Fondi europei, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio seguendo la procedura ordinaria e previa consultazione del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale.

¹⁷² Anche i GEC (Gruppi euroregionali di cooperazione) presentati nel Protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro di Madrid, promossa dal Consiglio d'Europa, devono essere sempre dotati di personalità giuridica, ma si è già vista la scarsa incisività dello strumento.

¹⁷³ Come definiti all'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18/CE.

la partecipazione delle associazioni private¹⁷⁴, sebbene rimanesse possibile la definizione di partenariati pubblico-privati.

La partecipazione dell'autorità statale alla cooperazione transfrontaliera, e più nel dettaglio, la collaborazione fra quest'ultima ed i livelli di governo territoriale in una struttura transfrontaliera costituisce una novità. Gli Stati membri venivano solitamente esclusi dagli organismi transfrontalieri dotati di personalità giuridica. Mentre questa possibilità riveste notevole importanza, ad esempio, per quegli Stati in cui non esistono livelli di governo locale o regionale, come il Lussemburgo o la Slovenia, oppure per quegli Stati in cui la materia oggetto della cooperazione rientra nelle competenze del governo centrale ed, infine, perché potrebbe rendere la cooperazione transeuropea un valido terreno di prova per il modello della governance multilivello¹⁷⁵.

Sempre dal punto di vista della composizione, particolarmente problematico è stato il profilo della partecipazione delle autorità degli Stati terzi. Infatti, nonostante il suddetto riferimento nei considerando non escludesse una simile possibilità, si è infine optato per escludere dai GECT soggetti posti nei territori esterni alle frontiere dell'Unione Europea; si è trattato di un'interpretazione restrittiva, favorita dalla norma secondo la quale «un GECT è composto da membri situati nel territorio di almeno due Stati membri»¹⁷⁶. Scelta che apparirebbe non del tutto coerente con le esperienze pregresse, dal momento che molti programmi Interreg hanno comportato la nascita di numerosi organismi attivi proprio in prossimità delle frontiere esterne dell'Unione Europea¹⁷⁷.

Come si era già visto in riferimento ai GEC, anche la procedura da seguire per istituire un GECT è sottoposta ad alcuni limiti, che hanno influito sulla sua riuscita. Prima di dare vita al Gruppo, ogni futuro membro deve notificare l'intenzione di partecipare al GECT al suo Stato di appartenenza, che deve dare approvazione “in linea di massimo”¹⁷⁸ entro tre mesi, un periodo alquanto incerto che è stato causa di numerosi ritardi nell'avvio dei GECT. Ricevuto il consenso statale, i potenziali membri provvedono all'adozione di una convenzione, che indica nome, membri, territori coinvolti, sede legale e funzioni del GECT (art.8), e di uno statuto¹⁷⁹, che invece deve indicare gli organi del GECT, la loro

¹⁷⁴ Come si vedrà in seguito le categorie di soggetti che possono essere membri di un GECT sono state arricchite dal regolamento (CE) n. 1302/2013.

¹⁷⁵ Cfr. INTERACT Handbook, *op. cit.*; UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello*, Bruxelles, 2009.

¹⁷⁶ Art. 3, par. 2, regolamento (CE) n. 1082/2006.

¹⁷⁷ Cfr. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹⁷⁸ Art. 4, par. 3, regolamento (CE) n. 1082/2006.

¹⁷⁹ Il riferimento alla necessità di adottare uno statuto è stato eliminato dal regolamento (CE) n. 1302/2013.

composizione, le competenze, il procedimento decisionale e la lingua di lavoro (art.9). Segue il riconoscimento della personalità giuridica e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (art. 5).

Quanto al rifiuto statale – il principale ostacolo alla formazione di un Gruppo – lo Stato può negare il suo consenso qualora la partecipazione si ponga in contrasto con quanto disposto dal regolamento n. 1082/2006 e dal diritto nazionale – soprattutto circa i poteri e doveri del membro potenziale –, oppure lo Stato può disapprovare l'attività di un GECT sul proprio territorio per questioni d'interesse pubblico o di ordine pubblico, giustificazioni che devono essere motivate (art. 4).

Per quel che riguarda gli obiettivi della cooperazione, appare evidente che l'istituzione di un GECT non costituisce un fine in sé, piuttosto esso costituisce uno strumento con cui raggiungere altri fini, come lo sviluppo di strategie a lungo termine, l'amministrazione di alcuni servizi pubblici o la gestione di programmi. A tal fine i GECT sono investiti di precisi compiti, che vengono definiti nella convenzione approvata dai suoi membri, nel rispetto delle competenze che questi ultimi detengono all'interno dei propri ordinamenti. Ma vi sono anche dei limiti aggiuntivi (art.7). Innanzitutto, i compiti dei GECT devono essere circoscritti all'attuazione dei programmi e dei progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione. Resta però ferma la possibilità per i GECT di svolgere attività di cooperazione anche senza il concorso dei finanziamenti europei, ma sempre in vista del rafforzamento della coesione economica e sociale¹⁸⁰. La clausola più restrittiva sembra essere quella che proibisce di assegnare ai GECT compiti che implicano l'esercizio di poteri pubblici o la salvaguardia degli interessi generali degli Stati e delle autorità pubbliche, quali i poteri di polizia e di regolamentazione, la giustizia e la politica estera. Il punto evidenzia che l'eventuale istituzione di un GECT non configura alcun livello amministrativo addizionale e che gli Stati coinvolti non trasferiscono alcun potere, bensì affidano alla struttura il completamento di missioni e compiti bene individuati.

Una delle principali funzioni che può svolgere un GECT è, quindi, guidare la gestione di un preciso programma, possibilmente inserito nelle politiche europee e in tal caso si parla di GECT uni-funzionale¹⁸¹. Un chiaro esempio è il Gruppo di cooperazione

¹⁸⁰ Infatti l'art. 7 par. 3 del regolamento (CE) n. 1082/2006 rimanda esplicitamente all'art. 1 par. 2 del medesimo testo.

¹⁸¹ Cfr. INTERACT Handbook, *op. cit.*

“Hospital of Cerdanya”, stabilito dalle amministrazioni sanitarie al confine fra la Francia e la Catalogna per guidare la costruzione di un ospedale transfrontaliero attraverso l’impiego di un finanziamento Interreg.

Un GECT può essere anche multi-funzionale¹⁸², il che si verifica quando questo opera come piattaforma di cooperazione che persegue una pluralità di obiettivi e mette in pratica diversi progetti. Un esempio in tal senso è fornito dalla Comunità di Lavoro Galizia-Nord del Portogallo, situata a nord-ovest della Penisola Iberica, responsabile del coordinamento e dell’attuazione di strategie elaborate congiuntamente dai membri e di programmi di cooperazione elaborati in sede europea e finanziati con i fondi comunitari.

Dal momento dell’entrata in vigore del regolamento n. 1082/2006, gli Stati dell’Unione Europea hanno avuto a loro disposizione un periodo di tempo di un anno per adottare le disposizioni nazionali necessarie ad assicurare l’effettiva applicazione della normativa europea, soprattutto al fine di rispondere ad alcune questioni giuridiche che sono state rimesse alle scelte degli Stati¹⁸³. Benché alcuni degli Stati non fossero riusciti a rispettare la scadenza fissata dal regolamento, ad oggi ognuno dei Paesi che aderisce all’UE – con la sola eccezione della Croazia – ha approvato la sua normativa interna in materia di Gruppi europei di cooperazione territoriale¹⁸⁴. Considerata la forza giuridica del regolamento, la possibilità di partecipazione per le autorità statali e l’obbligatorietà della personalità giuridica, i GECT hanno riscosso un immediato successo, essendo oggi operativi 59 Gruppi, che coinvolgono 19 Stati membri e circa 800 enti territoriali¹⁸⁵, la maggior parte dei quali agiscono sui territori dell’Europa centrale, ma sono presenti in notevole quantità anche lungo i confini orientali, soprattutto in corrispondenza dei territori ungheresi.

Quanto alla tematica delle cooperazioni, la maggior parte dei GECT è impegnata in attività che riguardano le infrastrutture ed i trasporti, ma settori tipici di intervento sono anche il turismo, l’imprenditoria, la cultura e, per concludere, grande importanza rivestono tutte le attività transfrontaliere incentrate sull’ambiente e l’energia, soprattutto se declinate nell’ottica dello sviluppo sostenibile.

¹⁸² Cfr. INTERACT Handbook, *op. cit.*

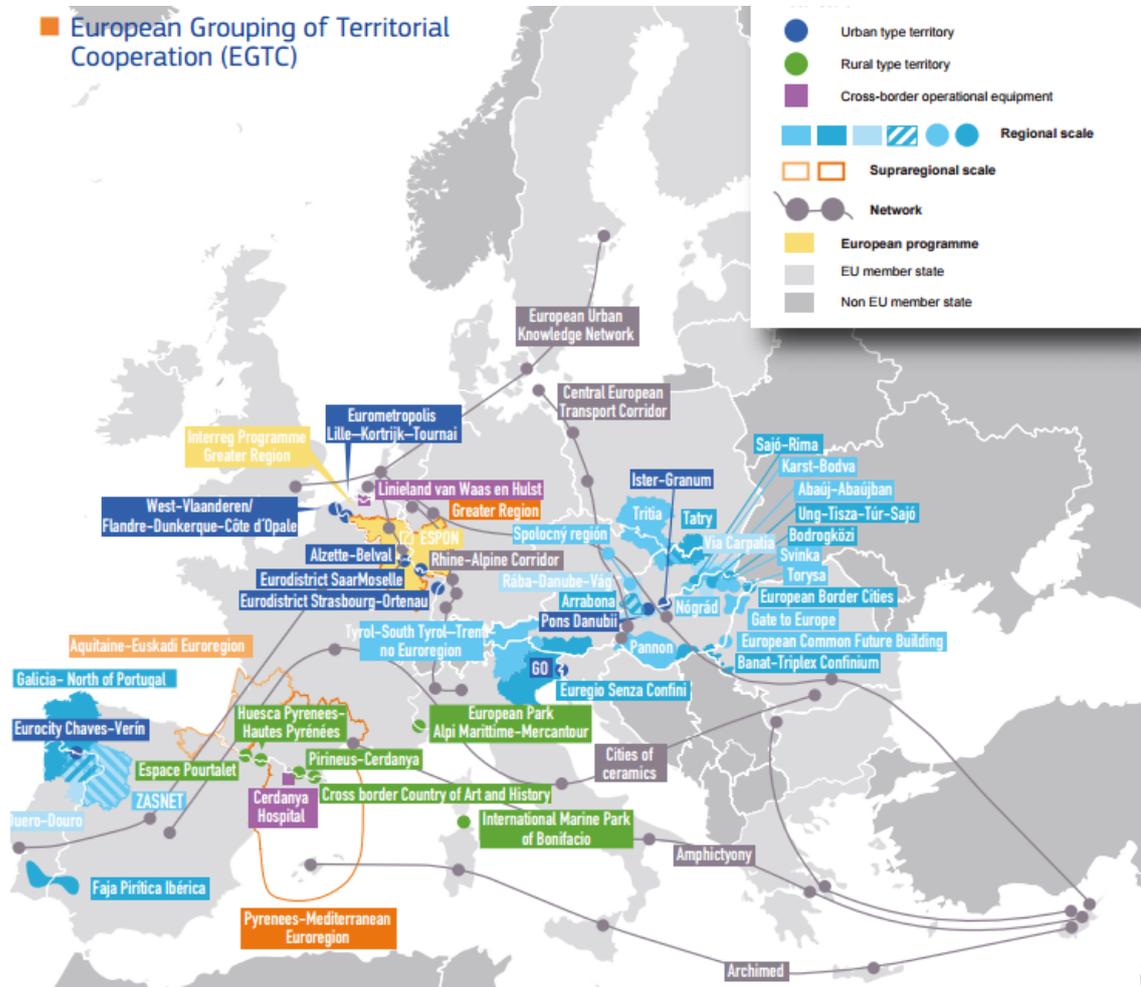
¹⁸³ I compiti da affidare ai GECT, il regime giuridico ad essi applicabile, l’identificazione dell’autorità nazionale preposta a ricevere la notifica antecedente all’istituzione e l’apertura agli enti dei Paesi terzi.

¹⁸⁴ Sul portale dei GECT è possibile trovare tutte le normative adottate dagli Stati membri per dare seguito al regolamento n. 1082/2006.

¹⁸⁵ Informazioni sullo stato di avanzamento dei GECT sono disponibili sul portale informatico dei GECT.

Figura 2.3. L'Unione Europea e le politiche sui confini interni: una carta che mostra l'istituzione dei GECT nei territori degli Stati Membri in data giugno 2015.

Fonte: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg



Punti di forza e di debolezza dei GECT non possono essere tracciati in maniera nitida se l'intento è quello di fornire una valutazione complessiva su tutte le esperienze transfrontaliere, poiché, in ultima istanza, saranno le caratteristiche geografiche, economiche e sociali delle diverse aree ad essere determinanti. Ma poiché le Regioni transfrontaliere che fanno ricorso ai GECT – fondati su una disciplina di base comune – sono in continuo aumento, sembra che in futuro si avranno a disposizione sufficienti evidenze empiriche per investigare quali aspetti sono maggiormente benefici e quali svantaggiosi¹⁸⁶. Tuttavia, delle prime considerazioni in tal senso possono essere formulate facendo riferimento alle modifiche cui il regolamento sul GECT è stato sottoposto nel 2013, nel tentativo di correggerne gli elementi più controversi e problematici, in vista della definizione della nuova programmazione europea per il periodo 2014-2020,

La distanza fra il 2006 ed il 2013 è ancora più evidente se si tiene conto che nel frattempo è intervenuto il Trattato di Lisbona con la sua portata innovatrice, che ha approfondito il ruolo europeo delle Regioni e delle realtà locali ed ha arricchito la politica di coesione della dimensione territoriale, oltre a quella economica e sociale già esistente; se poi si aggiunge l'imminente avvio dell'ultima programmazione pluriennale utile per completare la strategia "Europa 2020", l'attualizzazione e il rafforzamento dello strumento dei Gruppi di cooperazione, cui erano stati affidati precisi compiti nell'ambito dell'agenda 2020¹⁸⁷, si poneva come una concreta necessità.

L'intenzione di revisionare la disciplina del 2006 è stata espressa in una proposta della Commissione¹⁸⁸ del 2011, in seguito alla quale Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato il regolamento n. 1302/2013¹⁸⁹, inserito nel pacchetto legislativo per la politica di coesione del periodo 2014-2020. Nel fare ciò, le due istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo europeo hanno dovuto seguire precise indicazioni dettate dalla Commissione, la quale ha individuato tre imperativi che avrebbero dovuto guidare la

¹⁸⁶ Cfr. INTERACT Handbook, *op. cit.*

¹⁸⁷ Cfr. ESPON, *op. cit.*

¹⁸⁸ COM (2011) 462 def. del 29 luglio 2011.

¹⁸⁹ Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali Gruppi, in vigore negli Stati Membri dal 22 giugno 2014.

riforma dei GECT: continuità, chiarezza e flessibilità¹⁹⁰. Continuità perché nonostante fosse necessario intervenire su molteplici aspetti della disciplina previgente, allo stesso tempo sembrava opportuno non stravolgere quanto fatto sino a quel momento. Motivo per cui il metodo di riforma prescelto è consistito nell'emendare le sole parti del testo che si intendeva cambiare, preservando per il resto le previsioni originarie. Poi, chiarezza dal momento che il regolamento del 2006 aveva dato vita ad alcune interpretazioni contrastanti, su cui andava quindi fatta luce e, infine, flessibilità nel senso di non circoscrivere il fenomeno transfrontaliero, di per sé molto duttile, entro limiti formali eccessivi.

Una prima importante modifica ha investito l'articolo 1 del regolamento n. 1082/2006 ed è andata proprio nella direzione di una maggiore flessibilità: la scomparsa del riferimento al rafforzamento della coesione economica e sociale, come *fine esclusivo* a cui i GECT dovevano essere orientati, evidenzia che nell'ottica del legislatore europeo del 2013 la coesione diveniva un obiettivo (comunque primario) fra i tanti che i GECT possono perseguire, mostrando, dunque, una crescente apertura verso la spontaneità delle iniziative transfrontaliere regionali. In ogni caso, anche dopo la riforma, le funzioni spettanti ai GECT restano circoscritte a quelle che i suoi membri hanno inteso attribuirgli al momento della stesura della convenzione, nel rispetto delle competenze che spettano loro all'interno dei rispettivi ordinamenti nazionali, salvo che, ed è questa una delle innovazioni del regolamento del 2013, l'autorità statale non acconsenta alla partecipazione di un proprio ente anche se sprovvisto di competenza per materie su cui il Gruppo può invece intervenire.

Più flessibilità anche riguardo ai membri che possono prendere parte alle strutture di cooperazione territoriale. Infatti adesso i GECT sono altresì aperti alla partecipazione delle imprese pubbliche¹⁹¹ come identificate dalla direttiva 2004/17/CE e delle imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale, prospettando, dunque, l'ammissione di alcune categorie di soggetti privati, che prima erano del tutto esclusi.

Ancora più significativa è la previsione del regolamento n. 1302/2013 che introduce gli articoli 3-bis e 4-bis dedicati alla partecipazione, rispettivamente, degli Stati esterni all'UE e dei Paesi e Territori d'Oltremare (indicati sotto la sigla PTOM). L'introduzione

¹⁹⁰ COM (2011) 462 def. del 29 luglio 2011.

¹⁹¹ Come intese ai sensi dell'art., par. 1, lett b), della direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

di questa puntualizzazione ha avvalorato la tesi di quanti, vigente la normativa del 2006, escludevano la partecipazione degli enti rientranti in Stati terzi. Ma d'altronde, un simile allargamento della *membership* appare abbastanza logico dal momento che «da sempre, un punto forte della cooperazione transfrontaliera è stato il rafforzamento della collaborazione a ridosso dei confini esterni anche per raggiungere risultati molto concreti»¹⁹². La nuova disciplina precisa le condizioni a cui tali partecipazioni possono essere ammesse, richiedendo l'esistenza di un legame funzionale fra l'adesione dei territori degli Stati terzi e gli obiettivi della cooperazione territoriale europea.

Altra modifiche, tese a risolvere aspetti che aveva influito negativamente sul funzionamento dei GECT, hanno riguardato le norme sull'approvazione delle convenzioni da parte delle autorità nazionali. In particolare, sono stati meglio individuati i criteri di accoglimento o rifiuto su cui deve basarsi l'autorità Statale nell'esaminare gli istituendi GECT. Viene rigorosamente indicato anche il tempo a disposizione dello Stato per pronunciarsi, ora dilatato da tre a sei mesi, in quanto la prassi aveva dimostrato che l'originario nonché vago termine di tre mesi era eccessivamente ottimista. Ulteriore agevolazione all'istituzione dei GECT risulta altresì dalla previsione circa l'operatività del silenzio-assenso qualora non si riceva risposta entro il tempo limite.

Sempre in ordine al processo d'istituzione del Gruppo, è ora previsto l'obbligo per gli Stati di motivare il rifiuto a far partecipare un suo membro e resta ferma la disposizione a salvaguardia dell'interesse pubblico e dell'ordine pubblico, in base alla quale si giustifica la non approvazione di una convenzione, anche se redatta in conformità con la disciplina UE. Quest'ultima sembra essere più che altro una clausola che va incontro alle esigenze degli Stati più prudenti o diffidenti, ancora timorosi dell'idea che le comunità di confine, attraverso la formazione di un GECT, possano instaurare relazioni di natura anche politica¹⁹³.

La riforma ha riscosso un ampio favore e appare idonea ad incidere positivamente sul modello delineato dall'Unione Europea per attuare la cooperazione regionale. Ma il suo successo dipenderà prima di tutto dalla volontà o meno di incoraggiarne l'utilizzo¹⁹⁴.

Nel complesso l'elaborazione e il successivo arricchimento della disciplina europea in materia di organismi transfrontalieri, o GECT, ha segnato un ulteriore passo avanti verso

¹⁹² Così M. VELLANO, *op.cit.*

¹⁹³ Così M. VELLANO, *op.cit.*

¹⁹⁴ *Ivi.*

il rafforzamento della cooperazione territoriale in Europa, a conferma del vivo interesse delle istituzioni europee ad inserire le Regioni transfrontaliere all'interno delle loro politiche. Se precedentemente le Euroregioni non configuravano all'interno dell'architettura sovranazionale quello che il Parlamento europeo aveva definito un "marchio protetto"¹⁹⁵, da ultimo con i GECT hanno visto attribuirsi uno *status* ben definito e riconosciuto dalla Commissione europea e dall'Unione Europea in generale¹⁹⁶.

L'elaborazione di tale strumento e la contestuale importanza attribuita alle Regioni transfrontaliere per il raggiungimento degli obiettivi fissati nella politica di coesione, ha fornito loro l'opportunità di potersi avvantaggiare dei consistenti fondi europei che sostengono l'intervento sovranazionale nei territori. Ma, lungi dal rappresentare esclusivamente un novità sul piano finanziario, considerata l'esistenza dal 1990 del programma Interreg, ha sancito soprattutto il definitivo passaggio della cooperazione transeuropea da attività informale, autonoma, variegata e limitata nell'impatto ad aree circoscritte, ad una serie di progetti di collaborazione differenziati in base ai territori, ma tutti condotti da strutture istituzionalizzate e sottoposte in gran parte alla medesima legislazione e realizzati in vista del raggiungimento di un unico obiettivo: il successo dell'integrazione europea.

¹⁹⁵ Parlamento Europeo, A6-0311/2005 def., del 19 ottobre 2005.

¹⁹⁶ Cfr. INTERACT Handbook, *op. cit.*

Capitolo III

Sviluppi delle Politiche regionali e transfrontaliere dal Trattato di Lisbona ad oggi: verso gli obiettivi del 2020.

3.1. La regionalizzazione delle politiche europee e l'uropeizzazione delle Regioni transfrontaliere.

La relazione fra Unione Europea e dimensione locale, centrale in questa trattazione, non ha sempre rappresentato un fatto scontato. Al contrario, è stato rilevato quanto l'avvio dell'esperienza comunitaria abbia in realtà avuto un "impatto drammatico"¹⁹⁷ sull'autonomia allora riconosciuta agli enti territoriali presenti negli Stati, soprattutto sui Länder tedeschi e sulle cinque Regioni a statuto speciale italiane¹⁹⁸. Questi livelli di governo, che avrebbero dovuto godere di una posizione di rilievo all'interno dell'organizzazione nazionale, hanno visto i propri poteri dissolversi a causa del trasferimento di numerose materie di loro spettanza verso la Comunità Europea.

Sull'altro versante, il depauperamento del ruolo delle autorità sub-statali era stato amplificato dalla già richiamata "cecità regionale", una metafora per sottolineare quanto la Comunità Europea riconoscesse come suoi interlocutori i soli Stati, senza guardare a fondo nella loro articolazione territoriale. Data tale posizione, di contro nessuno strumento o canale istituzionale era stato progettato in sede comunitaria per garantire la partecipazione dei governi territoriali ai processi decisionali europei, in modo da ricompensarli delle loro "perdite".

In definitiva, per lungo tempo le Regioni non hanno rivestito alcun ruolo nelle politiche europee e nessuna rilevanza aveva la loro partecipazione tanto alla fase ascendente delle decisioni comunitarie, quanto a quella discendente.

¹⁹⁷ Così A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Giappichelli editore, Torino, 2013.

¹⁹⁸ La posizione delle Regioni italiane era stata ulteriormente ridimensionata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale il potere di recepire le direttive e di eseguire i regolamenti elaborati dalle istituzioni europee spettava sempre allo Stato, anche se venivano toccate materie di competenza regionale, dal momento che la Costituzione allora non contemplava alcun potere sostitutivo da parte dello Stato per rimediare alle inerzie dei livelli di governo inferiore. In tal modo lo Stato, responsabile per l'esecuzione della normativa comunitaria, si sarebbe trovato "disarmato" a causa dell'inoperosità regionale. La sentenza capostipite in tal senso è la n. 142/1972.

Con il tempo, però, sono intervenuti significativi cambiamenti, che hanno portato in tutt'altro senso: il continuo riassetarsi dell'organizzazione istituzionale europea e la crescente importanza delle sue politiche regionali, uniti alle parallele riforme interne agli Stati, sono da considerarsi elementi centrali per il configurarsi di quella *governance* multilivello posta a fondamento del funzionamento dell'odierna Unione Europea¹⁹⁹.

Solo con l'avanzare del tempo, quindi, Regioni e altri livelli di governo intermedi sono stati investiti di funzioni ritenute strategiche per l'avanzamento dell'integrazione. La valenza europea degli enti sub-statali è stata da ultimo sancita nel 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Le soluzioni cui è giunto il "*Reform Treaty*" sono il frutto di un cammino che può essere fatto risalire almeno a metà degli anni Settanta.

Prima di quel periodo, invece, non si riscontrava solamente l'indifferenza delle Comunità europee riguardo l'organizzazione istituzionale dei territori nazionali, bensì si poteva percepire anche un generale disinteresse nei confronti delle diversità che distinguevano i singoli territori dal punto di vista economico, sociale ed altresì geografico e che determinavano necessità differenti per ognuno di questi. Ma il territorio dell'Unione Europea non poteva, e non può essere, considerato un blocco uniforme con le stesse esigenze e su cui introdurre i medesimi interventi. In un recente Libro verde²⁰⁰ la stessa Commissione europea ha invitato a riflettere sulla ricchezza e la varietà dei territori soggetti a "l'effetto diretto" degli atti e delle misure dell'Unione Europea, sottolineando che di questa fanno parte tanto la tundra del Circolo polare artico quanto le foreste tropicali della Guyana francese, le Alpi e le isole greche, le metropoli di Londra e Parigi e i piccoli villaggi con storie secolari.

Era evidente, dunque, che prima o poi la Comunità Europea avrebbe dovuto munirsi di politiche, programmi e strumenti per assicurare lo sviluppo eguale ed armonico di tutti questi luoghi.

Ciò si è verificato nel momento in cui è divenuto chiaro che il progetto funzionalista e la "mano invisibile" della CEE da soli non bastavano a garantire un eguale sviluppo fra le aree e a colmare i *gap* che le separavano. Al contrario sembrava che le realtà più deboli, anziché essere stata avvantaggiate, non fossero in grado di affrontare la concorrenza derivante dalle liberalizzazioni volute al livello sovranazionale, rendendo necessario un

¹⁹⁹ Per un'analisi concernente tali cambiamenti e per una definizione di *Governance* multilivello nell'U.E. si rimanda al primo capitolo.

²⁰⁰ UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 def. del 6 ottobre 2008, Bruxelles.

nuovo approccio interventista. Considerazioni che acquisivano sempre più conferme man mano che nuovi Stati prendevano parte al progetto europeo, determinando l'intensificarsi dei divari regionali²⁰¹, come è avvenuto nel 1973, con l'adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca.

Da quell'effettivo momento è iniziato l'*iter* che ha reso le Regioni attori e realtà fondamentali per il successo dell'integrazione europea e che ha portato la politica regionale al centro dell'azione europea, o meglio, per utilizzare le parole dell'allora Presidente della Commissione europea Jean Rey, ad «essere per la Comunità ciò che il cuore è per l'organismo umano, [che] deve tendere ad infondere nuova vita nelle regioni in cui questa è stata negata»²⁰².

Decisivo in questo processo è stato il Vertice di Parigi del 1972, in occasione del quale i Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri hanno deciso di inserire la Politica regionale europea fra i nuovi campi di azione degli interventi sovrastatali, attribuendo «la massima priorità alla correzione degli squilibri strutturali e regionali della Comunità che avrebbero potuto ostacolare la realizzazione dell'Unione economica e monetaria»²⁰³. Fu, pertanto, in quest'occasione che venne chiesto alle istituzioni comunitarie di introdurre un Fondo per lo sviluppo regionale. Così ha avuto origine, nel 1975, un'azione concreta con risorse concrete, rappresentata dall'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale²⁰⁴ (FESR), che avrebbe cercato di correggere i dislivelli regionali per un periodo di prova di tre anni, caratterizzati da operazioni con carattere prettamente nazionale²⁰⁵.

Il passo successivo, verso la valorizzazione della dimensione territoriale e la definizione di interventi espressamente dedicati alle Regioni più svantaggiate, avvenne negli anni Ottanta, in direzione di una Politica europea di coesione. Anche in questa occasione fu cruciale il nuovo allargamento della Comunità Europea, quello che ha visto l'adesione di Grecia(1981), Spagna e Portogallo (1986), in seguito al quale le disparità regionali risultarono ancora più accentuate. Gli effetti dell'espansione furono

²⁰¹ L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005.

²⁰² In UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA (DG della Politica regionale e urbana), *Storia ed evoluzione della Politica regionale e di coesione dell'Unione Europea*, Bruxelles, 2010.

²⁰³ F. BARCA, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, rapporto indipendente predisposto su richiesta del Commissario europeo Danuta Hübner, 2009.

²⁰⁴ Regolamento (CEE) n. 725/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, relativo all'attribuzione al Fondo europeo di sviluppo regionale di un importo di 150 milioni di unità di conto prelevati sui crediti accantonati della sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

²⁰⁵ Infatti i fondi dovevano essere distribuiti su “quote nazionali” e i progetti da finanziare predefiniti al livello nazionale.

ulteriormente amplificati dal progetto di adozione del Mercato Unico, da completarsi entro il 1992. Le distorsioni che questo avrebbe eventualmente determinato misero fine ai dubbi sull'istituzionalizzazione della Politica di coesione economica e sociale, avvenuta con l'Atto Unico Europeo del 1986²⁰⁶. Da allora, la Politica di coesione economica sociale si è progressivamente affermata come misura rivolta alle Regioni in ritardo di sviluppo, affinché fosse loro riconosciuta la possibilità di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali che le allontanava dagli altri territori europei.

Ancora più imponente è stata la riforma che nel 1988 ha ridefinito entità e modalità di gestione dei fondi strutturali. In quest'occasione, il budget destinato agli interventi comunitari, e segnatamente a quelli regionali, è passato dai 6,4 miliardi di ECU²⁰⁷ nel 1988 ai 20,5 miliardi di ECU l'anno nel 1993, con un aumento dal 16% a circa il 31% del bilancio dell'UE destinato ai fondi strutturali²⁰⁸. Contestualmente sono stati introdotti anche quattro principi cardine, che tuttora ne reggono il funzionamento e lo stanziamento, cioè concentrazione sulle regioni più povere, programmazione, addizionalità – in base alla quale la spesa comunitaria non deve sostituire quella nazionale – e, infine, il principio del partenariato, particolarmente importante per la *governance* multilivello, in quanto richiede non solo la partecipazione di *partner* regionali e locali, ma incoraggia anche una gestione basata sulla più ampia collaborazione tra Regioni, Stati membri e Commissione.

Il 1988 ha segnato altre tappe importanti verso la regionalizzazione europea: in quell'anno l'organizzazione europea è stata arricchita dalla costituzione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, articolato in due sezioni chiamate a dar voce agli interessi regionali e a quelli locali; anche il Parlamento europeo ha mostrato interesse verso un approccio più locale, adottando una risoluzione sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle regioni, significativamente denominata Carta comunitaria della regionalizzazione²⁰⁹, volta a promuovere l'istituzione di enti pubblici territoriali negli Stati membri.

Entrate timidamente a far parte degli interventi comunitari, la Politica di coesione e la Politica regionale, entrambe rivolte alla valorizzazione della dimensione locale e

²⁰⁶ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA (DG della Politica regionale e urbana), *Storia ed evoluzione della Politica regionale e di coesione... cit.*

²⁰⁷ ECU è l'acronimo di *European Currency Unit*, la seconda valuta virtuale utilizzati per fini pratici prima dell'introduzione dell'Euro

²⁰⁸ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA (DG della Politica regionale e urbana), *Storia ed evoluzione della Politica regionale e di coesione... cit.*

²⁰⁹ GUCE del 19 dicembre 1988, n.329

all'eguale prosperità di tutti i territori europei, si sono presto affermate come pilastri dell'intervento comunitario. Dunque, un'evoluzione caratterizzata dalla progressiva regionalizzazione delle politiche europee²¹⁰, che ormai riconoscono la dimensione regionale degli Stati non solo come primo target degli interventi, ma anche come primo livello di gestione degli stessi.

Nel processo d'integrazione sovrastatale si è gradualmente passati dall'iniziale indifferenza delle istituzioni europee verso le articolazioni interne agli Stati membri e le loro collettività ad una vera e propria dedizione al miglioramento delle condizioni delle singole aree. In linea con questo approccio, anche le cooperazioni transfrontaliere, realizzate al livello locale, per lungo tempo non hanno riscontrato nessun sostegno da parte delle istituzioni comunitarie. Effettivamente delle politiche della C.E. rivolte alle Regioni transfrontaliere non potevano esistere, dal momento che mancava *tout court* qualsiasi intervento su scala locale-regionale. Si può, perciò, sottolineare come la definizione dei primi interventi dedicati alle Regioni di confine – con preciso riferimento al programma Interreg lanciato fra il 1988 e il 1990 – avvenne contestualmente all'istituzionalizzazione delle Politiche di cui si è appena detto, e dei fondi loro correlati.

Dal momento che un collegamento è stato stabilito solo negli anni Novanta, mentre i primi esempi di collaborazione territoriale risalivano agli anni del dopoguerra, per diversi decenni, regionalismo transfrontaliero ed integrazione europea si sono affermati come due processi congruenti negli scopi, ma paralleli nello sviluppo. Però non si è dovuto aspettare molto affinché questi divenissero complementari, dato che entrambi erano votati ad abolire “le barriere” fra le popolazioni europee, sebbene su scale diverse.

È stato riconosciuto che ad accomunarli fosse non tanto l'obiettivo di sopprimere qualsiasi diversità sociale e culturale fra le Regioni e le loro collettività, peculiarità che anzi rendono il Continente europeo un territorio estremamente ricco e variegato. Piuttosto l'approccio condiviso si basava sull'idea di non voler più ignorare gli specifici bisogni delle numerose comunità che attraversano l'Europa, comprese quelle che si sviluppano lungo ed attraverso le frontiere, il cui reciproco avvicinamento avrebbe facilitato la

²¹⁰ L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

definizione di legami di collaborazione e di rispetto reciproco per evitare successive esacerbazioni ai confini degli Stati²¹¹.

Le regioni transfrontaliere sono così diventate per le istituzioni europee un *focus* su cui destinare risorse e da cui prendere contemporaneamente ispirazione, poiché l'integrazione territoriale in queste micro-aree rappresentava una pratica quotidiana.

Dunque, gli anni Novanta hanno rappresentato un momento centrale tanto per le Euroregioni, da allora considerate sia terreno di prova sia modello per l'Europa senza confini²¹², quanto per il generale coinvolgimento degli enti sub-statali, ai quali veniva richiesto di coadiuvare gli altri livelli di governo nel processo d'integrazione, in virtù della loro vicinanza alle esigenze dei cittadini europei. Questi rafforzamenti avvenivano nell'ambito dell'istituzione dell'Unione Europea, avvenuta con il Trattato di Maastricht del 1992.

Quest'ultimo Trattato ha reso la Politica di coesione economica e sociale una priorità dell'U.E.²¹³ e è stata la prima fonte pattizia a riconoscere le autorità sub-statali²¹⁴. Su questa linea, veniva inserita la sussidiarietà come principio cardine dell'intervento europeo nelle materie concorrenti²¹⁵, regola essenziale all'interno dell'Europa multilivello; secondariamente, veniva istituito il Comitato delle Regioni, come organo rappresentativo degli interessi locali all'interno del circuito dell'Unione Europea. Istituito nel 1994, veniva posto a garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà per salvaguardare le competenze regionali da indebite intromissioni sovranazionali, e la sua attività si basava sugli egualmente importanti aspetti della *governance* multilivello e della prossimità ai cittadini.

Ad oggi, il livello di governo sovranazionale presume che, anche grazie al punto di riferimento offerto dal Comitato delle Regioni, i governi territoriali degli Stati membri siano parti importanti del processo decisionale europeo. Una rilevanza derivante dal fatto che «essi sono responsabili dell'attuazione di circa il 70% della normativa europea e

²¹¹ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015.

²¹² *Ivi*.

²¹³ Artt. B, G 129 C, 130 A del Trattato di Maastricht.

²¹⁴ A. D'ATENA, *op.cit.*

²¹⁵ Art. 5, par. 2 del Trattato che istituisce la Comunità Europea

svolgono pertanto un ruolo essenziale nella realizzazione del Piano europeo di ripresa economica»²¹⁶.

Questa tendenza a ricercare la collaborazione regionale per l'elaborazione delle decisioni dell'Unione Europea, in vista del compito adesso svolto nella fase discendente, ha trovato una successiva, e al momento definitiva, conferma nel Trattato di Lisbona.

La riforma dei Trattati, conclusasi nel 2007 e valida dal 2009, ha ripreso alla lettera molte delle soluzioni cui era giunta la Convenzione che aveva elaborato il naufragato "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", comprese quelle rivolte alle autonomie locali e regionali, solennemente riconosciute all'articolo 4, par. 2 TUE come elemento essenziale delle identità nazionali. Molto importante è anche la nuova disciplina a guida e a tutela del principio di sussidiarietà, racchiusa nel secondo Protocollo "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità". Particolarmente innovativi per il costituzionalismo multilivello dell'Unione Europea sono i presidi procedurali che tale documento ha posto a capo di alcune istituzioni statali, segnatamente i Parlamenti nazionali e, in alcuni casi, le assemblee regionali, per controllare che gli atti legislativi europei siano coerenti con il principio di sussidiarietà. A ciò vi si aggiunge il potere riconosciuto al Comitato delle Regioni di ricorrere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per denunciare, in nome delle autonomie territoriali, violazioni in tal senso²¹⁷.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona segna un momento estremamente significativo anche per le cosiddette Regioni transfrontaliere. E' adesso possibile rintracciare un espresso riferimento ad esse all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, dedicato alla Coesione economica, sociale e territoriale.

Relativamente a tale disposizione, e per quel che concerne l'argomento di questa trattazione, sono due gli aspetti che vale la pena sottolineare. Innanzitutto, l'oggetto complessivo dell'art. 174 TFUE è la Coesione economica, sociale e *territoriale*: aggiungendo la dimensione territoriale alla Politica di coesione tale norma ha dato avvio ad una serie di interventi basati sullo spazio, volto a favorire lo sviluppo integrato dei territori in qualità di luoghi in cui si svolge la vita dei cittadini, volto a promuovere misure locali coordinate da un sistema di governo che parte dal livello locale e giunge a quello

²¹⁶ UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Bruxelles, giugno 2009.

²¹⁷ Art. 8, co. 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

europeo e, da ultimo, a incoraggiare la cooperazione nel tentativo di rafforzare l'integrazione europea.

In secondo luogo, l'articolo in esame individua i principali *target* di intervento della Politica di coesione, facendo esplicito riferimento alle regioni transfrontaliere²¹⁸, nella loro qualità di aree particolarmente svantaggiate. L'importanza di tale norma risiede nel riconoscimento che si è così offerto alle cooperazioni realizzate dagli enti territoriali lungo i confini di demarcazione degli Stati membri, e alle strutture di gestione che ne scaturiscono, conferendogli una valenza, si potrebbe dire, costituzionale, considerata la posizione che oggi il diritto primario dell'UE occupa all'interno del costituzionalismo multilivello.

Date queste premesse, dopo la stesura del Trattato di Lisbona, nonché in seguito all'adozione del regolamento sui GECT avvenuta un anno prima, per la programmazione 2007-2013 la cooperazione territoriale è diventata parte integrante della Politica regionale, andando a costituire il suo terzo obiettivo, al fianco dell'obiettivo convergenza e dell'obiettivo competitività regionale e dell'impiego, le cui proporzioni degli interventi possono essere colte anche solo osservando il grafico sottostante.

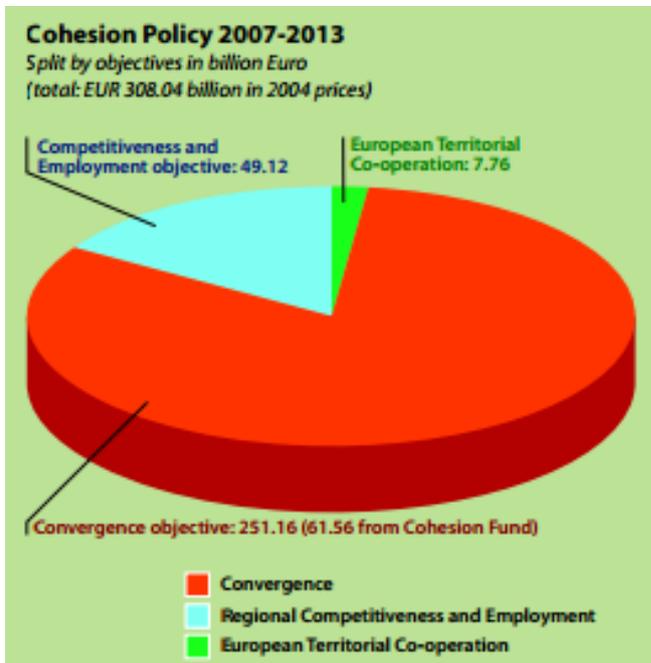


Figura 3.1 Il budget della politica regionale per la programmazione pluriennale 2007-2013.

-Il primo obiettivo, risulta evidente è raggiungere la convergenza fra le Regioni più svantaggiate e quelle più sviluppate, ad esso sono dedicati perciò 251,19 miliardi.

-Il secondo obiettivo è rappresentato dalla competitività regionale e dall'impiego, per i quali vengo stanziati 49, 12 miliardi.

-Infine viene introdotto l'obiettivo della cooperazione territoriale, da raggiungere attraverso un budget di 7,76 miliardi.

Fonte:http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2007_it.pdf

²¹⁸ Art. 174, par. 3 TFUE.

Per questo periodo, in sede sovranazionale si è provveduto ad elaborare delle politiche regionali e di coesione esplicitamente volte a rafforzare le aree sottosviluppate e a favorire il dispiegarsi di relazioni più intense fra i territori europei, necessità enfatizzate dal più grande allargamento cui l'organizzazione europea era mai stata sottoposta. Di fatti, l'adesione di dieci nuovi Stati membri, avvenuta fra il 2004 e il 2006 ha rappresentato uno storico evento, con cui la popolazione dell'UE è aumentata del 20%, ma il PIL è cresciuto del solo 5%. Poiché il divario in materia di sviluppo era nei fatti raddoppiato, l'Unione Europea si è concentrata su due aspetti in particolare: uno sviluppo equilibrato ed armonico e la coesione economica sociale e territoriale. Ciò a riprova della sua solidarietà nei confronti delle zone maggiormente in ritardo.

Come risultato, le Regioni transfrontaliere hanno presto cessato di essere dei meri terreni di prova per l'attuazione del Mercato interno, per divenire attori strategici nella costituzione di uno spazio socialmente ed economicamente integrato, considerato, inoltre, che la politica europea di vicinato definita nel 2004 le ha rese anche uno strumento per la stabilizzazione dei confini esterni.

Secondo la linea seguita dall'Unione Europea, dunque, le Regioni transfrontaliere attuano un tipo di cooperazione territoriale che le può rendere qualcosa di più che delle mere aree economiche e funzionali cui rivolgere interventi. Dato il loro spontaneo interesse a stringere legami per giungere a soluzioni concertate, e la capacità che possiedono di ravvicinare rappresentanti locali esteri, parimenti impegnati nell'amministrazione dei territori per conto dei cittadini, queste iniziano ad essere considerate in sede europea anche come attori politici da coinvolgere nella definizione della politica d'integrazione²¹⁹. Per tale motivo, ad esempio, l'Unione Europea ha seguito ed oltrepassato per importanza l'esempio del Consiglio d'Europa, introducendo il GECT, uno strumento legale per istituzionalizzare la cooperazione transeuropea sulla base del diritto europeo.

Il GECT, si è visto, non era limitato ad operare solo per realizzare gli obiettivi della programmazione terminata nel 2013. Giungendo al presente, è possibile constatare che la riforma della disciplina, introdotta con il regolamento del 2013 nell'ambito della

²¹⁹ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Territorial Cooperation in Europe. A Historical... cit.*

definizione delle linee guida da seguire per il 2020, oltre a riconfermarne la funzione, ha sottolineato l'intenzione di renderli delle strutture stabili.

Si ritiene che, in generale, quest'ultimo sia stato progettato in modo da essere coerente con l'agenda per la crescita e l'occupazione dell'Europa – “Europa 2020”, dal momento che la cooperazione fra Stati membri, e fra Stati membri e Paesi confinanti è di primaria importanza per contribuire al raggiungimento di alcuni dei suoi scopi; si può infatti riscontrare che la cooperazione transfrontaliera sia essenziale specialmente per conseguire il terzo obiettivo della strategia, volto a realizzare una crescita inclusiva e quindi contribuire ad un effettiva coesione economica, sociale e territoriale²²⁰.

Per tale motivo, in vista della programmazione 2014-2020, che segnerà la conclusione dell'agenda decennale avviata nel 2010, la Commissione ha presentato un insieme di proposte legislative, adottate da Parlamento europeo e Consiglio, fra cui configura ancora una volta la cooperazione territoriale²²¹. Il pacchetto dei regolamenti attualmente operativi comprende un regolamento di portata generale che contiene norme di gestione comuni per FESR, FES, FC, FEASR, FEAMP; tre regolamenti ognuno specializzato su FESR, FSE e FC; più un ultimo regolamento espressamente dedicato all'obiettivo della cooperazione territoriale europea, uno allo sviluppo rurale e uno al GECT, nonché un regolamento che disciplina un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEAG)²²². La cooperazione territoriale, questa volta inserita nel quadro degli interventi della Politica di coesione, ha visto destinarsi una dotazione finanziaria di 8,94 miliardi di euro, da investire per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, al rafforzamento delle relazioni dei Paesi dell'U.E. e dei Paesi in stato di preadesione (IPA), lo sviluppo territoriale, la partecipazione alle reti istituzionali, e, la grande novità della cooperazione territoriale, lo sviluppo delle Strategie europee macro-regionali.

²²⁰ In tal senso si consulti lo studio del 2011 promosso dallo European Spatial Planning Observation Network (ESPON), *TERCO – European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*, marzo 2011 (consultabile su www.espon.eu).

²²¹ Cfr. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

²²² Rispettivamente si tratta dei regolamenti (UE) n. 1303/2013, 1301/2013, 1304/2013, 1300/2013, 1299/2013, 1305/2013, 1302/2013, 1309/2013, tutti adottati da Parlamento europeo e Consiglio in data 7 dicembre 2013.

3.2 Le Strategie macro-regionali dell'Unione Europea: un nuovo approccio alla cooperazione transnazionale.

L'ultimo passaggio che segna l'evoluzione della cooperazione territoriale come strumento/oggetto delle politiche dell'Unione Europea per la coesione fra tutti i territori, è rintracciabile nella definizione di un approccio macro-regionale, relativamente al quale sono state sviluppate complesse ed ambiziose politiche dedicate a vaste aree del Continente. La definizione delle cosiddette "Strategie macro-regionali" conferma, difatti, il ruolo ormai assunto dalle strutture transfrontaliere all'interno di un quadro istituzionale ben identificato²²³.

Nell'ottica della Commissione europea, specificatamente della Direzione generale delle Politiche regionali ed urbane, posta a dirigere le misure europee in esame, l'approccio macroregionale rappresenta un tentativo per rispondere ed adattarsi agli sconvolgimenti economici, politici e sociali che si sono verificati nel Continente a partire dal 1980, nonché per via dei correlati cambiamenti sperimentati dall'Unione Europea in seguito all'espansione da 12 a 28 Stati Membri²²⁴. Si tratta di eventi che hanno mutato profondamente il contesto geopolitico di riferimento, ma la destabilizzazione non è stata certo dovuta alla sola caduta del Muro di Berlino del 1989: il concorrere della globalizzazione, dell'aumento dei flussi economici e della liberalizzazione del commercio al livello mondiale. Insieme hanno posto l'Unione Europea di fronte sfide inedite.

I principali terreni di prova includevano tutti aspetti che potremmo ascrivere al reame della "politica alta", quindi questioni di sicurezza e affari estera. Si trattava, infatti, di riuscire a condurre con successo l'espansione verso Est, a ridefinire i rapporti con i Paesi confinanti di nuova indipendenza e a conquistare per se stessa un ruolo di forza stabilizzatrice del Continente, che nel frattempo era stato nuovamente e tragicamente scosso nel 1991, con lo scoppio della guerra dei Balcani. Non meno importante, si poneva la questione di dotare l'unione Europea di un' incisiva politica estera e di sicurezza, che le consentisse di attuare la maggior parte degli obiettivi di cui si è appena detto e, più in generale, che fosse coerente con lo scenario post-Guerra Fredda. Questo scenario era

²²³ L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in "Le istituzioni del federalismo", n. 3, 2012.

²²⁴ UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Report concerning the added value of macro-regional strategies*, COM (2013) 468 def, Bruxelles, 2013.

contraddistinto da minacce di tipo del tutto nuovo rispetto a alle tradizionali aggressioni militari: le crisi che l'Unione Europea avrebbe dovuto affrontare sembravano presentare principalmente carattere ambientale, economico – sotto forma di crisi monetarie – e umanitario, per contrastare traffici di persone e far fronte ai flussi migratori²²⁵.

Una Politica estera e di sicurezza comune (PESC) è stata riconosciuta all'Unione Europea in seguito al Trattato di Maastricht del 1992; ma questa era progettata secondo schemi squisitamente intergovernativi e per rispondere principalmente a minacce “classiche”, derivanti da scontri politici. Pertanto, restava viva la necessità di completare tale politica con appositi strumenti di vicinato, capaci di intervenire su scala micro- e macro-regionale e che fossero in grado di rispondere anche ad altri tipi di difficoltà.

La risoluzione delle questioni ambientali, per esempio, rappresentava un grande interrogativo per gli organi di governo dell'Unione Europea, poiché per quanto vi fosse la volontà a contribuire sulla gestione, la valorizzazione e la sicurezza di mari, bacini fluviali o catene montuose, un loro ruolo guida si sarebbe potuto affermare solo qualora gli Stati membri avessero acconsentito a partecipare a strategie congiunte e rinforzate. D'altronde, questo approccio appariva del tutto in linea con le caratteristiche e le effettive necessità di tali ambienti, i quali richiedono azioni coordinate fra diverse amministrazioni pubbliche, considerato che il loro naturale carattere trasversale li porta a espandersi lungo territori sottoposti a giurisdizioni diverse. Però, l'esistenza dell'Unione Europea ben si presta ad offrire ai territori del Continente una gestione coordinata fra più soggetti pubblici, poiché fornisce un quadro giuridico comune e un assetto istituzionale e politico in cui questi possono raggrupparsi e stringere cooperazioni più facilmente.

Per tale ragione, alla fine del primo decennio degli anni 2000, l'UE ha sviluppato alcune strategie macro-regionali, rivolte ad aree chiave per la stabilizzazione del Continente.

La Commissione europea definisce una macro-regione come un gruppo composto da entità di Stati membri diversi o da Regioni che condividono determinate caratteristiche e si associano per cooperare su materie di interesse comune²²⁶. Nonostante i tratti simili, quali la partecipazione di autorità o collettività appartenenti a Paesi distinti o la condivisione degli stessi bisogni, le Macroregioni differiscono dalle ben note

²²⁵ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Territorial Cooperation in Europe. A Historical... cit.*

²²⁶ UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Report concerning the added value of macro-regional... cit.*

Euroregioni, in virtù della loro maggiore “multilateralità” e per il predominante ruolo di Commissione e Stati.

Elaborato questo approccio – a cominciare dal 2009 – l’Unione Europea ha progressivamente adottato quattro strategie macro-regionali, da cui sono derivate altrettante strutture transnazionali, il cui principale interesse è la valorizzazione delle principali risorse naturali delle aree. Due di queste si contraddistinguono per condividere la risorsa naturale rappresentata dal mare, e sono la Regione del Mar Baltico (EUSBSR) e la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR), la Regione del Danubio (EUSDR), che si dispiega sull’importante bacino fluviale dell’Europa centro-orientale e l’ultima, la Regione Alpina, che si sviluppa attorno ad una catena montuosa (EUSALP).

La strategia capostipite è stata quella per la Regione del Mar Baltico, avviata nel 2009. Da allora in sede europea si è registrato un crescente interesse per la cooperazione rivolta a vaste aree regionali. Le strategie macro-regionali sono particolarmente apprezzate dalle istituzioni sovranazionali e per questo costantemente ampliate, in quanto rappresentano un nuovo modo di condurre la crescita di Regioni chiave o di Regioni che versano in situazioni “critiche”, soprattutto dal punto di vista ambientale o della stabilità politica.

Ma più di ogni altra cosa, questo *nuovo modo* in cui le relazioni transeuropee prendono forma hanno permesso alle istituzioni dell’U.E., prime fra tutte alla Commissione, di assumere un ruolo guida nella loro gestione. Pertanto, l’adozione delle strategie macro-regionali ha segnato un ulteriore passaggio di quel processo, più volte richiamato, che ha reso le Regioni transfrontaliere degli ambienti istituzionali sottoposti all’influenza crescente dell’Unione Europea.

Effettivamente la modalità di costituzione e di successiva gestione delle Macroregioni, differiscono sensibilmente da quelle esperienze che si erano registrate nella Mitteleuropa degli anni Cinquanta e Sessanta e numerosi elementi distanziano le strategie macro-regionali dalla classica cooperazione transfrontaliera.

Il primo punto concerne la dimensione spaziale della cooperazione: le iniziative macro-regionali, come d’altronde suggerisce il nome, coinvolgono aree geografiche molto più vaste, ma che presentano comunque un certo grado di unità territoriale. Negli esempi odierni, l’elemento comune è rappresentato dalla condivisione di un bacino fluviale, di un area marittima o di una catena montuosa. Alla maggiore estensione dell’area coinvolta è collegato il carattere della multilateralità: questa deriva dal fatto che una macro-regione deve coinvolgere almeno tre Stati membri; si era visto, invece, che per

la costituzione di un GECT è sufficiente la partecipazione di entità appartenenti a due Paesi dell'Unione Europea.

Secondo elemento di distacco, una strategia macro-regionale viene definita seguendo sempre lo stesso procedimento e sempre ad opera dei medesimi attori istituzionali, cui, naturalmente, si aggiunge il punto di vista degli *stakeholder* locali. Questa viene elaborata su richiesta del Consiglio europeo e adottata sulla base di un atto legislativo europeo; in più sono generalmente collegate ad un piano d'azione definito dalla Commissione e approvato dal Consiglio europeo. Tale modo di definire le cooperazioni macro-regionali conferisce un certo grado di uniformità ed armonia all'istituto giuridico, a sacrificio dell'autonomia che solitamente rivestono gli attori locali in questi processi²²⁷.

Da ultimo, le strategie macro-regionali sono sottoposte al rispetto di tre principi, chiamati i tre "no"²²⁸, i quali impongono che da una macro-regione non deriva nessuna nuova legislazione europea, nessuna nuova istituzione europea e nessun nuovo fondo europeo. Questo implica che le strutture istituite al fine di realizzare una singola strategia non costituiscono un nuovo livello di governo, non emanano atti legislativi e che nessun fondo viene introdotto per essere destinato esclusivamente agli obiettivi di quell'area.

A guidare e ad amministrare una strategia concorrono tre livelli di *governance*, ben individuati: il primo livello è rappresentato dalla Commissione europea e da un gruppo intergovernativo di coordinatori, che ne monitora la generale attuazione; il secondo è costituito dallo Stato, all'interno del quale devono essere individuate delle autorità direttamente responsabili per l'attuazione della strategia nel territorio; infine, il terzo è quello locale, in rappresentanza del quale è richiesta la partecipazione di esperti settoriali e coordinatori di ogni regione coinvolta. Si precisa che, nonostante l'imponente partecipazione di soggetti nazionali e sovranazionali è ad ogni modo richiesto che le strategie siano gestite al livello regionale, il quale resta il primo livello a dover assicurare la realizzazione dei progetti.

L'idea dei Paesi che attuano azioni concertate intorno ad aree macro-regionali non costituisce comunque una novità. Storicamente, è un approccio che può essere fatto risalire al 1952, quando i paesi del Nord Europea decisero di stabilire il Consiglio

²²⁷ Cfr. UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Territorial Cooperation in Europe. A Historical... cit.*

²²⁸ UNIONE EUROPEA- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, COM(2014) 284 def., Bruxelles, 2014.

Nordico, incentrato proprio sulla gestione del Mar Baltico. Il medesimo obiettivo era condiviso dagli Stati che nel 1993 hanno istituito il Consiglio Euro-Artico di Barents²²⁹, che infatti vede la partecipazione dei medesimi Paesi del Consiglio Nordico, cui si è aggiunta la Russia, nel tentativo di collaborare per proteggere l'ambiente artico e mantenere la stabilità politica nella Regione.

Sempre per quel che concerne la collaborazione degli Stati situati al Nord del mondo, il 1996 ha assistito all'affermarsi del Consiglio Artico, che ha adottato un approccio simile a quello dei due organismi di cui si è appena detto, ma a questo vi prendono parte gli otto Paesi che toccano il circolo polare artico (Canada, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Russia, Svezia e Stati Uniti).

In aggiunta, l'Unione Europea non è neanche l'unica organizzazione "internazionale" ad aver mostrato interesse nell'approccio macroregionale. Ancora una volta si rintraccia una comunità di intenti con il Consiglio d'Europa, che dagli anni Novanta ha supportato la formazione di Euroregioni dal carattere multilaterale. Ma l'idea che fa da sottofondo agli incentivi del Consiglio d'Europa è chiaramente diversa da quella dell'Unione Europea. Le cooperazioni macro-regionali incoraggiate dal primo riguardano una sua tipica materia d'intervento: la promozione della stabilizzazione democratica. Si è trattato di una strategia tesa a disseminare dei valori fondamentali per l'organizzazione, come i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto²³⁰. Senza dubbio, anche l'Unione Europea è favorevole e sostiene questo approccio, come dimostrato dal suo recente interesse verso la dimensione della cittadinanza e il rispetto dei diritti fondamentali, testimoniato dall'adozione della Carta di Nizza del 2000, cui oggi è riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Quanto alle iniziative promosse a riguardo dal Consiglio d'Europa, che contemporaneamente testimoniano l'interesse delle istituzioni di Bruxelles nei confronti della linea prediletta da Strasburgo, si potrebbe citare l'inaugurazione, avvenuta nel febbraio 2013 da parte del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Catherine Lalumière, della prima strategia macro-regionale per l'Europa centrale e orientale condotta sotto l'egida dell'Unione Europea. Più precisamente, essa si rivolge all'Euroregione dei Carpazi, che coinvolge i confini di Ungheria, Polonia, Slovacchia e

²²⁹ O. SCHRAM STOKKE, G. HØNNELAND (a cura di), *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*, Routledge, Londra, 2006.

²³⁰ UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Report concerning the added value of macro-regional... cit.*

Ucraina. Le iniziative marco-regionali del Consiglio d'Europa, poi, si contraddistinguono per affidare grande importanza alla partecipazione delle autorità locali e regionali, tanto che responsabile per la loro attuazione è il Congresso dei Poteri Locali e Regionali²³¹.

Per l'Unione Europea, invece, le strategie macro-regionali sono prima di tutto tese a definire dei legami funzionali e strategici fra vari Paesi, nel più grande tentativo di rinforzare quella coesione economica, sociale e territoriale che si cerca di stabilire nello spazio europeo attraverso copiosi interventi. Questo nuovo istituto, dati gli scopi per cui è stato progettato, ben si confà agli obiettivi della cooperazione transnazionale perseguiti dai programmi Interreg e a cui tendono i GECT. Insieme, tali strumenti, rendono possibili interventi integrati, conferendo all'Unione Europea una panoplia di strumenti per agire lungo i confini e sulle comunità locali.

Per quel che concerne le strategie macro-regionali, esse sono considerate dalla Commissione stessa un "genuino valore aggiunto"²³² per le politiche europee, in quanto, trascendendo le usuali delimitazioni statali, sono particolarmente idonee a fornire risposte a problemi spaziali trasversali che incidono su innumerevoli popolazioni, più territori e diversi Stati.

Le strategie oggi operative sono incentrate sui temi del deterioramento delle condizioni ambientali del Mar Baltico e di quelle idrogeologiche della Regione del Danubio; sulla diversità economica, sociale e ambientale e la frammentazione della Regione Adriatico-ionica; infine, sugli squilibri territoriali, economici e sociali che esistono tra le città e le zone rurali delle Alpi²³³.

Nonostante il quadro di riferimento comune ed i principi a cui ogni macro-regione si deve attenere, le quattro strategie finora proposte non sono state sviluppate nello stesso frangente di tempo o stimolate dalle richieste dagli stessi soggetti. Anche in questo caso, ogni strategia macroregionale ha quindi una propria storia.

La prima strategia, come detto, è stata quella dedicata al Mar Baltico, risultata da un processo decisionale iniziato in sede europea nel 2006. Nel dicembre 2007 il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di redigere un piano operativo comune, da indirizzare alla degradazione ambientale del mare, caratterizzato da una preoccupante

²³¹ Risalente al 1994, è l'istituzione che rappresenta le regioni e gli enti locali dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa

²³² UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Report concerning the added value... cit.*

²³³ UNIONE EUROPEA- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali...cit.*

eutrofizzazione²³⁴ delle acque, che si riteneva dovuta all'assenza di coordinamento fra le politiche adottate dai vari Stati rivieraschi dell'area. La strategia EUSBSR (*European Strategy for the Baltic Sea Region*) è stata, dunque, adottata nel 2009 per un'area che conta una popolazione di oltre 85 milioni di persone e raggruppa 8 Stati membri dell'Unione Europea, vale a dire Danimarca, Germania, Polonia, Finlandia, Svezia e i tre Paesi baltici: una cooperazione spiccatamente multilaterale. L'accordo prevedeva tra l'altro la definizione di un legame collaborativo anche con altri Stati della regione, cioè Norvegia, Bielorussia, e Russia.

La priorità indiscussa è stata, quindi, quella di migliorare la protezione dell'ecosistema del Mar Baltico, intervenendo sulla qualità delle acque marine, sulla biodiversità e sul miglioramento della sicurezza della navigazione. In secondo luogo, si è provveduto congiuntamente al miglioramento dei mezzi di trasporto, all'accrescimento e all'affidabilità del mercato dell'energia e all'efficacia del Mercato unico e dell'agenda "Europa 2020".

Per di più, la strategia per il Mar Baltico dà seguito ad alcune delle politiche cosiddette orizzontali dell'UE, come lo sviluppo sostenibile e la politica di vicinato con i Paesi extra-UE confinanti con la regione baltica. I primi risultati della strategia macroregionale sembrano promettenti e questa viene solitamente identificata come una buona pratica all'interno del panorama delle strategie macro-regionali e della cooperazione territoriale nel complesso. Soprattutto, gli indicatori dimostrano che le condizioni del Mar Baltico siano migliorate, e questo si deve ad azioni collettive anti-inquinamento condotte tramite la strategia, come il progetto "CleanShip" e al sostegno offerto ai progetti di ricerca scientifica²³⁵ sui cambiamenti negli ecosistemi marini e sull'eco-innovazione, da cui è sorto il programma comune di ricerca e sviluppo del Mar Baltico (BONUS)²³⁶.

La seconda Strategia ad aver arricchito il panorama delle Macro-regioni europee è stata quella per l'area del Danubio, lanciata nel 2011. La spinta alla sua elaborazione affondava le radici almeno nel decennio precedente, quando il Lander tedesco della Baden-

²³⁴ L'eutrofizzazione è un fenomeno ambientale che consiste nell'arricchimento trofico di laghi, di stagni e, in genere, di corpi idrici a debole ricambio. La causa principale è l'immissione dei fertilizzanti usati nella coltivazione delle terre circostanti o l'inquinamento prodotto dalle attività umane e dai rifiuti industriali. La conseguenza è un abbassamento del tasso di ossigeno che rende l'ambiente inadatto per altre specie, come ad esempio i pesci.

²³⁵ BONUS Baltic Sea Research, uno dei progetti congiunti realizzati nell'ambito della strategia macroregionale nell'ambito delle politiche ambientali.

²³⁶ La base giuridica del programma di ricerca e sviluppo del Mar Baltico BONUS è la decisione n. 862/2010/UE.

Württemberg organizzò due conferenze sul Danubio, tenutesi a Bruxelles nel 2006 e nel 2008, dunque il periodo in cui iniziava a delinarsi anche la prima strategia macro-regionale.

Nel corso della seconda conferenza, il Ministro Presidente²³⁷ del Baden-Württemberg, Günther Oettinger, lanciò un appello all'allora Commissario per le Politiche Regionali, Danuta Hübner, affinché venisse elaborata una politica macro-regionale anche per l'area del Danubio, focalizzata sui tre temi dell'ecologia, dei trasporti e del settore socio-economico. Quest'iniziativa ha incontrato sin dal principio l'appoggio del Comitato delle Regioni e poi del Parlamento europeo. Rispetto alla cooperazione realizzata nell'area del Mar Baltico, quest'area vanta una cultura alla cooperazione ancora più antica, risalente almeno al 1856, quando, in seguito alla guerra di Crimea, con il Trattato di Parigi 1856 venne stabilita la prima Commissione permanente Europea del Danubio²³⁸ (CED), con il compito di elaborare i regolamenti per la navigazione e per la polizia fluviale del bacino.

L'odierna strategia, approvata nel 2011, copre un'area geografica estremamente ampia, corrispondente all'intero corso d'acqua del Danubio, che si estende dalla Foresta Nera della Germania sino al Mar Nero, su cui affacciano Romania ed Ucraina; essa comprende una popolazione di 115 milioni di persone e coinvolge nove Stati membri, tre Paesi candidati o potenziali candidati all'ingresso nell'Unione Europea (Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia) ed altri due Paesi extra-UE, cioè Moldavia ed Ucraina. La cosiddetta EUSDR si incentra su priorità di ordine economico sociale ed ambientale, per cui ritroviamo la volontà ad incoraggiare lo sviluppo economico, a migliorare i collegamenti fra le reti di trasporto e le reti energetiche, proteggere l'ambiente e garantirne la sicurezza. In pratica la Strategia poggia su temi analoghi a quelli già affrontati da qualche tempo nel Mar Baltico e i fondi europei rivolti ai due progetti sono di fatti gli stessi.

Per qualche aspetto anche la strategia per la Regione del Danubio rappresenta una buona pratica, dal momento che la navigazione lungo il fiume è diventata più agevole

²³⁷Si tratta della traduzione italiana del termine tedesco *Ministerpräsident*, con cui si indica il capo del governo di uno *Land* tedesco.

²³⁸ Il Trattato di Parigi del 1856 infatti introduceva una embrionale forma di cooperazione fra gli Stati rivieraschi al fine di stabilire una comune gestione delle acque del Danubio. Statuiva infatti all'Art.16: Al fine di realizzare le disposizioni dell'articolo precedente una Commissione, in cui [...] [le Potenze contraenti] saranno tutte rappresentate da un delegato, sarà incaricata di designare a far eseguire i lavori necessari [...] per liberare le foci del Danubio [...] dalle sabbie e dagli altri ostacoli che le ostruiscono, allo scopo di porre quella parte di fiume nelle migliori condizioni possibili di navigabilità.

grazie ai progetti di manutenzione favoriti nel quadro della cooperazione, che sono comparabili a quelli attuati sul Mar Baltico, soprattutto in termini di protezione dell'habitat naturale e la ricerca di tecnologie eco-innovative.

Dall'altro lato, però, si riscontra la persistente assenza di risposte coordinate su alcune questioni. Ciò è diventato evidente quando nel 2013 i responsabili dei governi di quelle aree non riuscirono a fronteggiare le devastanti inondazioni che hanno colpito i territori del Danubio. Persistono, dunque, alcuni ostacoli alla collaborazione e all'amministrazione efficiente dell'area. Questo fallimento ha portato la Commissione a sottolineare, nell'ambito di un relazione diretta Consiglio, che le macro-regioni per ora non vantano una buona *governance*, la quale richiede una maggiore assunzione di responsabilità da parte dei Paesi che hanno avviato tali strategie²³⁹.

Proseguendo in ordine cronologico, la terza strategia ad essere stata elaborata è quella per la Regione Adriatico-Ionica o EUSAIR. La sua elaborazione, iniziata nel 2012, è stata fortemente voluta da Commissione e Consiglio europeo, ma anche dagli attori economici dell'area. Lanciata nel dicembre 2012, EUSAIR sviluppava un programma d'intervento per due bacini del Mar mediterraneo, cioè il Mar Adriatico ed il Mar Ionico. La strategia marittima è rivolta a tutti gli Stati membri toccati dai due mari ed è ora parte della globale Strategia Europea per la Sicurezza Marittima, basata su un coordinamento duraturo fra gli attori coinvolti al livello europeo, regionale e nazionale e sull'impiego delle strategie macro-regionali dell'UE in materia.²⁴⁰

Come nel caso del Danubio, anche l'EUSAIR è arricchita dalla partecipazione di Stati esterni all'Unione Europea, che sono Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia, insieme ad altri 4 Stati membri, cioè Grecia, Croazia, Italia e Slovenia. Facendo riferimento sulle due strategie precedenti, EUSAIR si pone l'obiettivo di affrontare le sfide della diversità economica, sociale e ambientale, cui si aggiunge la tipica frammentazione che caratterizza la Regione Adriatico-ionica. Sotto questo nome viene descritta essenzialmente (ma non esclusivamente) un'area funzionale collegata al bacino del Mare Adriatico e del Mar Ionio, che con una popolazione di più di 70 milioni di

²³⁹ Comunicazione relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione del mar Baltico, COM(2012) 128 def., del 23.3.2012; relazione relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione del Danubio, COM(2013) 181 def. dell'8.4.2013; relazione sul valore aggiunto delle strategie macro-regionali, COM(2013) 468 def., del 27.6.2013; conclusioni del Consiglio Affari generali del 22 ottobre 2013.

²⁴⁰ UNIONE EUROPEA – CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Strategia per la sicurezza marittima dell'Unione Europea*, atto n. 11205/14 adottato dal Consiglio (Affari Generali), Bruxelles, 24 giugno 2014.

persone, svolge un ruolo chiave nel consolidamento e nella continuità geografica dell'Europa.

Dato il momento temporale della sua approvazione, avvenuta nel 2012, questa strategia ha potuto a buon ragion essere inserita *ab initio* nel quadro della programmazione 2014-2020, potendo così beneficiare non solo dei fondi usuali, ma anche di numerosi altri strumenti di finanziamento, che si ritiene possano esercitare un notevole effetto leva e attirare ulteriori fondi da investitori privati²⁴¹. Fra gli ausili aggiuntivi di cui la Regione Adriatico-Ionica può beneficiare rientrano quelli provenienti dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e dal Quadro d'investimento per i Balcani occidentali. Infatti, una delle funzioni di tale strategia è contribuire all'integrazione dei Paesi dei Balcani occidentali, candidati e potenziali candidati, nell'U.E.

La quarta strategia macro-regionale è EUSALP, dedicata alla Regione Alpina. Si tratta del progetto che ha visto il più ampio grado di partecipazione dal basso, dal momento che sono stati gli stessi attori locali a promuovere una consultazione per testare il favore degli *stakeholder* dell'area. Il ruolo rivestito dalla dimensione territoriale ne fa l'unica strategia a vantare un'origine spiccatamente interregionale.

Occorre, peraltro, ricordare come, storicamente, quest'area sia stata interessata da diverse relazioni di cooperazione transfrontaliera. Ciò è avvenuto a partire dal 1995 con la Convenzione Alpina, un Trattato internazionale sullo sviluppo sostenibile e la protezione delle Alpi siglato da Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia e Svizzera. Nel marzo 2010 sono state sette Regioni alpine²⁴² ad essersi associate, adottando a Mittelwald, in Bavaria, una dichiarazione a favore dell'adozione della strategia. Nel 2011 la Conferenza Alpina – l'organo decisionale della Convenzione di cui sopra – ha dichiarato il suo supporto all'idea e ha proposto di collegarla con la Convenzione stessa, dal momento che il suo scopo era sempre stato promuovere lo sviluppo sostenibile dell'area. La Conferenza Alpina ha così attirato l'attenzione dei governi nazionali e della Commissione europea, influenzando sulla conclusione di un documento congiunto fra 15 regioni e 7 Paesi dell'area, siglato a Grenoble nell'ottobre del 2015. Da lì, EUSALP è stata ulteriormente sviluppata dalla Commissione e poi approvata dal Consiglio europeo nel 2015, istituzionalizzando un raggruppamento

²⁴¹ UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, Domande e risposte sulla Strategia dell'Unione Europea per la Regione Adriatica e Ionica..., *cit.*

²⁴² Bavaria (DE), Sud Tirolo (IT), Cantone dei Grigioni (HC), Tirolo (AT), la Provincia di Trento (IT) e le Province di Salisburgo e Vorarlberg (AT).

estremamente articolato, composto da un totale di 48 regioni, 5 Stati membri dell'UE (Germania, Francia, Italia, Austria e Slovenia) e due paesi extra UE (Liechtenstein e Svizzera).

In definitiva, appare evidente che nella definizione, istituzione e stabilizzazione delle macro-regioni, gli organismi sovranazionali rivestono un ruolo di primo piano. Effettivamente è stato riscontrato che le strategie macro-regionali aumentino la capacità dell'Unione Europea a intervenire nel campo della pianificazione territoriale. Nello specifico, tale intervento non vuole affatto porsi in maniera invasiva; piuttosto cerca di integrare le attività locali e di assicurare il coordinamento orizzontale fra le politiche e quello verticale fra Regioni, Stati e istituzioni europee. Appare evidente che si tratta di misure costruite per instaurare coesione territoriale, andando a completare gli interventi elaborati singolarmente dagli Stati membri.

A ridimensionare l'efficacia delle strategie macro-regionali vi è, poi, l'opinione secondo cui il principio dei "tre no" restringerebbe la capacità di dare attuazione ai progetti e di intaccare, quindi, sui risultati della cooperazione. Soprattutto viene criticato quello che vieta la predisposizione ad hoc di supporti finanziari da parte dell'Unione Europea. Data la restrizione imposta del principio del "nessun nuovo finanziamento", nel corso della definizione del pacchetto legislativo che regola la programmazione 2014-2020 è stato chiesto alle istituzioni di delineare un legame sistematico fra Interreg, il programma espressamente rivolto alla cooperazione transnazionale, e le strategie macro-regionali.

Anche se un non trascurabile sostegno proviene già dai fondi strutturali, da fondi diretti – tra cui Horizon – e dagli altri programmi settoriali, quelli elaborati per la cooperazione vantano un ammontare ridotto se comparato alle risorse destinate ad altri obiettivi della Politica di coesione o alla Politica agricola.

Nel complesso le strutture transeuropee, grazie al sostegno e all'importanza attribuitagli nell'ambito dell'integrazione europea, stanno scoprendo il loro ruolo di catalizzatori verso la coesione territoriale, che induce Stati e Regioni a prendere la cooperazione territoriale con maggiore serietà, includendola al cuore delle loro politiche e contribuendo, nel complesso, a perseguire azioni basate su modelli di governance multilaterale e multilivello.



Figura 3.2: Panoramica delle quattro strategie macro-regionali della Commissione europea.

3.3 Aspetti di governance.

«La scelta di strumenti pertinenti è un criterio imprescindibile per garantire l'efficacia del metodo comunitario»²⁴³. Così si è espresso il Comitato delle Regioni nel suo Libro bianco sulla *governance* multilivello, elaborato nel corso di due sedute plenarie del 2009.

In tale contesto si faceva riferimento a quegli strumenti idonei a condurre azioni improntate sullo schema della *governance* multilivello. Quest'ultima, per essere davvero efficiente, necessita infatti dell'esistenza di canali di collegamento e di relazioni collaborative. Elementi essenziali per assicurare la coerenza degli interventi europei e l'incisività ed il successo delle politiche UE.

I GECT vengono solitamente indicati nei documenti e negli atti delle istituzioni europee come strumenti abilitati a fare ciò. I progetti perseguiti nell'ambito delle cooperazioni territoriali, di fatti, presentano la capacità di delineare *habitat* istituzionali estremamente variegati, animati da attori europei, nazionali e locali. Nel loro contesto si riescono a raccordare livelli di governo differenti e ad avvicinare attori economici ed associazioni della società civile. Un'intricata rete di rapporti orizzontali e verticali, nazionali ed internazionali, che rendono le Regioni transfrontaliere, o comunque le strutture preposte alla loro amministrazione, non solo dei modelli d'integrazione sovranazionale, ma anche dei laboratori di *governance* multilivello. D'altronde se volessimo definire in pochi termini le Euroregioni, potremmo dire che esse altro non sono che *network* di coordinamento per politiche comuni.

Date le premesse, si capisce il motivo per cui il Comitato delle Regioni, promuove l'istituzione dei GECT al fine di controbilanciare gli effetti di tre elementi visti in ottica negativa attraverso la lente dell'azione comunitaria, vale a dire la concentrazione del processo decisionale, la dispersione dell'azione e la diluizione dei risultati²⁴⁴.

Quanto alle recenti strategie macro-regionali, anche queste presentano le medesime potenzialità dei GECT per il consolidamento della *governance* multilivello. Esse, si è visto, sono volte ad attuare politiche di ampia portata e rivolte a più territori allo stesso tempo e allo stesso modo. Per la loro gestione, poi, è richiesto il concorso di tre livelli istituzionali: un coinvolgimento ad alto livello politico, cioè ministeriale, dello Stato e

²⁴³ UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance... cit.*

²⁴⁴ *Ivi.*

della Commissione; quello di funzionari responsabili del coordinamento amministrativo per ciascuno dei Paesi partecipanti e, per concludere, quello territoriale, rappresentato dagli amministratori locali incaricati dell'attuazione dei programmi sul luogo.

Tuttavia questa struttura ha bisogno di essere riesaminata e rafforzata affinché le strategie producano un impatto significativo e risultati migliori²⁴⁵. Già il Comitato delle Regioni, quando era stata adottata la sola strategia per il Mar Baltico, aveva previsto che l'esito positivo delle misure macro-regionali sarebbe dipeso dal tipo di *governance* utilizzato e consigliava, quindi, l'adozione dell'approccio multilivello²⁴⁶. Dopo l'esperienza maturata con le prime strategie, nel 2014, anche la Commissione europea ha elaborato una Relazione sulla *governance* delle strategie macro-regionali²⁴⁷, da cui è emersa la parziale inadeguatezza delle modalità di gestione dei progetti.

Pertanto, l'istituzione esecutiva dell'UE si è mostrata incline all'introduzione di alcuni cambiamenti nell'amministrazione delle macro-regioni, nel senso di una leadership decisa e strategica e di un processo decisionale più trasparente. Questi aspetti incideranno sulla futura efficacia della cooperazione su scala macro, che per il momento sta dando frutti solo in alcune delle aree investite dal nuovo approccio. La macro-regione più "virtuosa" fino ad adesso si è rivelata essere quella che coinvolge i Paesi del Mar Baltico, forti di una cultura della cooperazione che da diversi decenni raggruppa le popolazioni e le amministrazioni dell'area. Mentre già si è parlato degli avvenimenti che hanno mostrato alcune carenze nella cooperazione danubiana, molto poco si può dire della Regione Alpina, dal momento che l'adozione della strategia risale a qualche mese fa. Per quel che riguarda l'area Adriatico-ionica, invece, sembra che l'impegno a realizzare progetti transfrontalieri provenga più dagli attori economici e sociali che da quelli istituzionali, i quali, al contrario di quanto evidenziato per i Paesi del Nord Europa, vantano un'inclinazione alla collaborazione ancora timida o comunque preferiscono percorrere altre strade, più "tradizionali", per raggiungere gli obiettivi europei e per valorizzare i loro territori. Bisogna anche riconoscere che quella Adriatico-ionica è un'area sicuramente più problematica e per alcuni versi delicata, data la partecipazione

²⁴⁵ UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, Domande e risposte sulla Strategia dell'Unione Europea per la Regione Adriatica e Ionica..., *cit.*

²⁴⁶ UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *parere sul ruolo degli enti locali e regionali nella nuova strategia del Mar Baltico, (CdR 381/2008 fin)*, Bruxelles, 2008.

²⁴⁷ COM(2014) 284 def. *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, Bruxelles, 20.5.2014

dei molti Stati extra-UE o di recentissima adesione – come la Croazia – che, in aggiunta, sono attraversati da profonde lacerazioni ed instabili situazioni politico-istituzionali interne, che li rendono poco inclini a definire legami transfrontalieri fra di loro. Almeno per il momento. Dunque, l'area dei Balcani occidentali, per quanto complicata, sarà sicuramente un interessante terreno di prova per valutare le capacità di successo degli interventi europei sia in materia di coesione sia in materia di politiche di vicinato.

Le differenze che si possono riscontrare nelle strategie macro-regionali appena descritte confermano ancora una volta che, in ultima istanza, il successo di una cooperazione territoriale dipenderà sempre dalle caratteristiche strutturali delle singole Regioni transfrontaliere, non essendo sufficiente inserirle in un quadro giuridico comune o affidare l'elaborazione delle loro linee guida alle medesime istituzioni, per avere ovunque eguali risultati.

Conclusioni

In queste pagine si è cercato di analizzare le caratteristiche di un fenomeno capace di offrire una chiave di lettura efficace per comprendere alcuni aspetti centrali dell'Unione Europea. Almeno tre tratti tipici del processo d'integrazione sovranazionale possono cogliersi attraverso un'analisi sulle Regioni transfrontaliere.

Il primo punto riguarda il nuovo valore assunto dalle frontiere interne alla CE/UE, dal momento che la possibilità materiale a stabilire dei rapporti di cooperazione fra autorità locali di Stati diversi è derivata della maggiore permeabilità assunta dai confini europei nel dopoguerra. Infatti, nel corso della seconda metà del Novecento, i confini hanno progressivamente perso il loro valore dissociativo, per assumerne uno costruttivo. Da linee di contrapposizione sono divenuti punti di contatto, su cui era persino possibile stabilire organismi diretti alla gestione di territori teoricamente divisi. Fra le varie definizioni che si possono dare di confine, è generalmente riconosciuto che esso rappresenti un oggetto di separazione, che marca l'esistenza di differenze legali, politiche, economiche e culturali²⁴⁸. Dall'altro lato, però, l'aggettivo "transfrontaliero" descrive movimenti o relazioni che attraversano le frontiere statali, trasmettendo dunque l'idea del poter andare oltre le barriere. Pertanto, la cooperazione transfrontaliera può essere vista come un modo per ricreare prossimità, possibile solo qualora sussistano le condizioni per alleviare gli ostacoli imposti dalla sovranità esclusiva dell'entità statale. Tali condizioni si sono affermate con progressiva intensità in Europa, dove, per costruire i loro legami di vicinato, gli enti sub-statali hanno potuto beneficiare non solo della generale situazione di distensione internazionale delineatasi nell'Europa occidentale, ma anche del progressivo indebolimento della sovranità statale, dal momento che più avanzava il processo d'integrazione, più venivano devoluti alle istituzioni sovranazionali poteri considerati fino a poco prima inalienabili. Il procedere del cammino europeo, poi, ha comportato anche l'apertura dei territori agli altri Stati e degli ordinamenti alla legislazione comunitaria.

Questo primo aspetto chiarisce che, in fin dei conti, un nesso funzionale fra cooperazione transfrontaliera ed integrazione europea è esistito sin da subito, e che questo

²⁴⁸ M. ANDERSON, E. BORT, *The frontiers of the European Union*, Chippenham, Palgrave, 2001.

è il motivo per cui il Vecchio Continente si è dimostrato un territorio adatto al proliferare delle Regioni transfrontaliere.

Secondariamente, queste esperienze sono contraddistinte dalla centralità della dimensione territoriale, dato che, di norma, la cooperazione transfrontaliera si pone come autonoma iniziativa delle Regioni, che rivendicano per loro un ruolo di respiro transnazionale. Sul punto, si rintraccia una coerenza con il peso assunto dagli enti sub-statali all'interno dell'assetto istituzionale dell'Unione Europea, dove la partecipazione attiva delle Regioni al *decision-making* sovranazionale risulta ormai necessaria, in quanto esse sono incaricate di dare esecuzione al 70%²⁴⁹ delle misure adottate a tale livello.

Il crescente interesse che la Commissione europea ha dimostrato nei confronti delle Regioni transfrontaliere è andato di pari passo con l'aumento della sensibilità comunitaria verso la dimensione locale in genere: le prime misure in materia di cooperazione territoriale sono intervenute immediatamente dopo l'avvio ed il rafforzamento della Politica regionale e di quella di coesione, dettati dalla necessità di arricchire le azioni comunitarie con interventi mirati alle aree più svantaggiate, fra cui figuravano le regioni di confine e tutte le altre che non erano riuscite a beneficiare dell'introduzione del Mercato Comune, avvenuta con il Trattato di Roma.

Infine, la partecipazione del livello regionale, tanto alla fase ascendente quanto a quella discendente delle politiche europee, assume particolare valore per l'U.E., in quanto rappresenta un modo per avvicinare la popolazione alle istituzioni di Bruxelles, in virtù del principio di prossimità. La medesima considerazione può essere applicata alle Regioni transfrontaliere: che esse assumano la forma di Euroregioni, Comunità di Lavoro o GECT, i loro progetti sono sempre animati da attori della società civile e associazioni di privati, che possono così avvicinarsi alle misure che l'organizzazione sovranazionale si impegna ad adottare per offrire opportunità alle collettività europee.

La scoperta del valore aggiunto che i livelli di governo territoriale avrebbero potuto apportare al funzionamento dell'Unione spiegano il motivo per cui, dopo il periodo della "cecità regionale" che si riteneva colpisse le Comunità europee, si sia passati a descrivere il rapporto Europa-Regioni in termini del tutto opposti. Già nei primi anni Novanta, alcuni politologi hanno iniziato a parlare di "Europa delle Regioni", per enfatizzare il ruolo degli enti sub-statali all'interno del processo d'integrazione, i quali venivano identificati come

²⁴⁹UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Bruxelles, giugno 2009.

livello di governo “ideale” per stabilire, finalmente, quel collegamento fra la base sociale e l’Unione Europea, che troppo spesso appare lontana dalla cittadinanza. Questa generale rivalutazione è stata molto importante per le Regioni transfrontaliere e per le Regioni di confine in generale, che dal loro vecchio *status* di aree escluse, periferiche e svantaggiate, sono diventate attori centrali nel processo di riunificazione europea.

Nonostante gli enti sub-statali siano stati investiti di un ruolo europeo non si può certo riscontrare l’esistenza di una vera “Europa delle Regioni”, piuttosto si preferisce parlare di “Europa con le Regioni”, considerata la posizione predominante ancora occupata dal livello nazionale, e in particolar modo dagli esecutivi. Ciò ha determinato il convergere di una pluralità di livelli di governo – regionale, nazionale, sovranazionale – all’interno dell’assetto amministrativo dell’Unione Europea, che pertanto viene identificato come modello di *governance* multilivello. Si delinea così un altro punto di contatto fra cooperazione transfrontaliera e Unione Europea: la *governance* multilivello cui si ispira il funzionamento dell’U.E., solitamente caratterizza anche le strutture transfrontaliere, composte da attori locali, nazionali e, adesso, anche europei. In tal senso le Regioni transfrontaliere sono viste come dei laboratori istituzionali in cui sperimentare e consolidare tale modo di gestire le attività.

Questi elementi caratteristici delle cooperazioni transeuropee chiariscono perché esse siano presto diventate uno strumento privilegiato in ambito sovranazionale, teso a favorire l’instaurazione di solidi rapporti fra le amministrazioni e le comunità presenti sullo spazio europeo.

La prima organizzazione internazionale ad aver riconosciuto giuridicamente la cooperazione territoriale fra autorità locali è stato il Consiglio d’Europa. Tuttavia non si può affermare che tale organizzazione abbia assunto un ruolo guida nel regionalismo transfrontaliero, né che i suoi strumenti abbiano inciso sulle condizioni in cui le autorità locali e regionali potevano concludere intese e accordi di cooperazione. Più determinante è stato l’intervento dell’Unione Europea, che ha predisposto programmi finanziari espressamente rivolti alle attività transnazionali, le ha indicate come destinatarie dei fondi strutturali, ha elaborato una disciplina comune su cui basarsi per istituire le strutture di gestione comune e, infine, ha incluso le Regioni transfrontaliere fra gli obiettivi principali della Politica di coesione. L’importanza delle istituzioni europee in materia ha raggiunto il suo apice con la recente comparsa delle strategie macro-regionali, che oltre a presentare sensibili differenze strutturali con le tradizionali Euroregioni, si contraddistinguono per

essere elaborate dalla Commissione ed adottate con regolamento europeo. Ad ogni modo, anche in quest' caso viene data rilevanza all' opinione degli rappresentanti locali e resta ferma la gestione e l' attuazione delle strategie al livello territoriale. Ma la discrepanza con le prime esperienze è tangibile.

Il regionalismo transfrontaliero europeo è comparso come un fenomeno riscontrabile solo nella prassi, isolato a molteplici ma piccole aree, ognuna con la sua struttura e ognuna con i suoi fini su piccola scala. Oggi, le Regioni transfrontaliere vengono riconosciute dal diritto primario europeo²⁵⁰, sono oggetto delle politiche regionali e della normativa comunitaria; infine sono considerate uno strumento per l' integrazione europea e la *governance* multilivello. Per molti versi, l' evoluzione seguita dalla cooperazione territoriale europea ha segnato il passaggio da un approccio *bottom-up* a logiche *top-down*, facendone un fenomeno regolato dall' alto.

L' Unione Europea guida e modella la cooperazione transfrontaliera. Gli attori locali ormai dipendono in larga misura dagli strumenti elaborati in sede comunitaria – come il GECT – e dai sostegni economici derivanti dalla Commissione. Quando nel 1990 è stato lanciato Interreg, Euregio, uno degli esperimenti più riusciti di cooperazione transfrontaliera, ha reagito con l' immediata elaborazione di un nuovo programma operativo, superando quello che aveva adottato nel quadro generale del Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Il lavoro di Euregio, infatti, poggia principalmente sulla politica regionale europea ed in seno ai suoi organi vengono conclusi degli accordi d' indirizzo incentrati su Interreg²⁵¹.

Un quadro giuridico favorevole e comune e delle risorse finanziarie, si è detto, sono fra gli elementi da cui dipende il successo dei progetti di cooperazione, che vengono realizzati da autorità sottoposte a giurisdizioni differenti e a volte di fronte al disinteresse e ai sospetti degli Stati. In alcuni casi, però, si corre il rischio che alcune strutture, vengano istituite semplicemente per beneficiare del sostegno economico europeo, attuare progetti per un determinato periodo di tempo e poi scomparire, senza portare avanti quel processo di costruzione attraverso i confini, volto alla reciproca accettazione e conoscenza, nella direzione di una vera integrazione fra le comunità.

²⁵⁰ Art. 174, par. 2 TFUE.

²⁵¹ M. PERKMANN, *The Emergence and Governance of Euroregions. The Case of the EUREGIO on the Dutch-German Border*, in L. DOMÍNGUEZ, I. PIRES (a cura di), *Cross-Border Cooperations Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future*, Peter Lang, Berna, 2014.

Non si può definire in termini assoluti se l'intervento europeo costituisca un punto di forza oppure snaturi l'esistenza delle Regioni transfrontaliere. La risposta potrebbe variare a seconda dei casi. Bisogna precisare che, di per sé, il ruolo della Commissione non vuole essere invasivo e privare gli attori locali di autonomia di scelta e gestione. Esso segue principalmente un approccio integrativo a supporto delle iniziative territoriali e non nega né la partecipazione dei governi territoriali, né quella della società civile, essendo numerosi gli attori sociali ed economici coinvolti per rendere concreta la cooperazione lungo i confini.

Per tali ragione sembrerebbe appropriato affermare che, nell'attuale scenario del regionalismo transfrontaliero, entrambi i livelli rivestano importanza per il successo finale dei progetti. Per quanto la cooperazione territoriale odierna dipenda anche da una volontà politiche che cala dall'alto, soprattutto in virtù dell'importanza assunta dai finanziamenti, allo stesso tempo le autorità locali e regionali continuano a guidare le iniziative che si basano sulle richieste degli attori sociali²⁵².

In definitiva, gli ostacoli all'instaurazione e al consolidamento di rapporti transfrontalieri stabili possono essere innumerevoli e presentare natura legale, economica o amministrativa. Ma vi sono anche altri tipi di barriere, che spesso non vengono prese in considerazione o non vengono percepite per via della loro immaterialità²⁵³. Si tratta degli ostacoli culturali, come la lingua, la storia e le tradizioni che presentano le comunità coinvolte nei processi transfrontalieri. La dimensione sociale gioca un ruolo decisivo nella fondazione, nel perseguimento e nella riuscita della cooperazione transfrontaliera. Che essa sia dettata da un livello di governo sovrapposto o che sia il frutto dell'autonoma iniziativa degli attori locali direttamente coinvolti, per garantirne il successo deve esistere prima di tutto la volontà ad intraprendere la cooperazione. E questa volontà è meglio espressa quando vi è una cultura della cooperazione.

²⁵² In tal senso si consulti lo studio del 2011 promosso dallo European Spatial Planning Observation Network (ESPON), *TERCO – European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*, marzo 2011 (consultabile su www.espon.eu).

²⁵³ OCSE, *Territorial Reviews of Competitive cities in the Global Economy*, Parigi, 2006.

BIBLIOGRAFIA

Volumi

ANDERSON J. (a cura di), *Transitional Democracy. Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, Londra, 2002.

ANDERSON M., E. BORT, *The frontiers of the European Union*, Chippenham, Palgrave, 2001.

BELLINI N., HILPERT U., (a cura di), *Europe's changing geography. The impact of innter-regional networks*, Routledge, Londra, 2013

BILANCIA P., DE MARCO E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004.

CACIAGLI M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006.

CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1995.

CHIEFFI L. (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003.

D'ATENA A., *Diritto Regionale*, Giappichelli editore, Torino, 2013.

DELLA CANANEA G., *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

D'IGNAZIO G., *Le sfide del costituzionalismo multilivello tra il Trattato di Lisbona e le riforme degli ordinamenti decentrati*, In *Multilevel Constitutionalism tra integrazione*

europea e riforme degli ordinamenti decentrati, G. (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2011.

D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

DOMÍNGUEZ L., PIRES I., (a cura di), *Cross-Border Cooperations Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future*, Peter Lang, Berna, 2014.

EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (ESPON), *TERCO – European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*, marzo 2011.

INTERACT Handbook, *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, Vienna, 2008.

LINDSETH P. L., *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

LUPO N., *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2014

MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY e G.

MONTI L., *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005.

ROSENTHAL, *The State of the European Community*, Lynne Rienner Publisher, New York, 1993.

PAINTER J., JEFFREY A., *Geografia Politica*, E. Dansero, R. Sommella (a cura di), UTET Università, Torino, 2011.

PALERMO F., *Federalismo fiscal e collaborazione transfrontaliera. Un accostamento ardit o primi lineamenti di un nuovo diritto transnazionale?*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, A. VALDESALICI (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte dell'Euregio Tirolo –Alto Adige/Sudtirolo –Trentino*, Cedam, Padova, 2013.

PERKMANN M., N. SUM (a cura di), *Globalization, regionalization and cross-border regions*, Palgrave Macmillan, Houndmills- New York, 2002.

PERNICE I., MAYER F.C., *La Costituzione integrata dell'Europa*, in Aa. Vv. (a cura di G. Zagrebelsky), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Bari-Roma, 2003.

E. PFOSTL (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003.

RICQ C., *Handbook of transfrontier co-operation for local and regional authorities*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 1996.

SCHARPF F., *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford, 1992.

SCHRAM STOKKE O., G. HØNNELAND (a cura di), *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*, Routledge, Londra, 2006.

SCUDIERO M. (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo – Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002.

VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

WASSENBERG B., REITEL B., *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015.

ZANINI P., *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Mondadori, Milano, 1997.

Saggistica

ALLEGRI M. R., *Cooperazione transnazionale fra enti substatuali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in “Le Regioni”, a. XXXVII, n. 2, Aprile 2009.

BARCA F., *Un’agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell’Unione Europea*, rapporto indipendente predisposto su richiesta del Commissario europeo Danuta Hübner, 2009.

BERIONNI L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 3, 2012.ù

CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in “Le Regioni”, a. XVI, n. 6/2001.

CASSESE S., *L’Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in Riv. it. dir. pubbl. CE, 2000, 990-2.

ENGL A., *Territorial Cooperation in Europe: Cordinated Strategy or lost in Confusion?*, saggio presentato nel corso della Conferenza “Innovation for Good Local and Regional Governance – a European Challenge”, Institute of Governance Studies, Univerisity of Twente, Enschede, 2-3 aprile 2009

IBRIDO R., *Oltre le “forme di governo”. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell’Unione Europea*, “Rivista AIC”, a. V, n. 1, 2015.

ISAZA QUERINI S. P., *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle “Euregioni”: i casi di Italia e Spagna*, in “Federalismi”, a. X, n. 19, 2012.

ISAZA QUERINI S.P., *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, in “Federalismi”, a. XI, n. 18, Ottobre 2014.

GASPARINI A., *Situations, Conditions, Styles of Life and Government in Border Towns*, “ISIG Journal” (Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia), a. VIII-IX, n. 4/1999–1/2000.

LUPO N., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE. Le diverse letture possibili*, “Rivista AIC”, a. IV, n. 3, 2014.

MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY e G. ROSENTHAL, *The State of the European Community. The Maastricht Debate and Beyond*, Lynne Rienner Publisher, New York, 1993.

ONIDA V., *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in “Le Regioni”, a. XIX, n. 1, 1991.

M. PERKMANN, *Cross-border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation*, in “European Urban and Regional Studies”, v. 10, n. 2, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2003.

PERKMANN M., *Building governance institutions across European Borders*, in “Regional Studies”, Vol. 33.7, 1999.

PERKMANN M., *Policy, Entrepreneurship and Multi-level Governance: a Comparative Study of European Cross-border Regions*, 25(6), in “Environment and Planning”, 2007.

PETZOLD W., *1989-1993: dai Progetti ai Programmi*, in “Panorama Inforegio”, n. 26, Bruxelles, Giugno 2008.

PROTO P. P., *Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?*, CeSPI, Roma, 2008.

PUTNAM R. D., *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games* in “International Organization”, Cambridge Journals, 42, 1988 (doi:10.1017/S0020818300027697).

TORCHIA L., Regioni ed Unione Europea. Temi e problemi, in “Le Regioni”, 2000.

Documenti istituzionali

CONSIGLIO D’EUROPA - Assemblea Consultiva del Consiglio d’Europa, opinione n. 96/1979.

CONSIGLIO D’EUROPA - Assemblea Consultiva del Consiglio d’Europa, raccomandazione n. 784/1976.

CONSIGLIO D’EUROPA - Assemblea Consultiva del Consiglio d’Europa, raccomandazione n. 802/1977.

CONSIGLIO D’EUROPA - Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d’Europa, risoluzione n. 227/1991

CONSIGLIO D’EUROPA - Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d’Europa, risoluzione n. 90/1977.

CONSIGLIO D’EUROPA, *Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, Utrecht, 16.XI.2009.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*, Strasburgo, 5.V.1998.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Strasbourg, 9.XI.1995

CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Madrid, 21.V.1980

CONSIGLIO D'EUROPA, Studio n. 6 della serie “Local and regional authorities in Europe”, 1973.

OCSE, *Territorial Reviews of Competitive cities in the Global Economy*, Parigi, 2006.

UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *EGTC Monitoring Report 2013. Towards the New Cohesion Policy*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2014.

UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2009.

UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Il Gruppo Europeo di cooperazione territoriale – GECT*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2007.

UNIONE EUROPEA – COMITATO DELLE REGIONI, *Cooperazione transeuropea tra enti territoriali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della CEE, Lussemburgo, 2002.

UNIONE EUROPEA- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, COM(2014) 284 def., 2014.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Report concerning the added value of macro-regional strategies*, COM (2013) 468 def, 2013.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA (DG della Politica regionale e urbana), *Storia ed evoluzione della Politica regionale e di coesione dell'Unione Europea*, Bruxelles, 2010.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 def. 6 ottobre 2008.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, COM (2011) 462 def., 29 luglio 2011.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, COM (2004) 496 def., 2004.

UNIONE EUROPEA – COMMISSIONE EUROPEA, COM(2014) 284 def. *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, 2014.

UNIONE EUROPEA - COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Outlook for the development of the Community's territories*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2000.

UNIONE EUROPEA - PARLAMENTO EUROPEO, A6-0311/2005 def., 19 ottobre 2005.

Fonti Giuridiche

Atto Unico Europeo, Lussemburgo, 17 febbraio 1986.

Costituzione della Repubblica Italiana, 1 gennaio 1948.

CONSIGLIO D'EUROPA, Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, Strasburgo, 09/11/1995.

CONSIGLIO D'EUROPA, Protocollo n° 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla cooperazione interterritoriale, Strasburgo, 05/05/1998.

CONSIGLIO D'EUROPA, Protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i Raggruppamenti euroregionali di cooperazione, Utrecht, 16/11/2009.

CONSIGLIO D'EUROPA, Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, Madrid, 21/05/1980.

Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2 giugno 2006.

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 11 luglio 2006.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 425 del 27 ottobre 1999.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, sentenza *Van Gend en Loos*, 5 febbraio 1963, causa 26/62.

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004.

Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004

Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 dicembre 2013.

Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2 giugno 2006.

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 11 luglio 2006.

COMITATO DELLE REGIONI, *parere sul ruolo degli enti locali e regionali nella nuova strategia del Mar Baltico, (CdR 381/2008 fin)*, 2008.

Trattato di Lisbona, 1 dicembre 2009.

Trattato di Maastricht, 1 novembre 1993.

Trattato di Roma che Istituisce la Comunità Economica Europea, 1 gennaio 1958.