



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2021, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato e Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).

Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea e Direttore del Centro di documentazione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Fascicolo 2021, n. 2

INDICE

Anna Lucia Valvo <i>Editoriale. Moda e mercato interno. Verso una nuova economia circolare</i>	1
Angela Di Stasi <i>L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale</i>	9
Caterina Fratea <i>Il ruolo delle euroregioni nel processo di integrazione europea: un federalismo alternativo?</i>	45
Maria Grazia Ortoleva <i>Il futuro dell'IVA e l'annosa questione delle frodi connesse al regime degli scambi intraunionali</i>	69
Gianluca Cattani, Fabio Cozzi <i>Sanzioni internazionali: la Cassazione si pronuncia per la prima volta sulla definizione di «messa a disposizione di risorsa economica»</i>	83
Approfondimenti del Master in Diritto ed economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)	
Gianguido Calanducci <i>Le accise nel teleriscaldamento alimentato da impianti di cogenerazione</i>	99
Nicola Dimitri <i>Superare la crisi. L'unione doganale come paradigma per l'affermazione di una fiscalità europea</i>	121

Il ruolo delle euroregioni nel processo di integrazione europea: un federalismo alternativo?

Caterina Fratea*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La progressiva affermazione di forme di cooperazione transfrontaliera nello spazio europeo. – 3. La struttura delle euroregioni. – 4. Il ruolo delle euroregioni nel contesto dell’Unione europea. – 5. Riflessioni conclusive e prospettive future alla luce dei più recenti interventi della Commissione europea.

1. Introduzione.

Il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale¹, in quanto obiettivo dell’azione dell’UE ai sensi dell’art. 3 TUE, informa tutti gli ambiti di intervento dell’Unione. Il fine di promuovere uno «sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione» (art. 174, comma 1 TFUE) rende di conseguenza le regioni, intese in via generale come entità substatali, degli interlocutori privilegiati, ritenendosi più efficace, per promuovere uno sviluppo quanto più possibile omogeneo e ridurre quel divario tra le diverse aree geografiche dell’UE suscettibile di ostacolare l’integrazione, un’azione che coinvolga aree territoriali contigue, con caratteristiche e problematiche comuni, piuttosto che interi territori statali². Tra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta a quelle rurali, nonché alle aree che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici oppure interessate da transizione industriale (art. 174, comma 2 TFUE). La politica di coesione, pertanto, quale principale politica di investimento dell’Unione europea grazie al sostegno dei fondi strutturali, offre vantaggi a molti territori dell’UE, sostenendo la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell’ambiente.

*Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Verona.

¹ Sulla politica di coesione si rinvia a S. PIATTONI, L. POLVERARI (edited by), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham-Northampton, 2016; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, 3^a ed., Torino, 2017, p. 759 ss.; J. BACHTLER, P. BERKOWITZ, S. HARDY, T. MURAVSKA (edited by), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, London-New York, 2017; C. PESCE, *Coesione economica, sociale e territoriale*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Giuseppe Tesaro. Manuale di diritto dell’Unione europea*, vol. II, Napoli, 2021, pp. 499-510.

² Come sottolinea O. PORCHIA, *Indifferenza dell’Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriale nel diritto internazionale ed europeo. Atti del X Convegno SIDI Trieste-Gorizia 23-24 giugno 2005*, Napoli, 2006, pp. 269-286, a p. 270 s., «le articolazioni territoriali possono rappresentare [anche] l’interlocutore diretto delle istituzioni comunitarie, quantomeno in funzione e nell’ambito di alcune politiche (...). E soprattutto la Commissione tende a legittimare le regioni come interlocutori diversi rispetto al governo».

Per quanto concerne, in particolare, la coesione territoriale, sebbene essa rappresenti una competenza espressa dell'UE solo a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona³ (ragione per la quale solo a partire dal periodo di programmazione 2014-2020 è stato adottato un regolamento specifico riguardante azioni di cooperazione territoriale europea⁴), è in realtà sin dall'Atto unico europeo, al quale risale l'attribuzione della competenza in materia di coesione economica e sociale, e dalla conseguente istituzione del programma Interreg⁵, che la cooperazione finalizzata a risolvere i problemi che trascendono i confini nazionali e a sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori, forma parte dell'azione comunitaria. In questo periodo, e ancor di più dalla metà degli anni Duemila, in un contesto di crescente europeizzazione e allargamento a est⁶, si assiste infatti al proliferare in Europa di forme di cooperazione transfrontaliera nell'ambito della quale acquisisce sempre maggiore importanza il termine euroregione, volto ad indicare un progetto complesso di integrazione interterritoriale, declinabile, di fatto, in molteplici tipologie. Oggi, le euroregioni si trovano a cavallo di pressoché tutte le frontiere interne dell'Unione (e particolarmente nell'Europa centrale⁷) e vi sono molti esempi anche con i paesi terzi vicini (Svizzera, Norvegia, Stati balcanici).

Indipendentemente dalla forma in concreto assunta⁸, tale costruzione rappresenta la risultante di due direttrici, apparentemente antitetiche, lungo le quali si sono mossi i meccanismi di gestione dei processi politici a livello europeo. Da un lato, quella centripeta, che punta al macrolivello e all'integrazione sempre più profonda degli Stati nell'ambito dell'Unione europea, con conseguente crescente cessione di competenze all'organizzazione internazionale; dall'altro, quella centrifuga, che tende al

³ Con tale attribuzione si inizia pertanto a parlare più ampiamente di politica regionale e di coesione: R. RUIDISCH, *Territorial Cohesion and Border Areas*, in A. LECHEVALIER, J. WIELGOHS (eds.), *Borders and Border Regions in Europe*, Bielefeld, 2013, pp. 96-110, spec. p. 96 ss.

⁴ [Regolamento \(UE\) n. 1301/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

⁵ V. *infra*, par. 2.

⁶ C.M. RADAELLI, *The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research*, in *Politique européenne*, 2002, vol. 5, n. 1, pp. 105-136, spec. p. 109; B. WASSENBERG, *Le voisinage de proximité: les eurorégions "géopolitiques" aux frontières externes de l'UE (1993-2009)*, in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010, n. 97-98, pp. 45-49.

⁷ A questo proposito, particolarmente significativo è l'esempio de *La Grande Région*, uno spazio di cooperazione che riunisce territori tedeschi (Saarland, Renania-Palatinato), belgi (Vallonia) e francesi (Lorena), nonché il Granducato di Lussemburgo (<http://www.granderegion.net>). Sullo sviluppo della cooperazione transfrontaliera tra Francia, Germania e Svizzera, v. B. WASSENBERG, *Vers une eurorégion? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace rhénan de 1975 à 2000*, Bruxelles, 2007.

⁸ V. *infra*, parr. 3-4.

decentramento di determinate funzioni verso i livelli periferici⁹. A cavallo tra queste due forze si pone l'euroregione, una forma di decentramento che, al tempo stesso, è finalizzata ad instaurare tentativi di cooperazione transfrontaliera. Incarnando le dinamiche sia sovranazionali che subnazionali delle forme contemporanee di governo¹⁰, le regioni transfrontaliere permettono di osservare i progressi e le contraddizioni della polarità multilivello, ormai caratteristica del continente europeo. Cercando di riscattare l'idea diffusa di aree degradate dalle crisi (deindustrializzazione, disoccupazione) e trascurate dai centri decisionali nazionali, tali nuovi referenti territoriali rispondono all'esigenza di costituire nuove forme di *governance* transfrontaliera a livello istituzionale, economico e culturale¹¹.

Complesse non solo dal punto di vista geografico, ma anche amministrativo, combinando diversi modelli di organizzazione territoriale a livello nazionale¹², queste forme di territorialità traggono la spinta per la loro costituzione dal carattere intrinsecamente svantaggiato dei territori e delle etnie (spesso minoritarie) che le compongono. Questa condizione accomuna solitamente entrambe le comunità che vivono ai lati del confine, per le quali, pertanto, il miglioramento delle condizioni socio-economiche che può derivare dalla cooperazione transfrontaliera rappresenta un obiettivo strategico. A tale riguardo e in relazione all'ordine temporale degli eventi storici che hanno interessato l'area, è possibile individuare due percorsi che hanno portato alla costituzione di una euroregione: da una parte, vi sono le euroregioni che, in una certa misura, mirano a ripristinare le relazioni interrotte dall'introduzione del confine (come, ad esempio, nel caso del Friuli Venezia-Giulia, la Carinzia e l'Istria); dall'altra, quelle che, a seguito della creazione di rapporti fondati su elementi socio-economici comuni, mirano a promuovere lo sviluppo di aree depresse e considerate marginali dai propri stessi Stati, attraverso una progettualità e risorse condivise (come nel caso di Galizia e Portogallo settentrionale).

Le euroregioni pongono quindi notevoli sfide alle rigide strutture politico-amministrative dei vari Stati membri dell'UE. Da questi «regimi di confine», che fanno emergere l'importanza pratica e teorica di governare nei nuovi territori transfrontalieri del continente come parte di una “questione regionale” europea, affiorano nuove

⁹ TRIGGIANI E., *Il ruolo dello Stato nazionale e il progetto d'integrazione europea*, in A. GENIOLA, I.D. MORTELLARO, D. PETROSINO (a cura di), *Stati, regioni e nazioni nell'Unione europea*, Napoli, 2018, pp. 25-42, spec. p. 27.

¹⁰ Cfr. S. TELLE, *Euroregions as soft spaces: between consolidation and transformation*, in *European Spatial Research and Policy*, 2017, vol. 24, n. 2, pp. 93-110, che, nel qualificare le euroregioni come “soft spaces” sottolinea come il successo di tale costruzione territoriale dipenda dalla capacità di promuovere coalizioni con “national and supranational hard spaces” (p. 106).

¹¹ M.-H. HERMAND, *La requalification des régions frontalières en eurorégions: invariants et tensions du discours économique*, in *Communication et organisation. Revue scientifique francophone en Communication organisationnelle*, 2016, n. 50, pp. 77-86, a p. 79.

¹² N. KADA, *Les Collectivités territoriales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée?*, Grenoble, 2010, p. 14 ss.

questioni di democrazia, sovranità, cittadinanza, che devono essere ripensate. Del resto, la realizzazione dell'obiettivo di creare una nuova condivisa identità culturale nel rispetto delle differenze rappresenta una delle sfide più delicate per l'Unione europea.

2. La progressiva affermazione di forme di cooperazione transfrontaliera nello spazio europeo.

Le prime forme di integrazione euroregionale si sono manifestate nell'area mitteleuropea, dove, ancora oggi, si possono rintracciare le più sviluppate ed efficaci cooperazioni transeuropee. Esse sono rappresentate dall'accordo di cooperazione tra Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo (Benelux) del 1948 e dall'EuRegio, stabilita nel 1958 nell'area del Reno sul confine olandese-tedesco¹³. Da allora, le euroregioni si sono sviluppate in tutto il continente, dando vita a quello che è stato definito nuovo regionalismo europeo¹⁴. Questo percorso non è stato lineare, in particolare perché ad uno spontaneo avvio di iniziative di cooperazione territoriale transfrontaliera non è corrisposta una immediata evoluzione del quadro giuridico che valorizzasse il ruolo istituzionale delle regioni a livello europeo. Tale quadro ha infatti cominciato a configurarsi solo negli anni Ottanta, quando, grazie all'attività tanto del Consiglio d'Europa quanto della Comunità, poi Unione, europea, si è cominciato a passare dal c.d. regionalismo funzionale (regione come area geografica omogenea dal punto di vista socio-economico, ambientale e demografico) al regionalismo istituzionale (regione come entità politico-amministrativa)¹⁵.

Dal punto di vista giuridico, infatti, l'idea di un organismo, *lato sensu* amministrativo, responsabile di un'area transfrontaliera subnazionale non è di semplice attuazione. Le prime forme di cooperazione transfrontaliera hanno infatti avuto luogo su piccola scala lungo l'asse del Reno e furono il risultato di accordi basati per lo più sulla buona volontà. La forma scelta era quella dell'«associazione gemella», che prevedeva che, su ogni lato della frontiera, comuni e/o altri enti territoriali formassero un'associazione secondo una forma giuridica prevista dai propri rispettivi ordinamenti, per poi concludere tra le due associazioni nazionali un accordo transfrontaliero per costituire la cooperazione¹⁶. In tale contesto, nel 1980, su iniziativa del Consiglio

¹³ *Amplius*, A.V. VOVENDA, V.A. PLOTNIKOV, *Euroregions as a factor of successful international integration in modern conditions*, in *Economic aspects of international cooperation*, 2011, n. 4, pp. 49-55, spec. p. 51 s.

¹⁴ F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERA, A. NOFERINI, *Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and reterritorialization*, in *European Planning Studies*, 2020, vol. 28, n. 1, pp. 35-56, spec. p. 37.

¹⁵ S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, pp. 763-777, spec. p. 764.

¹⁶ M. PERKMANN, *Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation*, in *European Urban and Regional Studies*, 2003, vol. 10, n. 2, pp. 153-171, spec. p. 155.

d'Europa, viene firmata a Madrid la convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, oggi ratificata da trentanove paesi¹⁷ e arricchitasi di tre protocolli addizionali¹⁸. L'obiettivo generale è quello di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati promuovendo la conclusione di accordi tra enti territoriali, nel quadro delle competenze ad essi attribuite dal diritto statale, partendo dal presupposto che «un'unione stretta fra i paesi europei»¹⁹ – obiettivo essenziale del Consiglio d'Europa – si possa conseguire meglio coinvolgendo le realtà locali e regionali di frontiera. A tal fine, la convenzione, tramite una serie di norme di carattere prevalentemente programmatico, fornisce la cornice giuridica entro la quale si possono collocare le iniziative di cooperazione transfrontaliera, in ambito, per esempio di sviluppo regionale, urbano e rurale, protezione dell'ambiente, miglioramento delle infrastrutture e aiuto in caso di catastrofe.

In considerazione della varietà dei sistemi giuridici e costituzionali degli Stati, la convenzione offre una gamma di accordi modello che consentono alle amministrazioni locali di modellare la cooperazione transfrontaliera sulla tipologia ritenuta più idonea, affidando poi alla legislazione statale il compito di sviluppare concretamente gli indirizzi proposti²⁰. Al tempo stesso, la convenzione precisa i doveri degli Stati nei riguardi di tali attività, impegnando le parti ad eliminare tutti gli ostacoli che potrebbero frapporsi alla cooperazione transfrontaliera.

Il quadro giuridico fornito dalla convenzione di Madrid era volto a facilitare il passaggio da una cooperazione che, fino a quel momento, era stata esclusivamente informale ad una istituzionalizzata. Tuttavia, nonostante l'importanza che la convenzione quadro ha rivestito per l'evoluzione della cooperazione transfrontaliera e la formalizzazione delle euroregioni, il suo contributo risulta in concreto limitato. Infatti, l'eterogeneità delle soluzioni prospettate (in considerazione delle numerose limitazioni contenute nei testi, del continuo rimando al diritto degli Stati parte e del rispetto del riparto delle competenze a livello interno), il diverso grado di accettazione di tali strumenti da parte degli Stati, nonché le difformità dovute alla loro diversa trasposizione interna, pur garantendo agli enti territoriali eventualmente interessati di adattare la

¹⁷ Per lo stato delle ratifiche si veda la pagina <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=106>.

¹⁸ Protocollo addizionale del 9 novembre 1995, che mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra gli Stati europei e riconosce il diritto delle collettività territoriali di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera a determinate condizioni; protocollo addizionale del 5 maggio 1998, che mira a promuovere la cooperazione tra collettività territoriali non direttamente confinanti tra di loro; protocollo addizionale del 16 novembre 2009, che stabilisce le regole per la creazione di «Gruppi euroregionali di cooperazione» (GEC), dotati di personalità giuridica.

¹⁹ Così lo statuto del Consiglio d'Europa del 1949 reperibile al link <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=001>.

²⁰ La *legge italiana del 19 novembre 1984, n. 948*, di ratifica ed esecuzione della convenzione, ne ha dato un'interpretazione restrittiva, subordinando qualsiasi azione di cooperazione transfrontaliera condotta da Regioni, Province, Comunità montane e Consorzi comunali e provinciali alla stipula da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti (art. 3).

cooperazione alle caratteristiche degli ordinamenti di appartenenza, non hanno tuttavia assicurato un quadro unitario di norme generalmente applicabili. Al contrario, le diverse questioni inevitabilmente lasciate aperte dalla convenzione quadro hanno reso necessaria per i paesi maggiormente coinvolti in attività di cooperazione transfrontaliera la stipulazione di ulteriori trattati bi- o multilaterali volti a creare presupposti giuridici più efficaci per la collaborazione tra le rispettive aree frontaliere²¹.

Ad un incremento degli accordi transfrontalieri ha più sensibilmente contribuito, negli anni immediatamente successivi, l'intervento dell'allora Comunità economica europea, che ha previsto un sostegno finanziario sostanziale ed indispensabile alle iniziative di cooperazione transfrontaliera. La forte crescita delle regioni transfrontaliere si è infatti registrata in concomitanza dell'avvio, nel 1990, del programma Interreg finalizzato a promuovere la cooperazione territoriale europea (CTE). Nato come iniziativa comunitaria²² e finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), a sua volta istituito nel 1975²³, esso agevola la realizzazione di azioni congiunte tra attori nazionali, regionali e locali di diversi Stati membri oppure di Stati membri e Stati terzi o paesi e territori d'oltremare²⁴ (così intersecandosi la politica regionale e di coesione con quella di vicinato)²⁵. Il programma, che si articola oggi su quattro filoni di cooperazione

²¹ S.P. ISAZA QUERINI, *La partecipazione degli enti regionali e locali europei alle "euroregioni": i casi di Italia e Spagna*, in *federalismi.it*, 2012, n. 19, pp. 1-18, spec. p. 4, reperibile [online](#). Per un excursus dei principali trattati si veda L. VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles*, in *Le Regioni*, 1998, n. 5, pp. 1319-1346, spec. p. 1324.

²² La creazione delle c.d. iniziative comunitarie (IC) si deve alla riforma della politica di coesione del 1988, intendendosi con tale espressione le azioni, direttamente gestite dalla Commissione e alle quali si destinava circa l'8% del bilancio destinato ai fondi strutturali, volte alla riconversione delle aree più degradate, allo sviluppo tecnologico e ambientale, nonché alla cooperazione transfrontaliera: M. BRUNAZZO, *The history*, cit., p. 23. Sull'evoluzione del programma Interreg da iniziativa comunitaria, con l'obiettivo di creare legami tra attori locali vicini su entrambi i lati di una frontiera nazionale tra Stati membri, a programma di cooperazione territoriale europea (CTE) quale obiettivo a pieno titolo della politica di coesione, a partire dal 2007 (e oggi giunto al sesto ciclo 2021-2027), v. EUROPEAN COMMISSION'S DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY, *Territorial Cooperation. A Historical Perspective*, June 2015, p. 32 ss., reperibile al link https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/interreg_25years_en.pdf (dove si sottolinea come i programmi continuino comunque ad andare sotto il nome di Interreg).

²³ [Regolamento \(CEE\) n. 724/75](#) del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale. Ai sensi dell'art. 175 TFUE, tale Fondo è «destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali».

²⁴ Art. 1 (e, in relazione alle specifiche componenti artt. 4-6) del [regolamento \(UE\) 2021/1059](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno, PE/49/2021/INIT.

²⁵ Come nel caso dell'euroregione dei Carpazi, cui partecipa l'Ucraina (cfr. H. LYTUVYN, A. TYUSHKA, *Rethinking the Governance-Governmentality-Governability nexus at the EU's Eastern Frontiers: the Carpathian Euroregion 2.0 and the future of EU-Ukrainian Cross-Border cooperation*, in *Eastern Journal Of European Studies*, Special Issue, November 2020, vol. 11, pp. 146-183), della Carelia, cui partecipa la Russia (cfr. J. WESLEY SCOTT, *Constructing Familiarity in Finnish-Russian Karelia: Shifting Uses of History and the Re-Interpretation of Regions*, in *European Planning Studies*, 2013, vol. 21, n. 1, pp. 75-92) o dell'euroregione Przybuże, cui partecipa la Bielorussia (T.

– transfrontaliera (Interreg componente A), transnazionale (componente B), interregionale (componente C) e delle regioni ultraperiferiche (componente D)²⁶ – considera ammissibili i progetti di cooperazione territoriale che apportano un beneficio economico strutturale per la zona di confine. L’assegnazione dei fondi è governata da comitati direttivi che coinvolgono gli attori locali e le autorità di livello superiore²⁷.

Più in generale, la realizzazione programma Interreg, in un periodo storico caratterizzato dal progressivo completamento del mercato interno²⁸, dalla riforma della politica di coesione nel 1988 (che, a seguito dell’attribuzione di tale competenza alla Comunità ad opera dell’Atto unico, ha potuto contare su cospicuo aumento delle dotazioni dei fondi strutturali divenendo, insieme alla PAC, una delle politiche quantitativamente più importanti)²⁹, dall’entrata in vigore del trattato di Maastricht nel

STUDZIENIECKI, A, JAKUBOWSKI, B. MEYER, *Key conditions for Euroregions development at external EU borders: A case study of the Polish-Belarusian borderland*, in *Regional Science Policy and Practice*, 2021, pp. 1-22). Sulla politica di vicinato v. R. ALCARO, M. COMELLI, *La politica europea di vicinato*, Quaderni IAI; marzo 2005, reperibile [online](#).

²⁶ E. MEDEIROS, *(Re)defining the Euroregion Concept*, in *European Planning Studies*, 2011, vol. 19, n. 1, pp. 141-158, spec. p. 141 s. Per una distinzione tra le tre forme di cooperazione transfrontaliera, v. il rapporto *Promouvoir la coopération transfrontalière: un enjeu pour la stabilité démocratique - CPR(9)3 Partie II*, Rapporteur: Hans-Martin Tschudi (Suisse), 2002, reperibile al link <https://rm.coe.int/promouvoir-la-cooperation-transfrontaliere-un-enjeu-pour-la-stabilite-/168071a8c6>, nonché i considerando 6-10 del regolamento n. 2021/1059, cit. Ai sensi dell’art. 14 del medesimo regolamento, nell’ambito degli obiettivi strategici indicati per i fondi strutturali dal [regolamento n. 2021/1060](#) (del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, PE/47/2021/INIT, p. 159 ss.), il FESR può sostenere l’obiettivo specifico dell’Interreg «Una migliore governance della cooperazione», mediante una o più delle azioni seguenti: a) il potenziamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche, in particolare di quelle incaricate di gestire un territorio specifico, e dei portatori di interessi; b) il potenziamento di una amministrazione pubblica efficiente mediante la promozione della cooperazione giuridica e amministrativa e della cooperazione fra cittadini, attori della società civile e istituzioni, in particolare con l’intento di eliminare gli ostacoli di tipo giuridico e di altro tipo nelle regioni frontaliere; c) l’accrescimento della fiducia reciproca, in particolare mediante l’incentivazione di azioni *people-to-people*; d) il potenziamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e dei portatori di interessi di attuare strategie macroregionali e strategie per i bacini marittimi, nonché altre strategie territoriali; e) il potenziamento della democrazia sostenibile e il sostegno agli attori della società civile e al loro ruolo nei processi di riforma e nelle transizioni democratiche; f) altre azioni per meglio sostenere la *governance* della cooperazione.

²⁷ Poiché Interreg è la fonte di finanziamento più importante per la maggior parte delle iniziative di cooperazione transfrontaliera, le relative modalità devono essere stabilite nei regolamenti dell’UE. Per il ciclo 2021-2027, v. regolamento (UE) 2021/1059, cit.

²⁸ In argomento, R. TORINO, *Glossario. Mercato interno*, in *La cittadinanza europea*, 2013, n. 1, pp. 105-125, spec. p. 107 ss.; S. MICOSSI, *Trent’anni di mercato interno europeo*, in *L’Italia nell’economia internazionale. Rapporto ICE 2016-2017*, 2017, pp. 79-87, reperibile [online](#); P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Manuale*, cit., p. 1 ss.

²⁹ *Amplius* M. BRUNAZZO, *The history and evolution of Cohesion policy*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (edited by), *Handbook on Cohesion Policy*, cit., pp. 17-35, spec. p. 22 ss.

1993 (con l'istituzione del Comitato delle Regioni³⁰), ha contribuito complessivamente a rendere la "questione regionale" parte fondamentale dell'agenda politica europea. L'europeizzazione delle regioni transfrontaliere (altra faccia della medaglia rispetto alla regionalizzazione delle politiche comunitarie) e il conseguente sostegno finanziario alla cooperazione territoriale hanno infatti consentito di ridisegnare una nuova mappa politica dell'Unione europea, riducendo l'effetto barriera e rafforzando le strategie comuni di sviluppo. In un contesto in cui, a fronte degli indubbi vantaggi derivanti dalla liberalizzazione degli scambi, l'economia delle zone periferiche dei paesi membri dipendeva però proprio dalla presenza della frontiera³¹, il programma, consentendo di venire in sostegno diretto delle aree depresse e non degli Stati nel loro complesso³², ha permesso di superare le differenze nazionali e mitigare gli effetti indesiderati dell'apertura del mercato, anche in vista dell'acuirsi di tali effetti negativi che l'ulteriore ampliamento del mercato derivante dall'allargamento ad est avrebbe provocato negli anni seguenti nelle regioni interessate³³. Grazie ad Interreg sono stati infatti stabiliti numerosi partenariati e progetti transfrontalieri volti alla promozione della crescita, non solo economica, e della cooperazione, creando reti che collegano una più ampia gamma di attori locali e regionali. Alcune di queste entità hanno poi gradualmente iniziato a definirsi euroregioni, sulla base di criteri non rigidi, come testimoniato dal fatto che in alcuni casi esse non hanno personalità giuridica e operano su base informale. È

³⁰ In argomento, M.C. BARUFFI, *Capitolo XVIII. Il Comitato delle Regioni*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale. Volume 3. Diritto comunitario*, in F. PREITE (diretto da), *Trattato notarile*, Milano, 2011, pp. 391-406.

³¹ B.A. DESPINEY ZOCHOWSKA, *Euroregions. Emerging New Forms of Cross-Border Cooperation*, in A. LECHEVALIER, J. WIELGOHS (eds.), *Borders and Border Regions*, cit., pp. 71-94, spec. p. 72; Y. TKACHENKO, *Euroregion as a tool for sustainable development of border area: the European experience and Ukrainian features*, in *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development*, 2014, n. 2, pp. 58-63, spec. p. 59.

³² Cfr. G. VITALE, *Quale ruolo per la politica comunitaria di coesione economica e sociale?*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, 2003, pp. 7-50, spec. p. 24.

³³ Per sostenere la cooperazione transfrontaliera nei paesi dell'Europa centro-orientale (c.d. PECO: Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Ungheria, Slovenia, Romania e Bulgaria), in vista del successivo allargamento, sono stati istituiti, a partire dal 1989, il programma Phare CBC, che, nel contesto generale di Phare, rappresentava lo strumento volto ad attuare la strategia di preadesione all'UE di questi Stati. Un programma simile, il Tacis CBC, è stato altresì previsto per i nuovi Stati indipendenti (NSI: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan). Dal 2007, e in conseguenza dell'inaugurazione, avvenuta nel 2004, della politica europea di vicinato, il Tacis è stato sostituito dall'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*; dal 2014 divenuto semplicemente ENI - *European Neighbourhood Instrument* e poi confluito dal 2021 nel programma *Global Europe* in virtù del [regolamento \(UE\) 2021/947](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 giugno 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/200, PE/41/2021/INIT). Queste iniziative hanno avuto un notevole effetto sull'incoraggiamento delle autorità dell'Europa orientale a cercare la cooperazione internazionale, anche se in molti casi le autorità nazionali hanno mantenuto un forte controllo sul tipo e sulla direzione dei progetti. In tal senso, EUROPEAN COMMISSION'S DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY, *Territorial Cooperation*, cit., p. 48.

significativo come, a livello di CE/UE, un approccio più pragmatico ed economicamente orientato nel contesto della politica regionale sia stato preferito a quello più formalistico sposato dal Consiglio d'Europa – che con la convenzione quadro di Madrid propone la creazione di entità politico-amministrative.

Sarà infatti solo nel 2006, con l'adozione del regolamento n. 1082³⁴, in una fase di consolidamento e stabilizzazione delle euroregioni esistenti, che l'Unione prevedrà la creazione di una nuova struttura maggiormente formalizzata per i progetti di cooperazione transfrontaliera: il riferimento è all'istituzione del nuovo strumento del Gruppo europeo di coesione territoriale (GECT) dotato di personalità giuridica (art. 1, par. 3 del regolamento)³⁵. L'iniziativa Interreg, infatti, pur avendo consentito il finanziamento di numerosi progetti transfrontalieri, non ha pienamente consentito di superare una delle maggiori difficoltà che si pongono nella cooperazione transfrontaliera (al di là della scarsità di risorse, dell'eterogeneità delle competenze tra le diverse entità substatali e delle differenze tra i sistemi amministrativi), vale a dire il coinvolgimento degli operatori del territorio, imprese e non solo, indispensabili per garantire continuità ai progetti di integrazione³⁶.

3. La struttura delle euroregioni.

Sebbene una definizione precisa ed univoca del termine «euroregione» (o di regione transfrontaliera) debba ancora essere stabilita a livello di Unione europea³⁷, è

³⁴ [Regolamento \(CE\) n. 1082/2006](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), modificato dal [regolamento \(UE\) n. 1302/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

³⁵ V. *infra*, par. 3.

³⁶ F. MORATA, *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, n. 4, pp. 7-39, spec. p. 16.

³⁷ C. PEREIRA CARNEIRO FILHO, *La Grande Région, région transfrontalière européenne*, in *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie*, 2012, n. 16, par. 7, reperibile [online](#). Il Parlamento europeo ha definito le euroregioni come soggetti volti a «promuovere la cooperazione fra regioni frontaliere o altre entità locali e autorità regionali nonché partner sociali e tutti gli altri attori che non devono essere necessariamente Stati membri dell'Unione» e come «snodo per tutte le relazioni, i contatti, il trasferimento di conoscenze, i programmi e i progetti operativi transfrontalieri» (risoluzione sul ruolo delle «Euroregioni» nello sviluppo della politica regionale (2004/2257(INI)), [P6 TA\(2005\)0448](#) del 1° dicembre 2005, considerando E e punto 4). Per il Comitato economico e sociale europeo esse costituiscono «una cornice idonea per la realizzazione delle politiche europee di mobilità del lavoro e di coesione economica, sociale e territoriale, attraverso procedure di cooperazione nelle zone di confine che evitino i conflitti di competenza» ([parere sul tema Le euroregioni](#) del 27 ottobre 2007, p. 131 ss., punto 1.2.3). A livello di Consiglio d'Europa, invece, la regione transfrontaliera è stata definita come un'area, composta da più unità territoriali di Stati diversi caratterizzate da caratteristiche omogenee e interdipendenze funzionali che rendono necessaria o auspicabile una cooperazione. In altre parole, una regione transfrontaliera è una regione potenziale dalle comuni caratteristiche geografiche, storiche, etniche, economiche, ma interrotta dalla sovranità degli Stati che governano su ciascun lato della frontiera. Così C. RICQ (en coopération avec Conseil de l'Europe. Comité restreint d'experts sur la

possibile individuare alcuni elementi utili a qualificare tali tentativi di integrazione. In primo luogo, l'essenza dell'euroregione risiede nella cooperazione transfrontaliera. Un'euroregione potrebbe infatti essere definita come un'area formata da almeno due unità territoriali subnazionali contigue e comparabili, appartenenti ad almeno due Stati diversi³⁸. Sebbene ciò, di per sé, non implichi necessariamente un compromesso per la cooperazione e possa anche essere inteso in una prospettiva puramente geografica, in realtà, è proprio nell'ambito della cooperazione transfrontaliera che la nozione di euroregione è per lo più utilizzata, conducendo altresì l'interazione degli attori su entrambi i lati del confine ad un certo grado di istituzionalizzazione³⁹. Altro elemento comune alle diverse strutture euroregionali è lo scopo per il quale vengono costituite. Le ragioni principali che sottostanno alle iniziative di cooperazione transfrontaliera sono legate al tentativo di reinserire le aree di confine, spesso considerate marginali e periferiche nei progetti territoriali dei propri Stati, in un contesto di centralità e dinamismo nel cuore stesso dell'Europa⁴⁰. Non è quindi casuale che la Commissione stessa si riferisca alle regioni transfrontaliere come a «laboratori viventi dell'integrazione europea»⁴¹.

Tuttavia, al di là dello scopo comune, in concreto le dimensioni territoriali, i profili geografici, gli obiettivi specifici, nonché le forme di istituzionalizzazione possono variare considerevolmente tra le diverse strutture. Dal punto di vista dell'organizzazione, i modelli di *governance* transfrontaliera possono essere molteplici e più o meno formalizzati. Le strutture di cooperazione variano in funzione di molti fattori e la combinazione di queste variabili determina la profondità e l'intensità della cooperazione. A grandi linee, le euroregioni possono differenziarsi in termini di struttura in base al grado di istituzionalizzazione, allo *status* giuridico dell'organizzazione (con o senza personalità giuridica), alla portata dell'accordo e agli obiettivi perseguiti dai promotori dell'iniziativa. Anche in base a quanto emerge dalla Guida pratica predisposta dall'Associazione delle regioni di confine europee (AEBR),

coopération transfrontalière), *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe*, 3e ed., Strasbourg, 1996, p. 151 ss.

³⁸ M. PERKMANN, *Cross-Border Regions in Europe*, cit., a p. 156 ss.; E. MEDEIROS, *(Re)defining the Euroregion Concept*, cit., p. 142.

³⁹ H. ROUGIER, *De la notion de région à celle d'Eurorégion*, in *Bulletin de l'Association de géographes français*, 1999-4 (décembre). *L'homme et le volcanisme. Les eurorégions*, pp. 394-396, spec. p. 395; S. SVENSSON, C. NORDLUND, *The Building Blocks of a Euroregion: novel Metrics to Measure Cross-border Integration*, in *Journal of European Integration*, 2015, vol. 37, n. 3, pp. 371-389, spec. p. 373.

⁴⁰ O.T. KRAMSCH, B. HOOPER, *Introduction*, in IID. (edited by), *Cross-border governance in the European Union*, Abingdon, 2004, p. 1 ss., spec. p. 3.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Rafforzare la crescita e la coesione delle regioni frontaliere dell'UE*, [COM\(2017\) 534 final](#) del 20 settembre 2017, p. 18; relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea*, [COM\(2021\) 393 final](#) del 14 luglio 2021.

gli accordi di cooperazione transfrontaliera, oltre al tradizionale trattato internazionale tra i paesi a cui le entità substatali appartengono, tendono a modellarsi su tre possibili tipologie: a) associazioni tra autorità locali e regionali di territori di confine, talora accompagnate dalla costituzione di assemblee rappresentative comuni; b) enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico (con un segretariato permanente⁴², personale amministrativo e risorse proprie); c) enti di diritto privato con finalità transfrontaliere facenti capo ad associazioni senza scopo di lucro o fondazioni stabilite ai due lati della frontiera conformemente alle rispettive disposizioni nazionali oppure basati su accordi interstatali e che vedono la partecipazione degli enti territoriali⁴³. Se l'accordo sottoscritto è di diritto pubblico, esso, pur senza mai tradursi in un nuovo livello di governo amministrativo⁴⁴, permette alle autorità partecipanti di delegare compiti e trasferire responsabilità all'ente transfrontaliero, il quale, senza sovrapporsi agli enti territoriali dei paesi membri, potrà anche essere incaricato della gestione di progetti nell'ambito di Interreg. Qualora invece l'accordo fosse di diritto privato, è richiesto un accordo separato per ciò che concerne Interreg, a cui deve partecipare l'autorità nazionale competente⁴⁵.

Il primo modello (lett. a), rappresentando mero impegno delle autorità territoriali che lo hanno sottoscritto a sviluppare iniziative transfrontaliere congiunte, risulta piuttosto più comune. Non esiste un accordo di cooperazione standard e la struttura di *governance* transfrontaliera è di solito informale e senza personalità giuridica. Si tratta principalmente di un accordo politico tra entità territoriali il cui livello di applicazione dipende dal momento storico e dal tenore delle reciproche relazioni. In particolare, tali accordi possono presentare diversi livelli di istituzionalizzazione anche a seconda della

⁴² Così è per l'euroregione dei fiumi Sprea, Neisse, Bober: cfr. J. FRĄCZAK-MÜLLER, A. MIELCZAREK-ŻEJMO, *Networks of cross-border cooperation in Europe - the interests and values. The case of Spree-Neisse-Bober Euroregion*, in *European Planning Studies*, 2019, vol. 28, n. 1, pp. 8-34, spec. p. 18.

⁴³ ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (AEBR) in cooperation with the EUROPEAN COMMISSION, *Practical Guide to Cross-Border Cooperation*, Third Edition 2000, consultata al link <https://paperzz.com/doc/9042502/cross-border-cooperation---association-of-european-border>, p. 62. La creazione della struttura dell'euroregione è, in genere, l'ultimo passo di un processo che include tre fasi distinte, anche se non sempre in questa successione temporale: l'inizio dei rapporti di cooperazione transfrontaliera tra enti privati e cittadini, nell'intento di creare le condizioni di base per le attività; l'ingresso delle istituzioni locali nel processo di creazione del network; la effettiva costituzione dell'euroregione per la cooperazione transfrontaliera. Cfr. *SWOT 3. Cross-border Co-operation in Europe: a Comprehensive Overview*, prepared by Professor Alberto GASPARINI for the Council of Europe, 2013, p. 20 ss, reperibile al link <https://rm.coe.int/16806f8313>.

⁴⁴ L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2012, n. 3, pp. 727-754, spec. p. 739.

⁴⁵ P.P. PROTO, *Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?*, CeSPI Working Papers 45/2008/IT, settembre 2008, pp. 1-43, spec. p. 11, reperibile [online](#). Quanto alla struttura amministrativa, quasi sempre le euroregioni sottoscrivono uno statuto che formalizza gli obiettivi comuni e ne definisce gli organi. A seconda del modello prescelto, la struttura tipo può essere composta da un'assemblea rappresentativa dei componenti istituzionali e/o privati, che compongono l'euroregione (p. 10).

precedente esistenza di trattati bilaterali firmati dai rispettivi Stati membri (si vedano il trattato di Roma del 1993 tra Francia e Italia; il trattato di Bayonne del 1995 tra Spagna e Francia – a cui ha aderito anche Andorra nel 2012; l'accordo di Karlsruhe del 1997 tra Germania, Svizzera e Lussemburgo).

In tempi più recenti sono stati elaborati dalle istituzioni dell'UE e dal Consiglio d'Europa diversi strumenti giuridici che conferiscono personalità giuridica alle organizzazioni transfrontaliere, con l'obiettivo di creare organismi autonomi in grado di gestire iniziative transfrontaliere in modo più stabile e strutturato e di superare le difficoltà di gestione dei programmi Interreg spesso sollevate dalle amministrazioni coinvolte⁴⁶. Si tratta della seconda tipologia sopra indicata (lett. b) e, a tale proposito, le principali formule di cooperazione comprendono il sopra menzionato Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)⁴⁷ e il Gruppo euroregionale di cooperazione (GEC). Quest'ultimo, istituito nel 2009 con il terzo protocollo addizionale alla convenzione quadro di Madrid, permette di mettere in atto, tramite un soggetto dotato di personalità giuridica, la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale per conto dei propri membri, nei limiti delle loro competenze e prerogative.

Esso riprende sensibilmente la logica funzionale del GECT, che costituisce una struttura permanente e autonoma che gode in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta dalla legislazione nazionale di detto Stato membro (art. 1, par. 4 del regolamento n. 1082/2006). Il GECT, a sua volta, si ispira all'esperienza del Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), organismo di cooperazione transnazionale istituito nel 1985⁴⁸ e rivolto agli operatori economici europei, qualunque sia la loro forma giuridica (persone fisiche, società, enti) e ambito di operatività, a condizione che appartengano ad almeno a due Stati membri differenti e siano portatori di un interesse che possa essere soddisfatto dall'attività del GEIE (spesso costituito per la partecipazione a grandi appalti pubblici). La principale limitazione dei GEIE risiede nell'ambito ristretto dell'intervento che deve, per l'appunto, essere legato all'attività economica dei suoi membri escludendo qualsiasi caratteristica aggiuntiva che potrebbe essere ascritta alla cooperazione transfrontaliera. Il GECT supera tale limitazione, ponendo il più ampio obiettivo di «facilitare e promuovere in particolare la cooperazione territoriale, compreso uno o più filoni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, tra i suoi membri (...), al fine di rafforzare la coesione

⁴⁶ L. DE SOUSA, *Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis*, in *Journal of European Integration*, 2013, vol. 35, n. 6, pp. 669-687, spec. p. 670.

⁴⁷ Definito prima della sua effettiva istituzione come area europea di cooperazione (“*zone européenne de coopération*”): COMITÉS DES RÉGIONS, *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales. Ses nouveaux défis et les jalons à poser pour l'améliorer*, Études CdR E-2/2002, Luxembourg, 2001, p. 214.

⁴⁸ [Regolamento \(CEE\) n. 2137/85](#) del Consiglio del 25 luglio 1985 relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE).

economica, sociale e territoriale dell'Unione» (art 1, par. 2 del regolamento n. 1082/2006).

Ai sensi dell'art. 3, possono diventare parti di un GECT, se appartenenti ad almeno due Stati membri⁴⁹, le autorità a livello nazionale, regionale e locale, le imprese pubbliche ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. *b* della direttiva 2004/17⁵⁰ o gli organismi di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, par. 9 della direttiva 2004/18⁵¹, nonché le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale conformemente al diritto nazionale e dell'Unione applicabile. Il GECT è oggetto di una convenzione conclusa all'unanimità dai propri membri conformemente all'art. 4 del regolamento ed è retto da uno statuto anch'esso adottato per decisione unanime (artt. 8-9)⁵². Sul versante organizzativo, il GECT deve dotarsi almeno di due organi: un'assemblea, costituita dai rappresentanti dei suoi membri, e un direttore, che rappresenta il Gruppo e che agisce per conto di questo (art. 10). I principali vantaggi dei GECT sono legati all'impegno strutturato a lungo termine dei suoi membri, a una maggiore visibilità rispetto a terzi, nonché alla capacità di stipulare contratti e di competere più efficacemente per finanziamenti esterni ed europei⁵³. Non è casuale che forme particolarmente evolute di cooperazione territoriale, quale quella ascrivibile alla citata *Grande Région*, abbiano optato per tale modello.

La terza tipologia (lett. c) si caratterizza anch'essa per una struttura organizzativa flessibile e rappresenta quello a cui di norma si fa ricorso per avviare, almeno in un primo momento, progetti di cooperazione territoriale, nonostante il tentativo di Unione

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 3 *bis* del regolamento, al GECT possono aderire anche i paesi terzi limitrofi ad almeno uno degli Stati membri partecipanti, comprese le loro regioni ultraperiferiche, ove tali Stati membri e paesi terzi svolgano iniziative di cooperazione territoriale o attuino programmi finanziati dall'Unione. Un paese terzo o un paese e territorio d'oltremare è considerato limitrofo a uno Stato membro, «se ha in comune una frontiera terrestre o se sia il paese terzo o il PTOM e tale Stato membro sono ammissibili nell'ambito di un programma transfrontaliero marittimo congiunto o di un programma transnazionale nel quadro dell'obiettivo della cooperazione territoriale europea o sono ammissibili nell'ambito di un altro programma di cooperazione transfrontaliera o che insista su un confine marittimo o su un bacino marittimo, anche qualora siano separati da acque internazionali».

⁵⁰ Vale a dire «le imprese su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante perché ne sono proprietarie, vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù di norme che disciplinano le imprese in questione».

⁵¹ Vale a dire «qualsiasi organismo: a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, b) dotato di personalità giuridica, e c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico».

⁵² Il GECT acquisisce personalità giuridica a partire dal giorno della registrazione o della pubblicazione della convenzione e degli statuti (a seconda di quale si verifichi per prima) e di queste i membri informano gli Stati membri interessati e il Comitato delle Regioni (art. 5).

⁵³ F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERA, A. NOFERINI, *Cross-border cooperation*, cit., p. 41. *Amplius*, sulla struttura del GECT, COMITATO DELLE REGIONI, *The European Grouping of Territorial Cooperation – EGCT*, 2007, p. 66 ss., reperibile al sito web <https://cor.europa.eu>; SPINACI G., *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale*, in *Argomenti: rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, 2009, n. 9, pp. 5-31.

europea e Consiglio d'Europa di promuovere forme di cooperazione maggiormente strutturate. Da un lato, infatti, il GECT, sebbene sembri aver acquisito grande visibilità stando al numero, in termini assoluti, di progetti transfrontalieri creati utilizzando questo modello⁵⁴, in termini relativi, coinvolge una parte minoritaria delle esperienze di cooperazione transfrontaliera, a dimostrazione che gli attori coinvolti in queste forme di integrazione preferiscano optare per modalità cooperative più duttili⁵⁵. Dall'altro, il regime giuridico dei GEC non si è ancora stabilizzato in Europa risultando il protocollo, entrato in vigore nel 2013, ratificato solo da sette Stati⁵⁶. Questo terzo modello si traduce in concreto in diverse forme di associazione che agiscono come strutture semplificate dotate di personalità giuridica, ma regolate solo dal diritto privato del luogo in cui si trova la sede dell'organizzazione. Proprio in quanto regolate dal diritto privato, esse non si sostituiscono, nelle attività di cooperazione transfrontaliera oggetto dell'accordo, alle autorità territoriali partecipanti e di norma offrono meno garanzie rispetto agli organismi transfrontalieri di diritto pubblico. Per quanto riguarda i vantaggi, tuttavia, la flessibilità delle strutture associative le rende particolarmente adatte alla realizzazione di iniziative transfrontaliere concrete, quali consultazioni tecniche, promozione di un singolo progetto specifico, studi preliminari e iniziative di pianificazione strategica.

Esiste, infine, una grande varietà di dimensioni territoriali tra le euroregioni esistenti, che vanno da associazioni di piccoli consigli locali fino a partenariati statali congiunti. Questa ampia gamma ha portato a proporre una classificazione su scala territoriale delle strutture interterritoriali, che, a prima vista, possono sembrare molto diversificate. Si è proposta una distinzione tra euroregioni, mesoregioni e macroregioni, affermando che le prime si estendono per meno di 200.000 km quadrati⁵⁷. Così facendo, l'auspicio è che la classificazione possa condurre a strategie più adeguate a ciascuna tipologia. In questo senso, le quattro strategie macroregionali dell'UE (macroregioni del Mar Baltico, del Danubio, Adriatico-Ionica e Alpina) si distinguono dalle euroregioni, soprattutto se si considera che si tratta di partnership composte dagli Stati membri, che

⁵⁴ In base ai dati ricavabili dal registro dei Gruppi europei di cooperazione territoriale, aggiornati al 15 luglio 2021 (<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Register/IT.aspx>), sono stati costituiti 80 GECT, di cui solo uno risulta chiuso (si tratta del *Limited Liability European Grouping of Territorial Cooperation Karst-Bodva*, che coinvolgeva partner appartenenti a Slovacchia e Ungheria).

⁵⁵ F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERA, A. NOFERINI, *Cross-border cooperation*, cit., a p. 48, riportano infatti come, tra le 61 euroregioni considerate maggiormente attive, solo il 28% ha adottato la figura del Gruppo europeo di cooperazione territoriale, potendosi da ciò dedurre che questo strumento non è significativamente migliore rispetto a quelli precedenti.

⁵⁶ Si tratta di Cipro, Federazione russa, Francia, Germania, Slovenia, Svizzera, Ucraina. Per lo stato delle ratifiche si rinvia al link <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=206>.

⁵⁷ E. MEDEIROS, *Euro-Meso-Macro: The New Regions in Iberian and European Space*, in *Regional Studies*, 2013, vol. 47, n. 8, pp. 1249-1266.

creano strategie comuni senza stabilire nuove strutture transfrontaliere⁵⁸. Allo stesso tempo, la comparsa di nuovi termini, come eurocittà o eurodistretto, nonché il carattere geografico specifico dei territori di confine, hanno suggerito la creazione di nuove ulteriori classificazioni. Per esempio, è stata suggerita sia una differenziazione tra aree urbane, territori rurali e spazi naturali sia una classificazione secondo tre scale territoriali a seconda dei livelli pubblici coinvolti (locale, regionale, sovraregionale/substatale)⁵⁹, che possono essere anche combinati tra loro, dando così origine ad una euroregione multilivello (es. l'euroregione dei Carpazi, quella Adriatico-Ionica o l'eurodistretto Saarland-Mosella)⁶⁰.

4. Il ruolo delle euroregioni nel contesto dell'Unione europea.

L'obiettivo ultimo delle autorità di frontiera e degli attori privati coinvolti negli accordi di cooperazione territoriale è quello di compensare gli svantaggi strutturali imposti dalla loro posizione geografica e i limiti di ordine giuridico, economico, sociale, linguistico, culturale, religioso⁶¹. Queste spinte portano ad instaurare diversi tipi di pratiche e accordi di cooperazione, imponendo diversi livelli e tipologie di impegno da parte delle parti coinvolte, in relazione anche all'estensione territoriale dell'area geografica costituita dai soggetti partecipanti.

In via generale, il compito delle euroregioni è quello di intraprendere azioni intersettoriali e transfrontaliere per rimuovere le disuguaglianze socio-economiche, risolvere i problemi delle aree periferiche, costruire la fiducia reciproca, cercando così di rispondere efficacemente alle comuni contemporanee sfide sociali⁶², economiche e

⁵⁸ Si rinvia al documento del 2017 «*Che cos'è la strategia macroregionale europea?*», reperibile a https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_factsheet_it.pdf. V. anche BERIONNI L., *La strategia macroregionale*, cit.

⁵⁹ B. WASSENBERG, B. REITEL, J. PEYRONY, *Territorial Cooperation in Europe - A Historical Perspective*, Brussels, 2015, p. 18 ss., reperibile al link https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/interreg_25years_en.pdf; F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERA, A. NOFERINI, *A territorial scale-based model for Euroregions and its implications for Cross-Border Cooperation in maritime contexts*, in *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2020, pp. 513-540, a p. 522 ss., i quali sottolineano come progetti a carattere sovraregionale possano essere adeguati a quei territori appartenenti a Stati caratterizzati da una struttura amministrativa maggiormente accentrata (p. 517).

⁶⁰ Si rinvia a F.M. CAMONITA, A. DURÀ GUIMERA, A. NOFERINI, *Cross-border cooperation*, cit., spec. p. 46, che rammentano l'integrazione euroregionale possa avvenire anche grazie alla partecipazione di partner privati.

⁶¹ COMITATO DELLE REGIONI, *The European Grouping of Territorial Cooperation – EGCT*, cit., p. 17.

⁶² Rivendicano il ruolo, ancora pressochè inesplorato, che le euroregioni possono avere nella gestione della migrazione nell'UE, A. ENGL, V. WISTHALER, *Stress Test for the policy-making Capability o Cross-border Spaces? Refugees and Asylum Seekers in the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino*, in *Journal of Borderlands Studies*, 2020, vol. 35, n. 3, pp. 467-485. Rispetto al controllo delle frontiere esterne, si vedano anche i contributi di R. MORAWIEC, M.D. TRIF, J. KUN e V. BILČIK, apparsi in V. BILČIK, S. MITRYAYEVA (edited by), *Role of the Carpathian Euroregion in Mitigating Possible Negative Effects of Schengen*, 2001.

ambientali sui territori di confine e stimolando significativamente la crescita della competitività e dell'occupazione, la cultura e il turismo⁶³, la sanità, l'istruzione, le infrastrutture e la pianificazione territoriale congiunta delle regioni di confine⁶⁴. Oltre alle classificazioni basate sulla forma giuridica e sulle dimensioni geografiche dell'euroregione, è stata pertanto riconosciuta una grande varietà di interessi ed obiettivi legati alle attività euroregionali, che portano a distinguere tra quattro livelli di coinvolgimento⁶⁵. In primo luogo, figurano gli accordi finalizzati allo scambio di esperienze e buone prassi, che rappresentano il tipo di cooperazione che implica il più basso grado di impegno politico e che si traduce nella costituzione di contatti regolari tra zone contigue, spesso accomunate dalla somiglianza dei problemi da affrontare. Visite bilaterali regolari o gemellaggi tra città per promuovere legami culturali e commerciali sono gli esempi più emblematici di questo tipo di cooperazione.

Esistono poi gli accordi di cooperazione finalizzati a instaurare e disciplinare forme di assistenza reciproca in caso di emergenze, affrontando anche le questioni dell'equipaggiamento della frontiera condivisa. Tale cooperazione essere instaurata a fronte di specifici disastri naturali o calamità oppure può anche essere disciplinata da un accordo permanente per la gestione cooperativa del rischio o delle emergenze in modo continuativo.

In terzo luogo, vi sono gli accordi di cooperazione funzionale che, richiedendo maggiori risorse e un più alto grado di impegno da parte delle autorità e amministrative locali/regionali confinanti, prevedono una cooperazione stabile, come nel caso di molte comunità di lavoro⁶⁶ o di alcune euroregioni di grandi dimensioni. Questi progetti, grazie all'intervento del programma Interreg, mirano a risolvere problemi strutturali

⁶³ Si vedano, ad es., l'euroregione Pirenei-Mediterraneo (su cui T. PERRIN, *Culture, identité et interterritorialité dans l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée*, in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 2009, n. 27, pp. 11-25), l'euroregione Galizia-Portogallo settentrionale (X.X. PARDELLAS DE BLAS, C. PADÍN FABEIRO, *Un modelo de análisis de la euroregión Galicia-Norte de Portugal como destino turístico conjunto*, in *Investigaciones Regionales*, 2004, n. 5, pp. 139-156; D. LIBERATO, E. ALÉN, P. LIBERATO, T. DOMÍNGUEZ, *Governance and cooperation in Euroregions: border tourism between Spain and Portugal*, in *European Planning Studies*, 2018, vol. 26, n. 7, pp. 1347-1365) e l'euroregione del Canale del Nord (su cui T. PERRIN, *La coopération culturelle dans l'eurorégion Nord-Transmanche: une institutionnalisation sans institution?*, in *Fédéralisme*, 2012, vol. 12, pp. 1-17). Su un aspetto specifico, L. WRÓBLEWSKI, A. KASPEREK, *Euroregion as an Entity Stimulating the Sustainable Development of the Cross-Border Market for Cultural Services in a City Divided by a Border*, in *Sustainability*, 2019, n. 11, pp. 1-21.

⁶⁴ C. SOHN, *Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource*, in *Geopolitics*, 2014, vol. 19, n. 3, pp. 587-608.

⁶⁵ Cfr. A. GASPARINI, *SWOT 3*, cit., p. 18 s.; DE SOUSA L., *Understanding European Cross-border Cooperation*, cit., p. 674 ss.; J. KUROWSKA-PYSZ, K. SZCZEPAŃSKA-WOSZCZYNA, H. ŠTVERKOVÁ, J. KAŠÍK, *The Catalysts of Cross-border Cooperation Development in Euroregions*, in *Polish Journal of Management Studies*, 2018, vol. 18, n. 1, pp. 180-193, spec. p. 184; H. HOWANIEC, M. LIS, *Euroregions and Local and Regional Development – Local Perceptions of Cross-Border Cooperation and Euroregions Based on the Euroregion Beskydy*, in *Sustainability*, 2020, n. 12, pp. 1-21.

⁶⁶ Si veda la comunità di lavoro Alpe-Adria alla quale partecipano, per la Germania, la Baviera; per l'Italia, il Friuli-Venezia Giulia, il Veneto e la Lombardia; per l'Austria, la Carinzia, l'Alta Austria, il Burgenland e la Stiria; per l'Ungheria, la Baranya, il Somogy, il Vas e il Zala; la Slovenia e la Croazia.

delle aree interessate, creare opportunità commerciali (anche tramite accordi tra le camere di commercio⁶⁷), promuovere scambi culturali, ridurre le barriere non visibili alla mobilità del lavoro⁶⁸. La realizzazione di queste iniziative congiunte favorisce la capacità istituzionale, inducendo le autorità di confine ad adeguare le proprie strutture amministrative e a formare i propri funzionari su varie questioni di politica transfrontaliera per gestire questi programmi di finanziamento.

Infine, un numero più ristretto di accordi di cooperazione va oltre l'impiego dei fondi strutturali dell'UE puntando a delineare strategie comuni per razionalizzare le politiche pubbliche⁶⁹ o riorganizzare i servizi pubblici in virtù delle esigenze dei soggetti che attraversano spesso la frontiera. Nonostante la evidente logica funzionale, tra i maggiori ostacoli alla realizzazione di politiche pubbliche transfrontaliere figura la mancanza di autonomia finanziaria delle euroregioni ed il fatto che si tratti di processi guidati dai governi e quindi, quando non bloccati da resistenze statali, comunque soggetti a logiche politiche che non sono necessariamente in armonia con i progetti in questione. Per tali ragioni, una struttura quale quella del GECT potrebbe essere la più idonea a dare veste giuridica a tali iniziative, anche considerando che i livelli centrali non sarebbero in ogni caso del tutto estromessi, essendo ciascun membro potenziale del Gruppo, *ex art. 4, par. 2* del regolamento n. 1082/2006, tenuto a notificare l'intenzione di partecipare allo stesso al proprio Stato membro, che la dovrà approvare.

In aggiunta a questi modelli, ci sono le euroregioni create esclusivamente per fornire un servizio specifico a beneficio delle aree territoriali coinvolte, sotto la definizione di strutture transfrontaliere (*cross-border equipment*; ad esempio, un aeroporto o un ospedale transfrontaliero) e di parco transfrontaliero (*transboundary parks*)⁷⁰.

⁶⁷ Come nel caso dell'euroregione dei Carpazi: G. VEDOVATO, *L'Euroregione dei Carpazi*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1996, n. 1, pp. 73-96, spec. p. 81.

⁶⁸ Esempi in tal senso sono costituiti dall'euroregione Galizia-Portogallo settentrionale (come emerge da V. FERREIRA, *Cross-border cooperation in the Galicia-Northern Portugal euroregion*, in *Observare*, 2004, vol. 10, n. 1, pp. 143-151) e dell'euroregione Hadju-Bihar-Bihor (v. L. CISMAȘ, C. SABĂU, *Cross-Border Cooperation in Europe: The Case of Bihor-Hajdu Bihar Euroregion*, in *International Business Research*, 2012, vol. 5, n. 3, pp. 91-99).

⁶⁹ Come esempio si può citare la Nuova Euroregione Aquitania-Paesi Baschi-Navarra: S. ROCHE, G. CONNAN, M. MOULIN, *Construire une politique publique d'innovation transfrontalière à l'heure de «la spécialisation intelligente». Une application à la filière énergies marines renouvelables dans l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre*, in *L'Harmattan. Politique européenne*, 2018, n. 62, pp. 8-32.

⁷⁰ B. WASSENBERG, B. REITEL, J. PEYRONY, *Territorial Cooperation*, cit., p. 70 ss. Per un catalogo che identifica 158 euroregioni attualmente attive (oltre a 56 che hanno cessato di esserlo), alle quali si aggiungono le cosiddette strutture transfrontaliere (es. il Canale della Manica, l'aeroporto di Basilea-Mulhouse-Friburgo, il ponte sul Danubio, il tunnel Helsinki-Tallinn, etc.) e i parchi transfrontalieri (come la Riserva della biosfera transfrontaliera del Monviso), si vedano A. DURÀ, F. CAMONITA, M. BERZI, A. NOFERINI, *Euroregions, excellence and innovation across EU borders: A Catalogue of good practices*, Barcelona, 2018, spec. p. 36 ss. Sul ruolo che potrebbero avere i parchi transfrontalieri nell'ambito del *Green Deal* europeo, COM(2021) 393 final, cit., p. 13 s.

Proprio perché l'ambito dell'integrazione euroregionale può essere molto diversificato, l'attuazione di questi progetti si realizza attraverso impegni specifici e investimenti comuni: la cooperazione transfrontaliera delle piccole e medie imprese, lo sviluppo di rapporti di cooperazione tra fornitori e destinatari, l'eliminazione di varie barriere allo sviluppo dell'imprenditorialità (incentivando la cooperazione transfrontaliera nel campo della ricerca e dello sviluppo, l'uso di programmi di assistenza per le imprese e il miglioramento delle condizioni per creare imprese sul confine) giocano un ruolo cruciale nello sviluppo economico delle regioni di confine⁷¹. In generale, la cooperazione transfrontaliera serve allo sviluppo di una rete di connessioni a livello sub statale in campo sociale, economico o ambientale, al fine di eliminare le numerose barriere interne ed esterne che ostacolano lo sviluppo delle comunità locali e che includono la carenza di risorse finanziarie o l'asimmetria del potenziale economico, la mancanza di conoscenza dei principi di gestione del partenariato transfrontaliero, l'assenza di strategia per la cooperazione a lungo termine, la scarsa conoscenza della lingua del paese vicino, la differenza tra procedure amministrative, le differenze culturali, religiose, sociali, politiche⁷².

5. Riflessioni conclusive e prospettive future alla luce dei più recenti interventi della Commissione europea.

Il processo di regionalizzazione rappresenta un elemento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi legati a quello che è stato definito "schema di sviluppo dello spazio europeo"⁷³, improntato ad uno sviluppo sostenibile e ad una competitività equilibrata nel territorio dell'Unione. Oltre che sulle regioni ultraperiferiche, l'attenzione delle istituzioni si è concentrata su quelle frontaliere per il ruolo che queste possono svolgere nel superamento degli squilibri all'interno dell'Unione europea. Basate sul principio di sussidiarietà, esse operano in virtù della distribuzione del potere tra il governo centrale e gli enti territoriali e concretizzano la possibilità di regolare, attraverso accordi transfrontalieri conclusi in conformità con la legislazione statale, esigenze comuni alle aree e alle popolazioni di entrambi i lati del confine.

Del resto, dal punto di vista dell'UE, l'idea di una "Europa delle Regioni", quali "soggetti istituzionali a rilevanza comunitaria, parti essenziali dell'ordinamento giuridico europeo"⁷⁴, non è certo recente. Ne parlava concretamente, in vista del

⁷¹ J. KUROWSKA-PYSZ, K. SZCZEPAŃSKA-WOSZCZYNA, H. ŠTVERKOVÁ, J. KAŠÍK, *The Catalysts*, cit., p. 182.

⁷² Cfr. G. VEDOVATO, *The Carpathian Euroregion as a means for reducing possible tensions between ethnic communities*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1996, n. 4, pp. 498-504.

⁷³ M. PASCOLINI, *L'euroregione degli Stati, delle regioni, dei cittadini?*, in G. BATTISTI (a cura di), *Dalla dissoluzione dei confini*, cit., pp. 69-72, a p. 69.

⁷⁴ M.P. CHITI, *Per una dimensione europea del «nuovo regionalismo»*, in *Regione e governo locale*, 1993, n. 3, pp. 635-645, spec. p. 635.

passaggio alla nuova Comunità europea e all'indomani dell'istituzione del programma Interreg, la comunicazione del 1991 «Europa 2000: prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario»⁷⁵, seguita nel 1994 dalla comunicazione «Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo»⁷⁶, dalle quali emerge che l'equilibrio spaziale nell'area europea è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo della coesione sociale ed economica.

Nel presente lavoro si è tentato di delineare un quadro, per quanto generalizzato e pur nelle differenze tra le varie euroregioni, di questa forma di integrazione territoriale. Ciò che ne emerge è che, sebbene, per alcuni versi, le euroregioni possano apparire segnate da ambizioni selettive di collaborazione e la frequente condizione di marginalità e sottosviluppo che le contraddistingue possa portare le rispettive popolazioni ad assolutizzare le proprie problematiche, in apparente antitesi con lo spirito europeo, allo stesso tempo, questa peculiare forma di regionalismo transnazionale può rappresentare uno strumento importante nel processo di integrazione europea.

Le euroregioni, territori ai margini di una frontiera con la volontà di cooperare tra loro, si trovano di fronte alla necessità di combinare diversi livelli di amministrazione e diversi ordinamenti giuridici, ed è per questo che ogni passo verso un'iniziativa collaborativa rappresenta allo stesso tempo l'abbattimento di una barriera. Soprattutto in un periodo storico influenzato da altalenanti ondate di antieuropeismo e di recupero del valore del confine interno., tali entità, forse sconosciute alla gran parte dell'opinione pubblica europea, possono contribuire ad un ripensamento del contenuto dell'identità europea in modo assertivo e non necessariamente oppositivo a quello di identità nazionale. In un quadro di diffidenza e sfiducia nei confronti dell'UE e della capacità delle sue istituzioni di affrontare le difficoltà delle zone periferiche in modo appropriato, la valorizzazione dell'euroregione potrebbe offrire validi strumenti operativi per affrontare molte delle questioni sociali ed economiche che affliggono l'Unione⁷⁷. L'euroregione potrebbe contribuire ad attenuare non solo la rigidità dei confini, ma altresì a rinvigorire un senso di cittadinanza che va oltre la frontiera nazionale⁷⁸. Del resto, a tale riguardo, vi sono studi che dimostrano proprio come i residenti nelle aree di confine, grazie alle facilitate opportunità di scambio che questo comporta, tendano a sviluppare in minor grado sentimenti di euroscetticismo⁷⁹.

⁷⁵ [COM\(1990\) 544 def.](#) del 27 novembre 1990.

⁷⁶ Se ne dà atto nella *press release* [IP/94/752](#) del 29 luglio 1994.

⁷⁷ F. KRASNA, *L'euroregione del nord-est. Un'occasione per rileggere in chiave geografica le dinamiche territoriali (su scala globale)*, in G. BATTISTI (a cura di), *Dalla dissoluzione dei confini alle euroregioni. Atti del 51° Convegno Nazionale AIIG*, vol. I, Firenze, 2011, pp. 64-68, spec. p. 65.

⁷⁸ J. FRĄTCZAK-MÜLLER, A. MIELCZAREK-ŻEJMO, *Cross-border partnership – the impact of institutions on creating the borderland communities (the case of Spree-Neisse-Bober Euroregion)*, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2015, vol. 29, n. 1, pp. 77-97, a p. 81 ss.

⁷⁹ Si veda in tal senso lo studio di A. DECOVILLE, F. DURAND, *Exploring cross-border integration in Europe: How populations cross borders and perceive their neighbours?*, in *European Urban and Regional Studies*, 2019, vol. 26, n. 26, pp. 134-157.

Anche il linguaggio politico, adattato all'importanza pratica, strategica e simbolica che queste costruzioni territoriali possono avere, rappresenta un fattore che può incentivare il successo dell'euroregione. Poiché lo scenario euroregionale non è di per sé evidente nello spazio pubblico, la sfida principale degli attori coinvolti (a livello europeo, nazionale e locale) diventa quella costruire la legittimità istituzionale di queste organizzazioni sperimentali anche tramite efficaci canali di comunicazione. Per quanto riguarda le istituzioni europee, questo approccio è in linea con la logica della politica di coesione economica, sociale e territoriale. Da un punto di vista comunicativo, la Commissione europea mira a raggiungere l'obiettivo di incrementare l'esperienza euroregionale favorendo un'espressione in termini non di perentorietà ma di incoraggiamento alla sperimentazione e riconoscimento dell'esperienza accumulata nelle regioni di confine. Certo, il valore aggiunto delle euroregioni, quali modelli di applicazione di una *governance* multilivello⁸⁰, risiede nell'«approccio integrato di attori, politiche e strumenti finanziari»⁸¹, ma, affinché ciò si realizzi, occorre proporre modalità flessibili che siano al contempo in grado di rafforzare la coerenza e il coordinamento delle azioni politiche, razionalizzare l'impiego delle risorse e valorizzare il ruolo degli enti territoriali dei paesi membri⁸². Alla luce di ciò, il discorso delle istituzioni mira a costruire un immaginario collettivo basato su un *continuum* territoriale e temporale dove il sostegno di una storia comune sempre descritta positivamente (nonostante i conflitti passati) e la promessa di un destino naturalmente condiviso (nonostante le innumerevoli disparità territoriali, amministrative, giuridiche ed economiche) sono funzionali a convincere i cittadini europei dell'utilità del progetto euroregionale⁸³.

In tale contesto, dopo che già il libro bianco sul futuro dell'Europa⁸⁴ aveva riconosciuto il valore aggiunto della cooperazione territoriale, la comunicazione della Commissione del 2017 sulla crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE⁸⁵, al fine di promuovere la bontà dei progetti transfrontalieri, delinea un piano d'azione in dieci punti, coordinato dal Punto focale per le frontiere⁸⁶, impegnandosi, da un lato, a

⁸⁰ R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale come sistema di multi-level governance*, in ID. (a cura di), *Politica comunitaria*, cit., pp. 1-6.

⁸¹ L. BERIONNI, *La strategia macroregionale*, cit., p. 737, in relazione alle macroregioni.

⁸² L. BERIONNI, *La strategia macroregionale*, cit., p. 746.

⁸³ Cfr. M.-H. HERMAND, *La fabrique discursive des eurorégions: créer un environnement spatial par l'incitation*, in *L'Espace géographique*, 2016/2, tome 45, pp. 97-111, spec. pp. 108-109.

⁸⁴ Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025, [COM\(2017\) 2025 final](#) del 1° marzo 2017.

⁸⁵ COM(2017) 534 final, cit.

⁸⁶ Si tratta di una rete di esperti, operativa dal gennaio 2018, aventi il compito, in particolare, di: 1) assicurarsi che le iniziative della Commissione tengano debitamente conto degli aspetti riguardanti le regioni frontaliere; 2) fornire un sostegno agli Stati membri e agli altri attori chiave per affrontare le questioni giuridiche e amministrative riguardanti le regioni frontaliere, in particolare per quanto concerne il recepimento delle direttive o delle regole di coordinamento; 3) promuovere un efficace e ampio scambio di esperienze e buone pratiche tra le parti interessate (COM(2017) 534 final, cit., pp. 7-8).

sostenere le iniziative condivise e a intervenire direttamente nei settori di competenza dell'UE all'atto di avanzare nuove proposte legislative o meccanismi di finanziamento⁸⁷, e invitando i paesi membri, dall'altro, ad intensificare la cooperazione transfrontaliera in tutti i settori e a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla stessa anche in quei settori disciplinati dall'UE (ad esempio in relazione al riconoscimento di diplomi e qualifiche). Ciò nella consapevolezza che solo un'azione coordinata può condurre ad una riduzione degli effetti negativi della discontinuità territoriale, giuridica e amministrativa che persiste nelle regioni di confine⁸⁸. Le regioni frontaliere interne dell'UE, del resto, contribuiscono in misura significativa alla ricchezza socio-economica dell'Europa. Si tratta di aree geografiche nelle quali i processi di integrazione europea sono vissuti quotidianamente dai cittadini, dalle imprese e dalle autorità pubbliche e dove vengono sperimentate per la prima volta idee e soluzioni che poi possono trovare applicazione su più larga scala. Per questo, nella comunicazione del 2017 è riportata una serie di buone prassi, spesso finanziate dal programma Interreg, avviate a livello transfrontaliero nei settori più vari (interoperabilità dei sistemi elettronici delle pubbliche amministrazioni⁸⁹, accesso alle informazioni, assistenza sanitaria, trasporto pubblico, sostegno all'occupazione e accesso alla previdenza sociale a livello transfrontaliero, promozione del multilinguismo), con l'auspicio che possano essere replicate in altri territori, anche alla luce del fatto che le regioni di confine rappresentano il 40% del territorio e il 30% della popolazione dell'UE.

La relazione del 2021⁹⁰, oltre a rimarcare gli effetti negativi che le misure limitative della libera circolazione adottate per far fronte alla pandemia da covid-19 hanno avuto in particolare sulle popolazioni delle regioni frontaliere⁹¹, dà atto dei primi sviluppi del piano d'azione del 2017, segnalando alcuni significativi risultati (anche emersi da una consultazione pubblica aperta nel 2020⁹²) che hanno contribuito, da un

⁸⁷ Nella comunicazione «Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Agenda dell'UE», [COM\(2015\) 215 final](#) del 19 maggio 2015, la Commissione ha proposto una serie di misure per fare sì che nelle scelte politiche siano presi in considerazione gli aspetti territoriali. Ciò avviene principalmente mediante l'attuazione di solide valutazioni d'impatto della legislazione comprendenti elementi territoriali.

⁸⁸ COM(2017) 534 final, cit., p. 17.

⁸⁹ Nel «Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione», [COM\(2016\) 179 final](#) del 19 aprile 2016, la Commissione auspica una pubblica amministrazione aperta, efficiente e inclusiva, che fornisce servizi pubblici digitali *end-to-end* personalizzati e senza frontiere. Pur se di carattere generale, il piano propone misure e strumenti particolarmente pertinenti per le regioni frontaliere, come il principio *una tantum* (vale a dire che i cittadini sono tenuti a fornire le informazioni alle autorità pubbliche una sola volta, indipendentemente dal paese di origine) e uno strumento di traduzione automatica per le autorità pubbliche.

⁹⁰ COM(2021) 393 final, cit.

⁹¹ In generale sul tema si veda M. BORRACCETTI, *Mobilità delle persone e gestione delle frontiere di fronte all'emergenza*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, pp. 87-112.

⁹² *Public consultation on Overcoming cross-border obstacles* lanciata dalla DG Regio e reperibile al link https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020.

lato, a migliorare la comprensione delle persistenti difficoltà affrontate dagli abitanti delle regioni frontaliere e, dall'altro, a dare nuovo slancio allo sviluppo di iniziative congiunte a livello transfrontaliero. Quanto al ruolo della Commissione, essa, nel 2018, ha adottato la proposta legislativa per un “meccanismo transfrontaliero europeo” (*European cross-border mechanism – ECBM*) per offrire uno strumento giuridico inteso a individuare soluzioni pratiche per superare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero⁹³. La Commissione intende inoltre estendere l'iniziativa *b-solutions* introdotta nel 2019 per favorire il superamento di questi ostacoli individuandone, grazie all'assistenza legale fornita alle autorità pubbliche nelle regioni frontaliere, le cause di fondo e potenziali soluzioni⁹⁴. Per acquisire una maggiore consapevolezza del valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera, la Commissione elaborerà un metodo di autovalutazione per analizzare sia l'intensità della cooperazione transfrontaliera sia il contributo di quest'ultima all'integrazione europea nelle zone di confine e continuerà a sostenere gli istituti statistici nell'attività di produzione e analisi di dati transfrontalieri per un'elaborazione delle politiche basata su elementi concreti.

Al livello degli Stati membri, sono necessarie misure che vadano al di là del sostegno economico tramite i fondi strutturali. Gli accordi formali esistenti agevolano la cooperazione fornendo un quadro giuridico comune concordato nel quale operare. Si potrebbe agire più efficacemente allentando i vincoli amministrativi e giuridici legati ai contesti nazionali⁹⁵, ad esempio esaminando le possibilità di effettuare congiuntamente verifiche di prova alle frontiere all'atto dell'elaborazione di nuove normative o del recepimento di direttive europee. Nei contatti bilaterali, gli Stati membri dovrebbero inoltre considerare anche modi per facilitare l'interazione transfrontaliera, in particolare consentendo di derogare alle disposizioni nazionali⁹⁶.

Un'azione congiunta UE-Stati membri per favorire la cooperazione tra aree di confine si rivela indispensabile. Le regioni frontaliere, benché spesso rurali e geograficamente periferiche, sono luoghi che presentano un elevato potenziale di

⁹³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, [COM\(2018\) 373 final](#) del 29 maggio 2018. In argomento, F. SIELKER, *The European Commission's Proposal for a Cross-border Mechanism (ECBM): Potential Implications and Perspectives*, in *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 2018, vol. 10, n. 3, pp. 219-239.

⁹⁴ Si veda il sito web <https://www.b-solutionsproject.com>. Un esempio è costituito dal progetto *b-solutions* del 2019 avviato per superare l'ostacolo amministrativo del reciproco riconoscimento automatico della qualifica di medico che ostacolava la concreta operatività dell'ospedale di Cerdanya, struttura transfrontaliera franco-spagnola costituita sotto forma di GECT. Sulla necessità di rimuovere gli ostacoli persistenti, risoluzione del Parlamento europeo sul rafforzamento della crescita e della coesione nelle regioni frontaliere dell'UE (2018/2054(INI)), [P8_TA\(2018\)0327](#) dell'11 settembre 2018, punto 2 ss.

⁹⁵ Anche la Corte dei conti UE ha sottolineato come le differenze tra i sistemi giuridici e amministrativi dei diversi Stati membri rappresentino gli ostacoli maggiori per un'efficace cooperazione transfrontaliera: EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Interreg cooperation: The potential of the European Union's cross-border regions has not yet been fully unlocked*, Special Report 14/2021, p. 7, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58917>.

⁹⁶ COM(2021) 393 final, cit., p. 8.

crescita economica, incoraggiata dalla diversità linguistica e culturale, nonché da vantaggi competitivi complementari. La distanza dal centro spesso può essere compensata da scambi transfrontalieri con paesi limitrofi, iniziative di cooperazione e azioni congiunte. Affinché questo accada, occorre riconoscere che tali aree, simbolo di una vita comune attraverso le frontiere pur nella diversità del continente europeo, devono essere poste in prima linea nei processi di integrazione europea e trarne pieno vantaggio⁹⁷, anche per alimentare in modo continuativo, tramite esperienze concrete che nascano dai territori, un sentimento di appartenenza sovranazionale necessario e forse rappresentativo di una embrionale (e l'unica possibile a trattati invariati) forma di federalismo europeo.

⁹⁷ COM(2021) 393 final, cit., p. 16.

ABSTRACT: Il presente contributo intende focalizzarsi sul processo di riclassificazione delle regioni frontaliere degli Stati membri dell'Unione europea in euroregioni, vale a dire in organizzazioni formate lungo più confini nazionali, cercando di definirne i tratti caratterizzanti e sottolineandone l'importante ruolo nel processo di integrazione europea a partire dagli anni Novanta ai nostri giorni.

PAROLE CHIAVE: euroregioni; politica di coesione; coesione territoriale; cooperazione transfrontaliera; programma Interreg.

The role of Euroregions in the European integration process: an alternative federalism?

ABSTRACT: The papers intends to focus on the process of reclassification of the border regions of the EU Member States into Euroregions, i.e. organisations formed along several national borders, and tries to define their characteristic features, highlighting their important role in the process of European integration from the 1990s to the present day.

KEYWORDS: Euroregions; cohesion policy; territorial cohesion; cross-border cooperation; Interreg programme.