

IDEE DI EUROPA E GECT: verso una nuova cooperazione territoriale 2014-2020

**Daniel Spizzo,
Università di Trieste**

**Bozza provvisoria
Pregasi non citare**

Idee di Europa in prospettiva bottom-up

Il processo di creazione di nuove Euroregioni in seno all'UE sembra non conoscere momenti di sosta. Dal 2008 ad oggi, sul territorio dell'UE allargata, sono sorti ben 15 nuovi *Gruppi europei di cooperazione territoriale* (Gect), strutture euregionali regolamentate dal diritto europeo che presiedono alla gestione funzionale delle politiche di cooperazione territoriale su molte aree di confine. Un'altra ventina circa sono i progetti attualmente in cantiere per la creazione di altri strutture simili (Metis 2010). In un momento di crisi economica che di certo ha rilanciato nuove dinamiche di accentramento di policy e di centralismo statale *lato sensu* in seno all'UE, non possiamo non fare a meno di restare sorpresi da questo processo di institution-building a livello subnazionale. Il tutto sembra infatti muoversi secondo dinamiche dal basso, di natura bottom-up, con spinte che arrivano prevalentemente da attori locali che vivono e si identificano fortemente con vari contesti transfrontalieri.

Per certi versi tale processo sembra strettamente legato a dinamiche di decentralizzazione e di spill-over funzionale, territorialmente contestualizzati, che si muovono all'ombra delle grandi scelte attuali della politica europea degli stati membri, generando processi di messa in rete tra attori subnazionali che, soprattutto nella fase attuale, si trovano di sovente penalizzati a livello di reperimento di risorse finanziarie, anche se non solo. Per di più, va qui sottolineato che tali dinamiche di institution-building si fanno anche promotrici di nuove idee di Europa che, definite su varie aree di confine, arricchiscono di molto la panoplia già assai ampia delle varie visioni di una comune idea di Europa per il futuro dell'UE.

Le varie idee europee che *de facto* danno un nome e definiscono le identità dei varie Euroregioni-Gect si declinano in modo molto flessibile, a seconda degli interessi economici, geografici, storici, etno-culturali che animano gli attori sul territorio. Come vedremo infatti, in un 'ottica comparata vi sono profonde differenze da un caso all'altro – basti solo confrontare la loro estensione territoriale, la loro specializzazione funzionale, il numero dei membri e la natura degli attori coinvolti - per rendersene conto.

Il presente lavoro si pone essenzialmente tre obiettivi: in primo luogo si tratterà di collocare l'attuale processo di institution-building delle Euroregioni-Gect nei più generali processi di "globalizzazione", "europeizzazione" e "nazionalizzazione" attualmente in corso per coglierne i tratti più salienti rispetto ai trend del passato. Qui ci avvaleremo ampiamente del filone teorico sui regimi internazionali. Poi, in un secondo momento, si tratterà di fotografare, con un approccio puramente descrittivo e con taglio comparato, la natura dei vari GECT in modo da elaborarne una prima, quasi preliminare, classificazione ragionata che colga in modo - spero - convincente alcune loro proprietà-dimensioni chiave. Infine, terzo obiettivo, tenterò di presentare, usando alcune ipotesi tradizionali delle scuole di pensiero sui processi di costruzione europea, alcuni tentativi preliminari di interpretazione-spiegazione che possano dar conto di alcune difformità e alcune somiglianze rinvenibili all'interno delle dinamiche di euregion-building attualmente in corso.

Regimi euregionali e Gect: una classificazione.

Le dinamiche della globalizzazione/mondializzazione hanno presieduto a un'impressionante diffusione, a livello mondiale, di "regimi internazionali" di vario genere. Sul continente europeo non si può negare che anche molte delle numerose Euroregioni, tra cui troviamo anche i Gect, possano essere considerate come dei veri e propri "regimi internazionali" che agiscono su determinate aree di confine. Si tratta di strutture di *governance* multilivello, più o meno consolidate, che, operando in certi settori funzionali, si fondano, per dirla con la classica definizione di Krasner, su tutta una serie di principi, norme, regole e/o procedure più o meno formalizzate verso le quali convergono le aspettative dei diversi attori (nazionali e subnazionali) coinvolti.

Da un lato, almeno a livello di principi, molte Euroregioni, al pari di altri tipi contemporanei di regime, continuano a difendere alcuni principi-guida dell'economia "glocalizzata": il liberismo. Dall'altro però, non si può sottacere che altri principi generali come quelli di "partenariato", di "sussidiarietà" o di "coesione", che troviamo enunciati in vari trattati europei, negli statuti o nei trattati istituitivi delle Euroregioni, assumano, soprattutto nel contesto di crisi attuale, dei connotati etici che mirano a tenere a freno gli eccessi del libero mercato.

Quanto alle norme che disciplinano il funzionamento di alcuni regimi, anche le Euroregioni-Gect difendono quelle prescrizioni che impongono di promuovere – sempre a tutela di un certa ideologia liberista – un superamento dei confini tra gli stati, una graduale riduzione delle barriere commerciali, una maggiore apertura dei confini, la libera circolazione dei lavoratori o un'integrazione culturale più spinta tra popoli confinanti. Come notiamo, i principi e le norme che operano a livello euregionale non sembrano altro che delle specificazioni localizzate, applicate a particolare aree di confine, dei principi generali summenzionati.

È quindi palese che essi fondano la natura stessa delle Euroregioni: cambiare tali norme e principi significherebbe semplicemente cambiare la struttura stessa dei regimi euregionali, e pertanto anche dei Gect. Di fatto li ritroviamo enunciati qua e là anche nel regolamento 1082 del 2006 che appunto disciplina la creazione dei Gect a livello europeo.

Sul versante operativo poi, le regole e le procedure decisionali dei regimi sanciscono quel insieme di prescrizioni, divieti e modalità di funzionamento interno degli organi euregionali, che permettono effettivamente di misurarne il grado di istituzionalizzazione nel tempo. Ed è proprio guardando all'operare di queste regole e procedure che possiamo cogliere quelle specificità delle strutture euregionali rispetto ad altre pratiche di cooperazione transfrontaliera di sicuro meno istituzionalizzate e formalizzate. La definizione che né dava agli inizi degli anni 90 l'Associazione europea delle regioni di confine (Aebr) è ancora particolarmente eloquente. L'Aebr, quando guardava agli apparati istituzionali delle Euroregioni, si riferiva alla presenza di organi permanenti essenzialmente *pubblici* con potere decisionale e amministrativo, responsabili dell'individuazione delle strategie generali della Euroregione (consigli direttivi, assemblee ove siedono i rappresentanti degli stati e degli attori locali, segreterie, comitati o gruppi di lavoro per la pianificazione congiunta) e della gestione di programmi comunitari come Interreg o il Phare Cbc.

Ma qui il rischio che si corre, usando i criteri definitori dell'Aebr – che fino a poco tempo fa venivano comunemente citati -, è quello di non cogliere tutta la complessità del fenomeno "euregionale" così come si è ormai ampiamente diffuso nell'Unione allargata. Un fenomeno che poi ha portato anche all'attuale ondata di creazione di GECT. Non possiamo infatti dimenticare che molte modalità di cooperazione transfrontaliera, molte *cross-borders regions* vengono designate – nel discorso comune - spesso con l'appellativo di Euroregione o regione europea (la Grande Région, la Regio Insubrica, l'Euroregione Alpino Adriatica, le Euroregioni delle rete funzionali, le sub-euroregioni territoriali ecc.), senza tuttavia rispettare i vecchi criteri "formalistici" indicati dall'Aebr. Sussistono ancora non poche indeterminatezze sull'uso del concetto.

È chiaro che, se adottiamo una definizione a maglie troppo larghe, rischiamo di non catturare l'intera complessità del fenomeno. Insistere esclusivamente sul momento puramente pubblico-istituzionale può essere fuorviante. Per questo riteniamo di dover adottare una definizione meno inclinata sul versante istituzionale e più attenta all'agire e alle attitudini degli attori sociali. È qui che parte della letteratura sui regimi internazionali può venirci sicuramente incontro. Essa ci offre alcune indicazioni per classificare i vari regimi internazionali (all'interno dei quali collochiamo anche i Gect). Levy e colleghi (1995, 270-278) per esempio ci propongono un tipologia che tiene conto di due dimensioni rilevanti: a) il grado di formalizzazione del regime e b) il grado di

convergenza delle aspettative degli attori pubblici e privati determinato dalla presenza di un regime specifico. Se applichiamo il tutto ai regimi euregionali otteniamo la seguente tipologia raffigurata nella tabella 1.

Tabella 1: una classificazione dei regimi euregionali

	Grado di convergenza delle aspettative	
	Basso	Alto
Basso	Assenza di regimi euregionali	Regimi euregionali “taciti”
Alto	Regimi euregionali “Lettera morta”	Regimi euregionali “compiuti”

Fonte: Cf. Spizzo 2007, 48.

Nel caso in cui la dimensione formale sia scarsamente strutturata, ossia quando non esistono accordi tra Stati, enti locali o attori sociali di diverse nazioni e, al contempo, costoro non hanno la percezione che, per un determinato settore funzionale (nei settori ambientale, delle infrastrutture, delle energie rinnovabili, della sanità, del turismo, della pianificazione, ecc.), esistano dei vincoli transfrontalieri – impliciti o espliciti – che possano influenzare il loro comportamento, non ci sarà alcun regime euregionale (ciò fu sicuramente il caso per molte aree di confine prima del crollo del muro di Berlino o prima del varo del programma Interreg).

Se invece, pur in assenza di norme e regole formali a livello interstatale, gli attori su entrambi i lati del confine si aspettano che le reciproche interazioni (nei diversi settori funzionali) debbano in qualche modo rispettare regole informali o tacitamente riconosciute, saremo in presenza di un regime euregionale “tacito”. In tale casella potremmo per esempio collocare tutte quelle iniziative di politiche locali o quelle reti tra imprenditori e/o di associazioni di categoria, localizzate lungo i confini di diverse nazioni, che nei primi anni 50 hanno dato il via a quelle forme di cooperazione che hanno preceduto la creazione delle prime Euroregioni della “vecchia” Europa. Se al contrario, esistono regole formali, ma nessuno o gran parte degli attori rilevanti in campo politico, economico o culturale si aspettano che esse vengano effettivamente implementate avremo appunto il caso di regimi euregionali “lettera morta”. Qui potremmo probabilmente collocare quelle *cross border regions* che l’Aebr considera ancora oggi come non funzionanti (“non-working”).

Infine, quando sia il grado di formalizzazione del regime, sia il livello di convergenza delle aspettative è elevato, ci troveremo davanti a un regime euregionale “compiuto”. Qui possiamo collocare ovviamente le euroregioni storiche dell’area Benelux¹.

La creazione dei Gect: il soft power della Commissione

Sebbene le “Euroregioni” si siano consolidate in diverso modo su aree geografiche di estensione mutevole e presentino basi giuridiche e strutture organizzative variabili da caso a caso,

¹ Cfr. Spizzo (2005). Come Euroregioni compiute possiamo qui indicare le “vecchie” Euroregioni che operano essenzialmente sui confini tra Olanda, Germania, Belgio, Lussemburgo, Francia e Svizzera. Ne cito solo alcune, a scopo puramente esemplificativo: l’Euregio (creata nel 1958), l’Euregio Rhein-Waal (1963), la Ems-Dollart Regio (1977), la Saar- Lor-Lux, l’Euregio Maas-Rhein (1976), la Rhein-Maas-Nord (1978), l’Euroegio Basiliensis e l’Euregio Pamina. Si tratta di strutture euregionali considerate da più parti come modelli da imitare.

molte sono le caratteristiche che le fanno comunque confluire nella nostra categoria generale dei regimi internazionali.

Se consideriamo il ruolo che esse svolgono soprattutto a livello di *governance* multilivello nella gestione della conflittualità tipica delle aree di confine non possiamo fare a meno di isolare alcune modalità operative tipiche dei regimi. I vantaggi che derivano dall'attività dei regimi euregionali sono per esempio: la stabilizzazione delle aspettative reciproche tra gli attori che operano sui diversi versanti dei confini, la formalizzazione delle prassi informali di project management; la riduzione dei costi della cooperazione tra attori abituati ad agire nel proprio self-interest, almeno nell'arena internazionale spesso considerata come anarchica e quindi altamente conflittuale; la facilitazione della circolazione delle informazioni (di cruciale importanza per la pianificazione territoriale) e/o la legittimazione dell'autorità euregionale nei settori di sua autonoma competenza attraverso il consolidamento di un comune sentimento di identità europea per l'area transfrontaliera.

Detto questo: dove possiamo ora collocare i nuovi Gect appena sorti? Visto che li consideriamo come dei regimi euregionali, quindi come un tipo di euroregione, in quale o quali casele potrebbero rientrare?

A partire dal 2008, con la creazione dei Gect, dobbiamo sostanzialmente ammettere che c'è stata una generale convergenza verso una maggiore formalizzazione/istituzionalizzazione delle interazioni tra attori, che, dopo l'approvazione del regolamento 1082 del 2006 e del recepimento normativo del medesimo da parte dei singoli stati membri, hanno visto in tale quadro normativo nuove opportunità di sviluppo istituzionale. Alcune Euroregioni più o meno "tacite" dopo il 2008 si sono strutturate in Gect, e quindi hanno mutato di status proprio grazie alla nuova normativa comunitaria.

A questo punto si può osservare che la politica della Commissione in materia, sin dal 2004, ma soprattutto dopo l'approvazione del regolamento 1082 del 2006, è riuscita a imporre un suo idealtipo di regime euroregionale, quel modello euregionale che sopra abbiamo indicato come "compiuto". Esso sembrava il più adatto per aiutare i nuovi attori a superare gli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera, proprio con l'introduzione di "uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consenta di costituire a livello territoriale, gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica, denominati "Gruppi europei di cooperazione transfrontaliera (GECT)" (CM 2004, 2). Il ricorso (certo facoltativo) alla creazione di un'associazione di diritto pubblico come il GECT veniva quindi consigliato "ufficiosamente" dalla Commissione come uno strumento utile per risolvere numerosi problemi. Tale policy della Commissione, seppur con molte difficoltà, è riuscita a produrre alcuni effetti.

È indubbio che tale regolamento ha mirato a risolvere alcune criticità sorte in seguito all'impressionante diffusione di strutture di tipo euregionale soprattutto lungo le frontiere con i Peco (Spizzo 2004) e non solo. Si tratta di una proposta che intendeva permettere agli attori della cooperazione territoriale di affrontare i tipici problemi che s'incontrano durante la gestione dei progetti transfrontalieri. Tutto ciò al fine di trasferire a questa nuova struttura, legalmente riconosciuta dall'UE, la capacità istituzionale di realizzare attività di cooperazione *soprattutto* tra autorità pubbliche che operano su più livelli.

Le lacune maggiori si manifestavano, per Bruxelles, a livello di coordinamento tra amministrazioni di diversi livelli e di diverse nazioni. Come tale possiamo dire che vi è stata una pressione europeizzante da parte della Commissione che mirava ad indirizzare la politica di cooperazione territoriale, attraverso i Gect, verso prassi più formalizzate e istituzionalizzate.

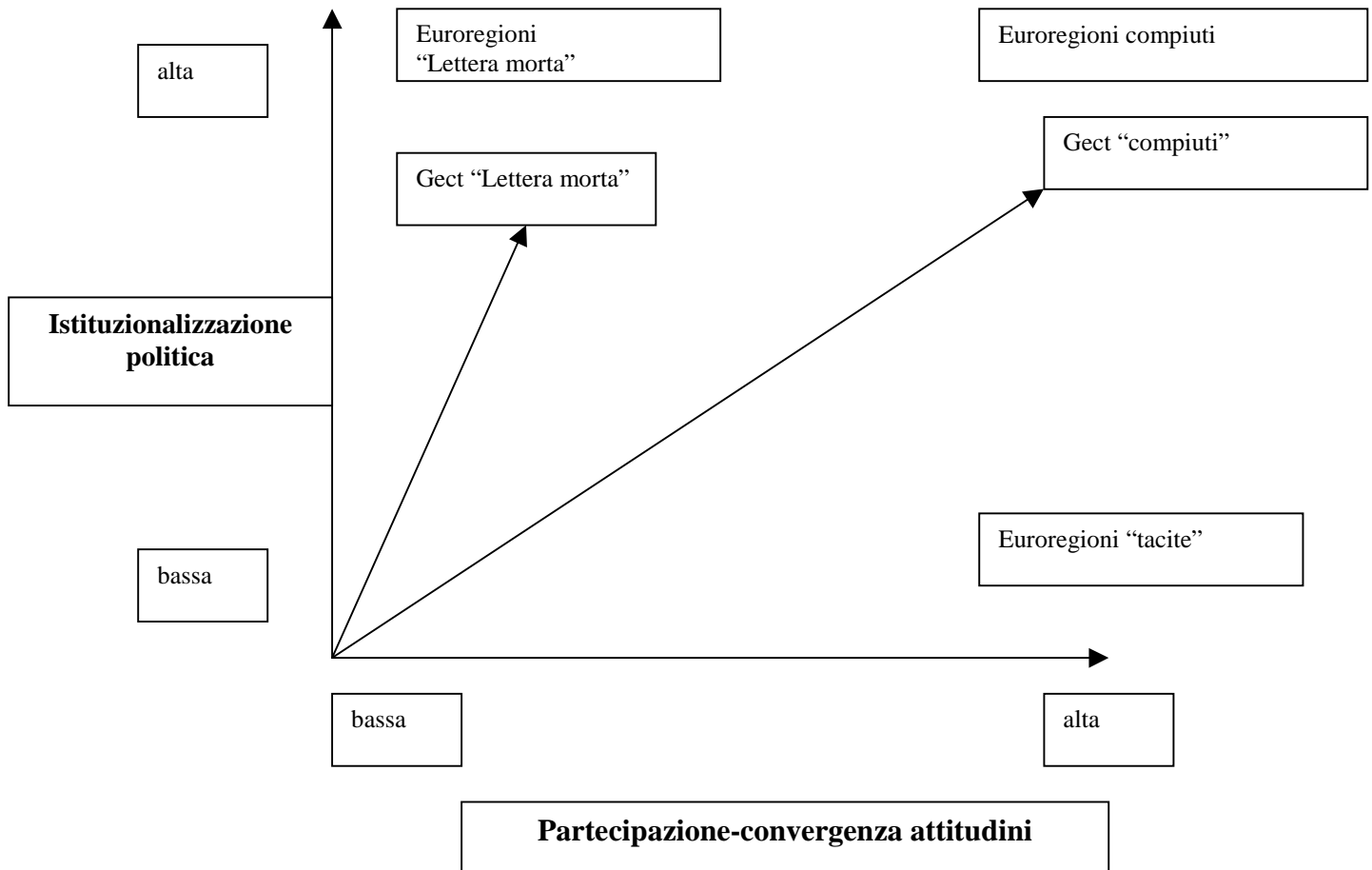
Riprendendo qui le due dimensioni chiave (istituzionalizzazione e convergenza attitudinali) che abbiamo isolato nella tabella 1, possiamo tentare di rappresentare graficamente la direzione indicata dalla Commissione nella figura 1 nel modo seguente.

Ispirandoci a Huntington possiamo ritenere che il livello di istituzionalizzazione di qualsiasi organizzazione può essere misurato tenendo anche conto dell'adattabilità, dell'autonomia e della complessità delle sue strutture. Il livello di partecipazione dipende invece notevolmente dal grado di convergenza delle attitudini e dal numero di partecipanti che effettivamente prendono parte al processo decisionale del regime. Tenendo quindi ben distinte le due dimensioni della istituzionalizzazione e della partecipazione degli attori possiamo soffermarci sulle seguenti considerazioni. I processi di sviluppo spontanei sono quelli che si sono manifestati storicamente per primi e sono anche quelli che hanno contribuito a far aumentare il tasso di partecipazione degli

attori, facendo convergere le loro attitudini e i loro interessi verso le prime modalità di cooperazione nelle aree di confine.

Le dinamiche impositive di soft power della Commissione nel caso dei Gect invece si muovono più sul versante dell'istituzionalizzazione (nel senso che danno maggiore importanza al momento normativo-procedurale). Tali processi hanno sicuramente contribuito a creare un quadro di vincoli e opportunità per gli attori subnazionali. Da questo punto di vista, i regimi euregionali compiuti sono quelli che sono riusciti a trovare un giusto equilibrio tra partecipazione e istituzionalizzazione.

Figura 1: Istituzionalizzazione e partecipazione nei Gect



Fonte: adattamento tratto da Huntington 1975, 90, cf. anche Spizzo 2007.

Le due frecce nella figura 1 indicano la direzione che ha voluto imprimere la Commissione con la sua attività di regolamentazione dei Gect. I Gect pertanto, a mio avviso, vanno considerati come regimi euregionali da collocarsi tra due modelli ad alta istituzionalizzazione, quelli cd. "lettera morta" e quelli "compiuti".

I nuovi Gect: comparazioni di processi e strutture

E' giunto ora il momento di presentare alcune brevi considerazioni in chiave comparata sulle 15 nuove euroregioni che hanno assunto di recente la veste giuridica di Gect. Due sono le prospettive di analisi qui rilevanti: la prima, che vuole essere di natura eminentemente *processuale*, mira a individuare alcuni tratti salienti del processo storico che ha accompagnato la dinamica della

creazione dei Gect rispetto alle fasi storiche del passato. Il secondo piano di analisi, che vuole essere di natura prettamente strutturale, si concentra invece principalmente sulle proprietà strutturali che definiscono l'identità, la dimensione e le funzioni dei vari Gect. Tratteremo le due prospettive partitamente.

Prima di addentrarci però in un primo riscontro comparato, mi preme presentare rapidamente una tabella informativa in merito ai Gect che verranno qui contemplati.

Tab. 2. I Gect creati a partire dal 2008

DENOMINAZIONE EUROREGIONE-GECT	STATI COINVOLTI
Amphictyony	Grecia, Cipro, Italia e Francia
ArchiMed	Italia , Spagna e Cipro
Cerdanya – Ospedale transfrontaliero	Francia e Spagna
Duero-Doro	Spagna e Portogallo
Eurodistretto Saar Moselle	Francia e Germania
Eurodistretto Strasbourg-Ortenau	Francia e Germania
Euroregione Pirenei-Mediterraneo	Francia e Spagna
Galicia-Norte Portugal	Spagna e Portogallo
Gect Interreg Grande Région	Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo
Ister Granum	Ungheria e Slovacchia
Karst-Bodva	Ungheria e Slovacchia
Eurometropoli Lille-Kortrijk-Tournai	Francia e Belgio
West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-cote d'Opale	Francia e Belgio
UTTS	Ungheria e Slovacchia
ZASNET	Spagna e Portogallo

Come notiamo ben 8 Gect hanno come membri fondatori degli enti francesi, 5 Gruppi contano tra le loro fila partner spagnoli, troviamo poi partner provenienti da Belgio, Germania, Ungheria, Slovacchia e Portogallo in tre Gect, due Gect hanno membri italiani e ciprioti. Lussemburgo e Grecia invece partecipano ad un solo un Gect. Ben 17 Stati membri dell'UE ancora non partecipano ad alcun gruppo europeo di cooperazione territoriale. Molte aree dell'UE risultano così ancora scoperte dalla realtà dei Gect, anche se esse sono comunque coperte da ampie reti euregionali di vario tipo, sorte negli anni 90, basti solo pensare all'area baltica o centro europea.

Detto questo, se adesso ci caliamo nella vicende storiche possiamo già anticipare che, rispetto al vecchio periodo di nascita delle euroregioni che iniziò negli anni cinquanta e terminò agli inizi del nuovo millennio, l'attuale fase che prende il via grosso modo nel 2006 si distingue essenzialmente per i seguenti aspetti.

In primo luogo, le euroregioni "compiute" della Vecchia Europa, in questa fase, non hanno manifestato un grande interesse - almeno finora - nell'adottare la veste giuridica del Gect. Realtà transfrontaliere fortemente consolidate² pertanto non sembrano interessate a dotarsi di una nuova veste istituzionale così come invece lo furono tempo addietro. Attualmente i Gect sono sorti in aree cross-border non coperte da realtà euregionali ben strutturate.

Secondo punto, l'ondata recente di creazione dei Gect euregionali sembra dominata dagli interessi politici di enti pubblici di livello locale. Non possiamo notare un'attiva mobilitazione bottom-up di attori privati, associazioni di categorie e/o movimenti di cittadini che, del basso, attivano reti e pungolano gli enti pubblici di turno, come avvenne in molti casi nella prima ondata di creazione delle euroregioni. L'intero processo di creazione dei Gect sembra pertanto fortemente dominato da attori pubblici locali.

Infine, terzo punto, rispetto all'attivo sostegno offerto dai governi centrali immediatamente dopo il crollo del muro di Berlino nel processo di creazione delle Euroregioni, l'attuale fase di recepimento del regolamento 1082 ha ampiamente dimostrato, considerati i ritardi di molti paesi,

²) Ad eccezione forse delle Euoregione Mosa Reno. Cf. Metis 2010, Spizzo 2005.

che la creazione dei Gect non è sicuramente una priorità politica per molti grandi partiti nazionali al governo. Solo la Francia sembra essersi dotata di una normativa molto semplificata in merito in tempi molto brevi, e ciò spiega anche perché molti Gect oggi hanno stabilito la propria sede nel paese d'oltralpe.

Se passiamo ora all'analisi strutturale mi sembra opportuno intanto affrontare preliminarmente – e di certo non in modo esaustivo - almeno tre questioni: 1) la prima riguarda la natura dell'identità europea del Gect (monocentrica vs. policentrica); 2) la seconda si sofferma sulla dimensione/estensione del Gect (grande/piccola, partner nazionali, regionali e/o locali) e 3) la terza sulla natura delle sue funzioni (strategiche vs. implementative).

Quanto alla identità europea dei nuovi Gect, possiamo sostenere che ben 11 Gect nel loro nome ufficiale evocano un'identità policentrica. I quattro Gect che invece si presentano con un'identità monocentrica sono il Gect Anfizionia (che richiama alla mente il ruolo unificante della Lega anfizionica nell'Antica Grecia), la Grande Région, Duero-Duro e il Gect Cerdanya. Nel nome troviamo un marker identitario unico legata rispettivamente all'idea di "Grande regione" europea, del fiume Duro, dell'area di Cerdanya e dell'antica Lega Anfizionica.

Negli altri casi, i nomi di per sé evocano due o più poli di identificazione territoriale (Ister Granum, Karst Bodva, Pirenei-Mediterraneo, Lille-Kortrijk Tournai, ecc). Tali identità si presentano come policentrica, richiamando nel nome o nell'acronimo ufficiale la complessità identitario-territoriale che forma l'area di cooperazione transfrontaliera del Gect. I markers identitari in questi casi si riferiscono a nomi di più città, fiumi, montagne, mari, arcipelaghi mediterranei (Archimed) ecc. E' ovvio che nei casi delle identità policentriche, già il nome del Gect richiamerà la nostra attenzione sulla complessità identitaria che sta alla base della sua fondazione.

Passiamo adesso all'analisi dimensionale dei Gect. Solo due Gect si presentano con un'estensione territoriale molto ampia, il Gect Anfizionia e Archimed. Altri due possono essere considerati di media dimensione, la Grande Région e il Gect Pirenei-Mediterraneo. Tutti gli altri sono di estensione territoriale relativamente piccola. Se guardiamo poi al peso istituzionale dei loro membri, possiamo anche qui isolare due categorie: i Gect dominati principalmente dagli enti locali (cf. il ruolo delle municipalità nel Gect (Amphictyony, Douro, Ister Granum and Karst Bodva) e quelli con una struttura di governance più ricca e articolata ruotante intorno ai governi regionali (come ad esempio i Gect Lille-Kortrijk-Tournai, Pyrénées-Méditerranée e West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale). (Metis 2009 e 2010)

Infine se guardiamo alle funzioni indicate negli statuti dei vari Gect (Metis 2009, 2010), possiamo asserire che vi sono tre Gect che hanno essenzialmente funzioni di coordinamento e di pianificazione strategica functions (Lille Kortrijk Tournai, Amphictyony, West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque'Opale), mentre agli altri vengono riconosciuti anche ulteriori poteri implementativi nelle aree di policy in cui operano. Nel ultimo caso bisogna anche valutare attentamente il grado di autonomia finanziaria effettivamente garantito a livello di risorse finanziarie per il raggiungimento della mission indicate negli statuti. Trattasi di un aspetto cruciale per capire effettivamente se si tratta di strutture-istituzioni capaci di svolgere azioni incisive sul territorio transfrontaliero. Il Gect Grande Région addirittura esalta il suo ruolo di autorità di gestione del programma Interreg, il Gect Cerdanya è funzionalmente molto specializzato dato che si occupa solo di cooperazione territoriale in materia sanitario-ospedaliera. Come notiamo, dal punto funzionale il panorama dei Gect si presenta come molto variegato, con spiccate differenze da un caso all'altro.

La genesi delle Euroregioni-Gect: tre quadri interpretativi

Orbene, data questa forte variabilità strutturale e funzionale riscontrabile a livello di comparazione tra Gect, è possibile avanzare qualche tentativo di interpretazione che possa rendere conto di tali differenze? Come si spiega che al di là delle indicazioni regolamentari dell'Ue che prevede la possibilità di creazione di una struttura apparentemente abbastanza uniforme per la gestione delle politiche di cooperazione territoriali, in concreto la veste assunta dai singoli Gect sia così diversa da un caso all'altro? Quale impatto è stato svolto dalle pressioni europeizzanti della Commissione? Quale è stato l'impatto della normativa sui Gect dei singoli stati? In che modo

gli attori e le reti subnazionali sono riusciti a difendere le specificità delle loro identità e dei loro interessi legati a un specifico contesto transfrontaliero?

Affrontando la questione in una prospettiva un po' più ampia ci conviene rapidamente tornare alla teoria dei regimi internazionali. Come sappiamo e come sottolineati da diversi autori, le condizioni generali affinché si generi un "regime internazionale" (sub specie anche quello euregionale) sono state già in parte individuate da varie correnti di pensiero della stessa scuola. Possiamo dire che esistono essenzialmente tre visioni teoriche che possono esserci utili.

Per un primo approccio interpretativo, certamente affine alla scuola neofunzionalista, le Euroregioni, come regimi, si costituiscono in presenza di consistenti livelli di omogeneità socio-culturale, geografica, ecologica, economica e di rilevanti interdipendenze funzionali. Insomma si tratterebbe di unità integrate di sviluppo socio-economico artificialmente divise da confini nazionali che prima o poi chiedono di strutturarsi. Tali approcci rimandano al concetto di "regione funzionale", di "poli o centri di sviluppo" (vedi il programma ESPON) e/o di "reti transfrontaliere", intese come realtà territoriale caratterizzata da un'alta densità di relazioni funzionali interne in ambito socio-economico rispetto all'esterno e quindi definite da "confini funzionali": si tratta, in questo caso, di un potente strumento concettuale che consente anche l'utilizzo di indicatori quantitativi a supporto delle proprie affermazioni. Questo approccio sostanzialmente sostiene che sono i contesti e gli attori subnazionali che *trasformano* in modo autonomo la struttura dei rapporti di potere, creando nuovi regimi.

Un secondo approccio, che si ricollega alla scuola della multi-level governance, invece esalta più la dimensione interattiva tra attori che operano su più livelli: essi guardano alle interazioni tra fattori endogeni e esogeni all'area cross-border, sottolineando che spesso le politiche dell'UE favoriscono il potenziamento di più attori nei contesti transfrontalieri. Alcune riforme istituzionali e politiche di institution building sarebbero pertanto da considerarsi come il risultato di un *accomodamento* a pressioni provenienti da più livelli, di *negoziazioni* tra vari attori (europei, nazionali e subnazionali) che in fin dei conti portano a delle riforme tutto sommato di basso profilo.

Un terzo approccio invece, di taglio prettamente intergovernamentalista, sostiene che in fin dei conti sono sempre le politiche degli stati, e l'adozione di normative nazionali che plasmano il processo di creazione o di riforma dei regimi internazionali, orientandoli in funzione degli interessi nazionali, *imponendo* l'interesse nazionale a scapito degli interessi subnazionali e europei. Le varie pressioni provenienti dall'Ue e dagli attori vengono assorbite in modo diversificato dai governi centrali, orientando l'intera dinamica. Anche la Commissione europea, come ricettrice delle varie posizioni e interessi dei governi nazionali può operare come un attore che impone una certa riforma sui Gect.

In queste sede, e cercando di semplificare ulteriormente la questione, possiamo asserire che i processi di formazione dei regimi euregionali possono derivare essenzialmente da tre dinamiche:

- a) come esito di una *trasformazione* generata autonomamente dal basso;
- b) come risultato di *negoziazione* tra vari attori che operano su più livelli;
- c) come prodotto di un'*imposizione* delle politiche dei governi centrali e della Commissione che difendono gli interessi nazionali degli stati membri.

I processi di creazione dei regimi euregionali del primo tipo, quelli di natura trasformativa a generazione *autonoma* (o spontanea), emergono essenzialmente come l'esito di una convergenza di aspettative tra un determinato gruppo di attori (che operano su più livelli), senza che vi siano però sforzi coscienti di ingegneria istituzionale. Si tratta di un processo spontaneo ove l'interazione tra i diversi attori, in alcuni ambiti funzionali, produce un minimo di "ordine senza legge". Ciò che fa quindi di un'area di confine una "regione transfrontaliera" o, come l'abbiamo qui definito un "regime euregionale" è, in primo luogo, la capacità della società locale di mettersi al lavoro, operativamente, sulla definizione e soluzione di problemi specifici transconfinari e di garantire stabilità a tale processo di costruzione sociale senza necessariamente dover ricorrere alla creazione di nuove istituzioni. Tale approccio pragmatico, che parte da una prospettiva *bottom-up*, ci permette intanto di cogliere subito l'importanza che assumono, a livello euregionale, le dinamiche cooperative e partecipative spontanee e informali, i legami di fiducia che sorgono dal basso e che spesso possono favorire una forte convergenza delle aspettative tra gli attori interessati su alcuni obiettivi comuni da perseguire. Si vede chiaramente come questa prospettiva tenda a valorizzare proprio i processi di condivisione e di partecipazione a programmi e progetti costruiti tra i territori di confine.

Sono invece a generazione *negoziale* quei regimi euregionali che nascono in conseguenza di un processo cosciente di contrattazione tra le parti: attori subnazionali, Stati e Commissione. L'obiettivo è quello di raggiungere un accordo che permetta di istituzionalizzare determinate relazioni sociali attraverso una chiara definizione di regole e procedure a livello di protocolli di intesa, di trattati o di statuti. In molti casi le negoziazioni possono protrarsi molto a lungo, soprattutto quando una serie di disposizioni legislative nazionali devono essere rese congruenti con la normativa vincolante a livello europeo. Le trattative in molti casi hanno seguito i tempi della diplomazia, come è avvenuto per esempio nel caso del Trattato tedesco-olandese per la cooperazione transfrontaliera ratificato nel 1993 o nella Convenzione Benelux del 1986. Nel caso italiano poi basta guardare al lungo iter legislativo che ha portato all'adozione degli articoli 46,47 e 48 sui Gect nella legge comunitaria la n. 88 del 7 luglio 2009.

I regimi a generazione *impositiva*, infine, sono quelli sostenuti da un numero ristretto di attori particolarmente influenti (le Grandi potenze, alcune alleanze tra Stati, la Commissione europea, ecc.) i quali riescono a imporre ad altri attori l'accettazione di determinate norme, regole e procedure istituzionali. Nel nostro caso, il carattere impositivo potrebbe anche essere considerato come l'esito di un regolamento (il 1082 del 2006), anche se in realtà si presenta come una direttiva che necessitava del recepimento normativo da parte degli stati membri (Aloisio 2009, Levrat 2007, Ottaviano 2006).

E' sin dal 2004 che il ricorso (certo facoltativo) alla creazione di un'associazione di diritto pubblico come il GECT viene quindi consigliato "ufficiosamente", dalla Commissione, come uno strumento di cooperazione transfrontaliera utile, se non fondamentale per risolvere numerosi problemi. Non si può nascondere che il regolamento 1082, anche se con molto fatica ha creato un nuovo quadro di vincoli e opportunità per molti e che pertanto ha "imposto" lo strumento Gect come modello auspicabile di futura creazione e miglioramento istituzionale per la cooperazione territoriale. Un'altra policy impositiva può essere individuata nella creazione (obbligatoria per il diritto comunitario) di autorità comuni di gestione, di pagamento e di una segreteria tecnica per l'attuazione dei programmi Interreg.

Considerazioni conclusive: il predominio dell'approccio neofunzionalista

Ovviamente, le ipotesi esplicative presentate nei tre quadri teorici summenzionati sono di natura puramente analitica. È difficile trovare nella realtà regimi euregionali che sono sorti seguendo solo e soltanto uno dei tre modelli interpretativi – quello neofunzionalista, quello della MLG e quello intergovernamentalista - qui proposti. In verità, è più verosimile individuare la compresenza di due o più logiche nelle varie dinamiche che hanno portato alla formazione di una qualsivoglia Euroregione, Gect inclusi.

Quello che mi preme in questa sede è ripercorrere per sommi tratti i due processi storici che hanno condotto al sorgere delle euroregioni, quello che precede il 2006, anno di approvazione del regolamento 1082 e quello successivo. Nella prima fase, che inizia già negli anni cinquanta con i primi passi fatti dall'*Euregio* di Gronau possiamo concordemente ritenere che l'intera dinamica di creazione dei regimi euregionali abbia seguito logiche prevalentemente bottom-up, in linea con un'interpretazione prettamente neofunzionalista. Imprenditori illuminati, uomini di governo di forte fede europeista, pacifisti convinti e associazioni di categorie private e enti pubblici locali della vecchia Europa, sul confine tra i paesi del Benelux, Francia e Germania hanno dato il via a un processo di europeizzazione dal basso che ha creato anche nuove reti istituzionali agganciandole a identità europee declinate localmente in contesto cross-border che andavano via via integrandosi soprattutto a livello industriale e commerciale.

La grande variabilità strutturale e funzionale che veniva ancora fotografata dalle mappe territoriali della Aebr agli inizi del nuovo millennio tutto sommato possono essere considerate come raffigurazione di realtà che vedevano come protagonisti principali gli attori subnazionali e le loro reti cross-border. Anche la forte ondata di creazione di Euroregioni con l'avvio del processo di allargamento può essere visto primariamente come una risposta innovativa di institution-building lanciata dalle aree cross-border per approfittare delle nuove dinamiche in corso nell'Ue lungo il suo cammino verso est. L'estrema vitalità dimostrata negli anni novanta dagli attori locali al di là e al di qua del confine tracciato dalla ormai superata cortina di ferro deve essere collegata con la

passione democratica che animava anche molte nuove élites politiche giunte al potere a livello di enti subnazionali nei paesi usciti dal comunismo. Le policies in materia di cooperazione territoriale e di coesione in genere si sono ampiamente nutrite di questo spirito democratico partecipativo che ha investito il processo di transizione e instaurazione democratica anche a livello subnazionale (Spizzo 2004).

L'Europa delle Euroregioni fino al 2006 era un Europa che si muoveva prevalentemente fuori dalla logica delle grandi politiche nazionali degli stati. L'allargamento ad Est ha contribuito alla diffusione quasi anarchica, poco strutturata di una miriade di strutture euregionali con interessi e identità europee declinate in modo molto diverso a secondo delle aree cross-border e dei poli/snodi di sviluppo transfrontaliero che promettevano bene. Molti di queste strutture come sappiamo sono rimaste spesso sospese nel vuoto, prive com'erano di risorse e di personale qualificato, facendo così sorgere quasi subito quelle euroregioni che abbiamo definito "lettera morta".

In tutto questo, l'adozione del regolamento 1082 è stata anche una reazione legittima per certi versi nel tentativo di incanalare e di sistematizzare una realtà che cominciava a sembrare quasi fuori controllo.

A partire dal 2006 possiamo dire che si sono manifestate nuove pressioni negoziali e impositive da parte di attori (molti Stati membri e la Commissione) che non sembravano più del tutto convinti della politica del semplice *laissez-faire* a livello di cooperazione territoriale. Le risorse finanziarie destinate alla coesione e alla cooperazione territoriale diventavano sempre più ambite, da qui anche la necessità di dotarsi di strutture funzionali capaci di intercettare le cospicue risorse messe a bilancio dall'Ue. Per il periodo 2014-2020, alcune aree cross-border si stanno già mobilitando per essere particolarmente competitive a livello di project management su progetti transfrontalieri. Il Gect viene visto spesso come uno strumento per entrare nei canali di lobbying più influenti a Bruxelles proprio per non perdere il treno su alcune linee di finanziamento che saranno prioritarie nei prossimi anni.

La competizione tra aree cross-border si è fatta sempre più accanita, è indubbio. In tutto questo, le pressioni impositive e negoziali che si sono fatte largo in questi ultimi anni, non sembrano però più di tanto aver ridimensionato la capacità innovativa e l'anarchia degli approcci alla cooperazione territoriale dimostrata dagli attori subnazionali nel inventarsi le strutture per loro più adatte per intercettare i fondi europei in materia. L'attuale processo di diffusione dei Gect a mio avviso appare ancora come fortemente dominato dagli interessi presenti nelle reti degli attori locali, che vedono casomai nel regolamento Gect e nei nuovi quadri normativi nazionali degli strumenti in più per promuovere interessi locali di natura prettamente transfrontaliera.

Riferimenti bibliografici

- Allegri, M.R. (2009) *Dalla cooperazione transfrontaliera alla cooperazione territoriale: problemi di ordine costituzionale*, in Papisca A. (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, Venezia, Marsilio, pp. 63-94
- Aloisio, S. (2009) *Il GECT: disciplina comunitaria e attuazione italiana, un'analisi giuridica*, in Papisca A. (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea* Venezia, Marsilio, pp. 95-120.
- Commissione europea (CM 2004), *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di Gruppi europei di cooperazione transfrontaliera (GECT)*, Bruxelles, 14 Luglio 2004, COM(2004)496.
- Fabbro S; Macchi G.; Spizzo D. , "Verso la costruzione dell'Euroregione alpino-adriatica" in Regione Friuli Venezia Giulia, *Euroregione e cooperazione internazionale*, Trieste, 2007, pp.45-68.
- Huntington S.M. 1975 , *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, Angeli.
- Krasner S. (1983) (a cura di), *International regimes*, Ithaca-Cornell, Cornell UP.
- Levy et al. (1995), *The study of International regimes*, in: *European Journal of International relations*, vol 1 (3), pp.267-330.
- Levrat, N. (2007), *The European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*, Brussels.
- Metis GmbH (2009), *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), State of Play and Prospects*, Vienna-Brussels.

- Metis GmbH (2010), *Egtrc developments on the Ground: added value and solutions to problems*, European Union.
- Papisca A. (a cura di) (2009), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea* Venezia, Marsilio
- Ottaviano, I. (2006), *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in "Studi sull'integrazione europea", n. 3, 2006.
- Spizzo Daniel, "Decentramento e ... democratizzazione" in: Liborio Mattina (a cura di) *La sfida dell'Allargamento*, Bologna, Il Mulino, pp.175-214.
- Spizzo D. (2005), "L'Euroregione Mosa-Reno e la gestione dei programmi Interreg", in De Magistris/Messina P. *La public governance in Europea: Belgio*, Quaderni Formez, 30, 2, Roma, 2005, pp. 71-86.