

L'Euroregione Alpi-Mediterraneo

Mara Ghidinelli*

Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *Il percorso.* – 3. *Perché un protocollo d'intesa.*
– 4. *Le prospettive per la costituzione del GECT.*

1. *Introduzione*

Basta un semplice colpo d'occhio alla carta geografica per rendersi conto che lo spazio compreso tra il Rodano, il Ticino ed il Golfo di Genova forma un'entità geografica omogenea, di cui le Alpi costituiscono la spina dorsale. Uniti e separati più volte nel corso della storia già a partire dall'antichità, questi territori hanno conservato la loro identità seppure all'interno di due diversi Stati: le montagne e le frontiere non sono riuscite a cancellare o inquadrare in rigide categorie o territori popolazioni e culture di italiani, francoprovenzali, francesi e occitani.

Quella dell'Euroregione Alpi-Mediterraneo è una storia di prossimità che è stata caratterizzata da una lunga alternanza di unioni e di separazioni decise a Parigi ⁽¹⁾, Vienna ⁽²⁾ o Ma-

(*) *Vice Capo Gabinetto della Presidenza della Regione autonoma Valle d'Aosta.*

(1) I Trattati di Parigi del 30 maggio e del 20 novembre 1814 ebbero pesanti ricadute sull'attuale territorio dell'Euroregione. Il primo dei due trattati fu stipulato dopo il crollo dell'impero napoleonico tra la Francia e le potenze alleate della VI coalizione antifrancesa (Inghilterra, Austria, Russia, Prussia alle quali si aggiunse la Spagna). I confini della Francia, sul cui trono era stata restaurata la dinastia borbonica, venivano retrocessi a quelli del 1792 con aggiustamenti territoriali, tra gli altri, anche dei territori del Monte Bianco e con l'annessione alla Francia

drid ⁽³⁾, senza tenere minimamente in considerazione le volontà, i desiderata e le affinità dei popoli interessati. Un trascorso dunque di scomposizioni e ricomposizioni territoriali, di cui uno degli ultimi episodi, probabilmente il più significativo degli ultimi cinque secoli, fu, nella seconda metà del XIX secolo ⁽⁴⁾, la separazione tra Italia e Francia del Regno di Sardegna.

Il 18 luglio 2007, a circa centocinquanta anni dal Trattato di Torino, la spinta volontaristica e consapevole della storia ha fatto il suo corso e i rappresentanti di Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Provence-Alpes-Côte d'Azur e Rhône-Alpes hanno firmato l'accordo per la costituzione dell'Euroregione Alpi-Mediterraneo: uno spazio di collaborazione istituzionalizzata che conta circa sedici milioni di abitanti.

2. *Il percorso*

Il percorso che ha portato alla creazione dell'Euroregione Alpi-Mediterraneo ebbe inizio nell'aprile del 1982 con la firma, a Marsiglia, del protocollo d'intesa per la creazione della Comunità di lavoro delle Alpi occidentali (COTRAO), un organismo interistituzionale di cui fanno parte ⁽⁵⁾ i cantoni svizzeri Vaud, Genève e Valais, le Regioni italiane Valle d'Aosta, Liguria e Piemonte e le Regioni francesi Rhône-Alpes e Provence-Alpes-

di Annecy e Chambéry allora appartenenti ai Savoia. Il secondo trattato, firmato dopo la sconfitta di Waterloo, riportò la frontiera francese ai confini del 1790 con l'annessione dei territori di Annecy e Chambéry al Regno di Sardegna.

(2) Il Congresso di Vienna (22 settembre 1814-10 giugno 1815) ratificò le decisioni assunte dal primo Trattato di Parigi con la restituzione del Regno di Sardegna a Vittorio Emanuele I di Savoia e l'annessione al Regno della Liguria.

(3) Nella battaglia di Pavia (1525), il re di Francia Carlo V fu sconfitto e fatto prigioniero. Portato in Spagna, fu costretto a firmare il trattato di Madrid (1526), in cui si impegnava a rinunciare a Milano, ad ogni pretesa su Napoli, a cedere la Borgogna, ed a lasciare i propri figli come ostaggi nelle mani del suo avversario.

(4) Il Trattato di Torino del 24 marzo 1860 sancì l'annessione della Contea di Nizza e della Savoia alla Francia, confermate tramite plebiscito.

(5) Il presente è d'obbligo, la COTRAO è tutt'oggi esistente, sebbene i membri stiano lavorando per chiudere i progetti ancora in corso e sciogliere l'Associazione.

Côte-d'Azur. La COTRAO nacque sulla base di un accordo tra Italia, Francia e Svizzera e si costituì in Associazione. Solamente nel 1988 si dotò di un bilancio proprio costituito dalle quote associative dei membri. I primi anni di attività della COTRAO furono dedicati essenzialmente allo scambio di esperienze e di informazioni e solo a partire dagli anni Novanta l'Associazione iniziò a lavorare su progetti specifici e puntuali. Vennero istituiti cinque gruppi di lavoro, con il compito di elaborare proposte condivise nei settori: politiche per la montagna, trasporti e comunicazioni, scambi culturali, turismo, economia e lavoro. La COTRAO è sempre stata molto sensibile alle problematiche delle zone di montagna e proprio in tale ambito ha indirizzato la gran parte dei progetti, divenendo nel tempo un interlocutore importante nel settore e contribuendo alla realizzazione della Carta europea delle Regioni di montagna ⁽⁶⁾ ed ai lavori della Convenzione alpina ⁽⁷⁾. Nell'ottobre del 1999, in una riunione svoltasi a Lione, i rappresentanti dell'Associazione decisero di avviare i lavori per la modifica dello Statuto: l'avanzare del processo di integrazione europea e le modifiche legislative intervenute nei diversi paesi imponevano una riflessione sul ruolo della COTRAO e sulle sue reali possibilità operative. L'avvio della negoziazione per la nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 e la riflessione che discese dalla presentazione delle prime bozze del regolamento relativo al Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera ⁽⁸⁾ resero chiaro ai membri della COTRAO l'anacronismo dell'Associazio-

(6) La terza Conferenza europea delle Regioni di montagna organizzata nel 1994 dal Consiglio d'Europa ha adottato una Carta europea delle Regioni di montagna. Questo testo è stato approvato dall'Assemblea parlamentare del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) e dal Comitato delle Regioni dell'Unione. Per decisione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, questo documento è stato trasformato in progetto di convenzione e sintetizzato in un progetto di convenzione quadro.

(7) La Convenzione per la protezione delle Alpi è una convenzione quadro firmata il 7 novembre 1991.

(8) Nella prima versione, il regolamento riguardava esclusivamente la cooperazione transfrontaliera e non la cooperazione territoriale nella sua varietà.

ne. Il 10 luglio 2006, a Torino, venne firmata la dichiarazione di intenti *Costruire una Euroregione Alpi-Mediterraneo* tra le Regioni italiane Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria e le francesi Provence-Alpes-Côte d'Azur e Rhône-Alpes cui è seguita, il 27 novembre 2006 la dichiarazione d'intenti *Agire nell'Euroregione Alpi-Mediterraneo* ed infine, il 17 luglio 2007, la firma del protocollo d'intesa per la creazione dell'Euroregione Alpi-Mediterraneo.

3. *Perché un protocollo d'intesa*

Com'è noto l'Euroregione è l'associazione di più territori la cui costituzione può basarsi su differenti tipologie giuridiche. La creazione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale ⁽⁹⁾ è senza dubbio la soluzione giuridica più innovativa poiché, allo stato attuale, si configura come l'unica possibilità di creare un organismo di diritto dotato di personalità giuridica comunitaria. Per un ente, un organismo, un'associazione ottenere la personalità giuridica significa essere autonomo, riconosciuto universalmente, essere responsabile direttamente del proprio operato. Tuttavia, la previsione di una data posticipata (1° agosto 2007) per l'inizio di efficacia del regolamento che disciplina la creazione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale rispetto a quella della sua entrata in vigore (1° agosto 2006) ha imposto alle Regioni interessate dalla creazione dell'Euroregione di individuare uno strumento legislativo che consentisse la costituzione dell'Euroregione stessa. Per quanto concerne l'Italia, la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha previsto la possibilità per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, di

(9) Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

concludere intese con enti substatuali di altro Stato e accordi direttamente con Stati terzi.

La legge di attuazione della legge costituzionale, tuttavia, non ha rispettato le tendenze autonomistiche della riforma, prevedendo una serie di vincoli procedurali che rendono, di fatto, piuttosto complessa per le Regioni la possibilità di siglare intese con enti substatuali di altro Stato e, ancor più, accordi con Stati terzi.

La norma dell'art. 6, comma 2, legge n. 131 del 2003 ⁽¹⁰⁾, dispone che le Regioni e le Province autonome per concludere intese con enti territoriali interni di altri Stati, dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, debbono previamente darne comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri ⁽¹¹⁾ e al Ministero degli affari esteri. La Presidenza e/o il Ministero possono fare pervenire eventuali osservazioni agli enti proponenti nei successivi trenta giorni.

La volontà chiara di procedere alla costituzione dell'Euroregione prima dell'entrata in vigore del regolamento sul GECT ha spinto i membri dell'Euroregione a procedere secondo quanto disposto dalla legge n. 131/2003.

Il protocollo d'intesa è stato quindi trasmesso, nel mese di marzo 2007, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero degli affari esteri. Nei mesi che sono seguiti, le Regioni italiane coinvolte sono state impegnate in una complessa opera di negoziazione con lo Stato. Le maggiori difficoltà sono state riscontrate per via della volontà, espressa chiaramente dai presidenti delle Regioni, di inserire nel protocollo d'intesa la valenza politica della stessa. Tale scelta, in un primo tempo non ritenuta opportuna dagli organi centrali, è stata infine accolta nelle premesse dell'Intesa con la seguente formulazione

(10) Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 132 del 10 giugno 2003.

(11) Dipartimento per gli affari regionali.

“[...] *Convinte della necessità di dare visibilità politica e di pervenire alla creazione di una Euroregione Alpi-Mediterraneo [...]*” e, all’articolo 1 della stessa, con l’impegno a “*cooperare strettamente per intensificare gli scambi nei comuni settori di competenza, al fine di rafforzare i legami politici, economici, sociali e culturali tra le loro rispettive popolazioni*”. Il Dipartimento affari regionali ha invitato inoltre le Regioni a “*esplicitare le ragioni della multilateralità dell’intesa, ovvero di fornire elementi in ordine allo specifico interesse congiunto che, a avviso delle Regioni italiane interessate, giustifica il ricorso ad un’intesa multilaterale*”. La richiesta è stata soddisfatta inserendo nel preambolo alcune previsioni in cui si constata che le Parti sono consapevoli di poter trarre, nei settori di rispettiva competenza, più significativi risultati in una cooperazione multilaterale di quanto possano ottenere bilateralmente o singolarmente. Nello specifico, sono stati inseriti i richiami alla cooperazione avviata nell’ambito della Comunità di lavoro delle Alpi occidentali (COTRAO) e nelle “*azioni comuni transfrontaliere intraprese a partire dal 1991, segnatamente a titolo degli accordi bilaterali di cooperazione esistenti, oltre che nell’ambito dei programmi d’iniziativa comunitaria Interreg ai quali partecipano le Regioni considerate*”. Dopo alcuni ulteriori aggiustamenti formali ⁽¹²⁾, il Dipartimento affari regionali ha autorizzato la firma dell’Intesa, cui si è proceduto il 18 luglio 2007 a Bard, in Valle d’Aosta.

(12) Il Dipartimento affari regionali ha chiesto di inserire nel testo dell’Intesa, oltre che nelle premesse, precisi rimandi alla legge n. 131/2003 e, all’articolo 2 dell’Intesa, in merito all’obiettivo di realizzare la “Euroregione Alpi-Mediterraneo – Eurorégion Alpes-Méditerranée”, sulla base delle modalità di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) previste dal Regolamento (CE) n. 1082/2006, è stato richiesto di precisare “*non appena applicabile e secondo le modalità di attuazione previste nei due Stati membri*”.

4. Le prospettive per la costituzione del GECT

Il regolamento 1082/2006 prevede espressamente che il legislatore nazionale intervenga per dare attuazione ad alcune sue disposizioni. Alcuni esempi sono rappresentati da quanto disposto dall'art. 4, comma 4: *“Gli Stati membri designano le autorità competenti a ricevere le notifiche e i documenti di cui al paragrafo 2”* (vale a dire copia della convenzione e dello statuto alla base del futuro GECT), e dall'art. 16, comma 1: *“gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento”*. Per altro verso, lo stesso regolamento (art. 1, comma 4, lett. c), fa rinvio, in termini residuali, al diritto nazionale dello Stato in cui il GECT avrà sede (*“Un GECT è disciplinato... c) nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, dal diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale”*).

Per tali ragioni, al fine di costituire il GECT di cui all'art. 2 del protocollo d'intesa, è necessario che o l'Italia o la Francia ⁽¹³⁾ adottino le disposizioni che assicurino *“l'effettiva applicazione”* del regolamento. L'obbligo per gli Stati di provvedere entro il 31 luglio 2007 ⁽¹⁴⁾ non è stato, per i due paesi interessati, rispettato.

Per quanto riguarda l'Italia, lo schema di d.P.R. recante *“Norme per l'applicazione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)”* non ha trovato l'accordo della Conferenza unificata e, ad oggi, non sembra che sia possibile che lo Stato intervenga in tempi brevi anche perché, il 9 ottobre 2007, il Consiglio di Stato ⁽¹⁵⁾

(13) Il GECT può avere sede in uno dei due Stati di cui fanno parte le Regioni interessate.

(14) In base alla norma transitoria di cui all'art. 18, l'art. 16 del regolamento è l'unico ad essere efficace da subito.

(15) Parere del Consiglio di Stato n. 3665/2007 del 7 novembre 2007.

ha espresso parere non favorevole sullo schema di d.P.R. in quanto *“emerge con sufficiente evidenza che la natura reale delle norme in esso contenute non è quella propria e peculiare dei regolamenti, non avendo esse comunque possibilità di esplicare effetti immediati e diretti negli ordinamenti nazionali dei singoli Stati membri”* e che *“[...] lo strumento normativo idoneo a dare attuazione alle norme comunitarie è costituito dalla norma legislativa, il cui rango, tenuto conto del rilievo del passaggio parlamentare, offre adeguata e totale copertura giuridica al recepimento di dette norme nell’ordinamento interno”*.

Anche la Francia non ha provveduto ad assicurare l’applicazione del regolamento entro i termini prestabiliti. La proposta di legge ⁽¹⁶⁾ con la quale il Parlamento francese si apprestava a fornire gli elementi necessari all’attuazione del regolamento 1082/2006 è decaduta per scadenza dei termini nella fase di esame dell’Assemblea nazionale. Il regolamento interno del Senato francese ⁽¹⁷⁾ prevede, infatti, che *“Le proposte di legge e di risoluzione sulle quali il Senato non si sia espresso decadano all’apertura della terza sessione ordinaria conseguente a quella in cui sono state presentate”*. Il 22 gennaio 2008 la Commissione per le leggi costituzionali, per la legislazione e l’amministrazione generale della Repubblica ha adottato la proposta di legge relativa all’armonizzazione del Codice generale delle collettività locali con il regolamento relativo al gruppo europeo di cooperazione territoriale ⁽¹⁸⁾. Nonostante

(16) *Projet de Loi relatif à l’expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens*, texte n. 31 (2006-2007) de M. Nicolas Sarkozy, ministre d’Etat, ministre de l’intérieur et de l’aménagement du territoire, déposé au Sénat le 19 octobre 2006.

(17) Articolo 28-2 del regolamento del Senato.

(18) *Projet de Loi visant à renforcer la coopération transfrontalière par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement relatif à un groupement européen de coopération territoriale*, texte n. 314 présenté par MM. Marc-Philippe Daubresse, Bernard Gérard, Sébastien Huyghe, Thierry Lazaro, Christian Vanneste et Francis Vercamer.

l'intervento legislativo rivesta un'importanza fondamentale per quanto riguarda l'attenzione dell'Assemblea nazionale sul tema, il disegno di legge disciplina solo alcuni aspetti relativi all'armonizzazione della normativa nazionale con il regolamento 1082/2006, ma non adotta le disposizioni necessarie per la sua effettiva applicazione.

La costituzione del GECT Alpi-Mediterraneo non è quindi ancora realizzabile, ma l'intenzione dei membri dell'Euroregione è quella di procedere non appena sarà possibile: il GECT avrà sede nel paese che per primo ottempererà agli adempimenti del regolamento comunitario in materia. La scelta di proseguire con la costituzione di un GECT è determinata dalla volontà condivisa fra tutti i partner di dotare l'Euroregione della personalità giuridica di diritto comunitario. Questo significa che l'Euroregione Alpi-Mediterraneo potrebbe sviluppare le proprie attività con maggiore efficacia, all'interno di un quadro giuridico definito e, nel limite della volontà dei suoi membri, potrebbe agire come ente autonomo nel rispetto dell'ordinamento in cui andrà ad operare e delle competenze stabilite nel proprio statuto.