

La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale

Laura Berionni

Sommario

1. Le MacroRegioni nel quadro delle politiche regionali europee – 2. Verso una definizione di “MacroRegione”: l’esperienza dei Paesi Baltici – 3. Europa delle Regioni o Europa del partenariato? – 4. Il ruolo di Regioni ed enti locali nella strategia macroregionale ed il “reciproco” valore aggiunto – 5. Il difficile equilibrio tra flessibilità e risolutezza. La MacroRegione e gli altri strumenti di cooperazione – 6. Concludendo: MacroRegione, un abito buono per tutte le stagioni?

1. Le MacroRegioni nel quadro delle politiche regionali europee

Nell’approcciare il tema delle politiche regionali europee, si impone un chiarimento preliminare circa la nozione di *regione* da utilizzarsi in tale contesto. Mentre l’eterogeneità istituzionale che caratterizza le vicende storiche, politiche ed ordinamentali degli Stati membri dell’Unione Europea impedisce di individuare un nucleo concettuale rintracciabile come valido nei diversi paesi, una prima definizione è fornita dall’Assemblea delle Regioni Europee (ARE), secondo cui “la Regione è l’ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico”¹. Questa definizione ricalca quella più tradizionale, secondo cui con regione è da intendersi “la più grande unità politico-amministrativa all’interno di uno Stato”. Queste definizioni, che privilegiano l’aspetto istituzionale, sono senz’altro le più utilizzate e condivise, ma quando parliamo di politiche regionali europee non possiamo considerare come desti-

(1) ARE, *Dichiarazione dell’Assemblea delle Regioni d’Europa sul Regionalismo in Europa*, Basilea, 4 novembre 1996, in www.aer.eu.

natarie e protagoniste di tali politiche solo le regioni così intese. Le regioni europee presentano una tale disomogeneità, con riferimento tanto alle competenze esercitate, quanto alle modalità di attribuzione delle stesse, da rendere impossibile utilizzare il termine per identificare tutte le entità sub-statali coinvolte dalle politiche comunitarie. Per ovviare a tale problema, ai fini dell'attuazione delle politiche regionali, in ambito comunitario si utilizza il sistema NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales pour la Statistique*), che divide ciascun Paese in tre livelli di unità statistiche (regioni NUTS) in base alla popolazione. Si tratta di un modello basato su mere categorie statistiche delle quali la Comunità si serve ai fini dell'applicazione delle proprie politiche e che quindi non rileva ai fini dell'elaborazione di una definizione condivisa.

Il termine "regione" verrà utilizzato nelle pagine seguenti nella sua veste istituzionale, riferendosi con esso all'articolazione di uno Stato in entità sub-statali, che nel nostro ordinamento corrispondono certamente alle Regioni, con l'avvertenza che tale coincidenza non è affatto biunivoca, e che – a seconda del contesto e delle politiche prese in considerazioni – essa può risultare inadeguata, per eccesso, ovvero per difetto (come nel caso delle MacroRegioni).

A partire dalla loro introduzione², le politiche regionali europee hanno offerto nuovi spazi di azione ai livelli di governo regionali, nonché la possibilità di sperimentare nuove strategie per lo sviluppo del territorio. Ad esempio, in Italia, grazie alle politiche regionali europee, le Regioni hanno messo in campo strumenti e pratiche amministrative

(2) Per una ricostruzione "storica" e giuridica delle tappe principali della politica regionale europea si veda, ad esempio, G. VIESTI e F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2005; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2006, capp. IV e V; H.W. ARMSTRONG, *The role and evolution of European Community Regional Policy*, in B. JONES, M. KEATING (a cura di), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 35 ss.; A. PREDIERI, *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 1996; R. LEONARDI, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1998; L.R. SCIUMBATA, *Il ruolo delle regioni nella politica di coesione economica e sociale dell'Unione Europea*, Roma, Bibliosofica, 2001; R. SAPIENZA, *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, Giuffrè, 2003.

innovative ed hanno assunto un ruolo specifico di coordinamento e di guida nella *governance* dello sviluppo locale³. Così, è possibile affermare che il processo di decentramento amministrativo in atto nel nostro ordinamento nel corso degli ultimi decenni è stato favorito anche da una serie di interventi ed iniziative provenienti dal livello europeo, tra cui la c.d. strategia macroregionale è una delle più recenti.

La Comunità Europea ha fatto delle regioni degli interlocutori privilegiati, al fine di promuovere uno sviluppo locale in grado di superare i confini tra Stati membri, ritenendo più efficace un'azione che veda come protagoniste aree territoriali contigue, accumulate da problematiche simili, piuttosto che interi territori statali, considerati separatamente l'uno dall'altro. Le modalità attraverso le quali le istituzioni comunitarie hanno favorito questo tipo di iniziative si sono sostanziate nella previsione di specifici programmi e finanziamenti. In proposito, uno dei momenti fondamentali è stato l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel 1975⁴, il quale ha permesso di dar vita ad una serie di iniziative, come il programma Interreg, finalizzato a sostenere iniziative di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale delle regioni⁵. La posizione che le regioni occupano nell'UE è il risultato di una evoluzione storica non priva di ostacoli:

(3) Sull'impatto della politica regionale europea all'interno degli ordinamenti nazionali, ed in particolare in quello italiano si veda, ad esempio, M. SAVINO, *Regioni ed Unione Europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007, pp. 433-472; V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006; E. GUALINI, *L'uropeizzazione delle politiche regionali: mutamento di policy e innovazione istituzionale nel caso italiano*, in *Stato e Mercato*, n. 75, 2005, pp. 487-517; S. PROFETI, *La politica di coesione in Europa*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 63-92; S. BOLGHERINI, *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2006; M. BRUNAZZO, *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carrocci, 2005; P. GRAZIANO, *L'uropeizzazione delle politiche di coesione: il caso italiano*, Pavia, Università degli studi di Pavia, Dipartimento di studi politici e sociali, 1999; P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2005.

(4) Cfr. Reg. CE n. 724, 28 maggio 1975.

(5) M. CAPORALE, *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2007, pp. 41-60.

dopo una fase iniziale in cui l'atteggiamento generale fu di esclusione più che di inclusione, solo dagli anni ottanta si è avviata una fase di maggiore considerazione delle regioni, grazie proprio allo sviluppo della politica regionale. In un primo momento si è parlato di "regionalismo funzionale", per indicare che la regione era vista "come area geografica, omogenea sotto il profilo socio-economico, destinataria di interventi volti a favorire lo sviluppo e la coesione all'interno della Comunità"⁶. Poi si è assistito ad una progressiva evoluzione, che ha segnato il passaggio ad un'ottica in cui le regioni diventano protagoniste e promotrici di programmi ed attività finalizzate ad uno sviluppo comune.

Nel quadro delle politiche in atto, le regioni e le collettività locali appaiono come una grande risorsa e come una grande opportunità per l'Unione e per gli Stati membri. Il tema delle MacroRegioni europee si colloca nell'ambito delle politiche regionali comunitarie, quali iniziative per realizzare parte degli obiettivi intorno ai quali ruota la programmazione della *Politica di Coesione 2007-2013*. In particolare, con riferimento a questi, è possibile ricondurre la strategia macroregionale al terzo obiettivo, cioè a quello della *cooperazione territoriale europea*, attraverso il quale si mira a "rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato"⁷. In proposito, va rilevato che l'elevazione ad obiettivo della cooperazione territoriale è una novità dell'attuale programmazione, espressione della chiara volontà di porre la questione al centro dell'attenzione rispetto agli anni precedenti. La cooperazione territoriale si realizza dunque attraverso tre forme: transfrontaliera, che riguarda i singoli confini oppure le zone di incontro di numerose frontiere; transnazionale dove la cooperazione agisce su una scala più

(6) S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1998, pp. 763-770.

(7) Reg. CE n. 1083/2006, art. 3, comma 2, lettera c).

ampia, sviluppando iniziative a livello zonale, in regioni internazionali o zone di maggiori dimensioni (quali la regione del Mare Baltico o lo Spazio alpino) e di conseguenza affronta problemi di più ampia portata; ed infine interregionale, che si svolge a livello paneuropeo, coinvolgendo i 27 Stati membri dell'Unione ed altri Paesi ancora, allo scopo di realizzare reti per lo sviluppo di buone pratiche e lanciare iniziative per diffondere gli insegnamenti e le esperienze di successo delle varie regioni⁸. Il primo aspetto che emerge è dunque quello per cui le MacroRegioni sono degli strumenti finalizzati al rafforzamento della *coesione territoriale*⁹. È negli anni più recenti che la coesione intesa in questi termini ha acquistato una dimensione propria, andando così a completare il binomio economico-sociale intorno al quale venivano concentrate la maggior parte delle politiche. Il tema è più che mai attuale: nel 2008 la Commissione Europea ha elaborato il *Libro verde sulla coesione territoriale*, il quale ha dato vita a numerosi dibattiti ed incontri dal momento che, sembra, la coesione territoriale formerà parte integrante della politica di coesione post 2013¹⁰. La MacroRegione è un "approccio fondato sulla coesione territoriale", come specificato dalla Commissione stessa¹¹; a livello comunitario c'è una favore generale verso questa nuova modalità di cooperazione e diversi Stati membri sono stati trascinati in quella che è stata definita *a macroregional fever in Europe*¹². Effettivamente, esistono dei proble-

(8) Cfr. C. WOLFE, *INTERREG: irrilevante o indispensabile?*, in *Regioni come partner. L'obiettivo cooperazione territoriale europea*, dossier tematico di *Inforegio*, n. 24, dicembre 2007, p. 4 ss.

(9) Fin dal 1986 l'obiettivo della politica di coesione è stato quello di rafforzare la coesione economica e sociale. La terza dimensione, quella territoriale, è stata introdotta solo con il trattato di Lisbona e la strategia Europa 2020. Cfr. A. DI STEFANO, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2008, pp. 749-792; CRPM, *Coesione territoriale: spunti di riflessione sul concetto e sulla sua attuazione*, nota tecnica, in www.crpm.org, maggio 2004; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2011.

(10) In proposito si rimanda a *Politica di Coesione dell'Ue 2014-2020*, proposte della Commissione Europea, in http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.cfm.

(11) COM (2009) 248 del 10 giugno 2009.

(12) S. DUHR, *Macro-regional cooperation in the European Union: Challenges for terri-*

mi, dagli effetti del cambiamento climatico, all'utilizzo di risorse comuni, alla creazione di infrastrutture, ecc., che travalicano i tradizionali confini amministrativi e pertanto devono essere affrontati in maniera integrata dai vari territori coinvolti.

2. Verso una definizione di “MacroRegione”: l'esperienza dei Paesi Baltici

Attualmente, l'unica esperienza istituzionalizzata ed avviata è quella della MacroRegione Baltica¹³, sulla quale è necessario basarsi per tentare di definire in maniera più precisa questo strumento e per comprenderne il valore. Infatti, a livello comunitario non c'è una normativa specifica volta a regolare la materia, per cui la ricostruzione va fatta sulla base delle Comunicazioni della Commissione, approvate dal Consiglio in occasione della MacroRegione Baltica. Non esiste una definizione univoca del termine “MacroRegione” ed è possibile affermare che quella attualmente condivisa non è stata elaborata *a priori*, a livello “teorico”, ma è stata costruita sulla base delle proposte e delle sfide emerse in occasione della preparazione della strategia UE per la regione del Mar Baltico. Il concetto è nato dunque da questa iniziativa. Nel caso specifico, sono emerse e si sono imposte una serie di problematiche rispetto alle quali un'azione nazionale o locale

torial and functional governance, presentation at RSA Winter Conference 2011, London, www.regional-studies-assoc.ac.uk, 25 novembre 2011.

(13) Per quanto riguarda le “fonti” si veda: Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, COM (2009) 248 final, Brussels, 10 giugno 2009 ed il relativo atto di approvazione: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Council Conclusions on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Brussels, 27 ottobre 2009. Per approfondimenti sulla strategia della MacroRegione baltica, con riferimento a contenuti, soggetti, monitoraggio e futuri orientamenti si rimanda a: Commission Staff Working Document, *ActionPlan* accompanying COM (2009) 10 giugno 2009; A. LINDHOLM, *EU Strategy for the Baltic Sea Region*, European Commission-DG Regional Policy, Territorial Cooperation, novembre 2009; ESPON Scientific Platform/Tools, Project 2013/3/9 (2012-2014), *Territorial Monitoring in a European Macro Region – A test for the Baltic Sea Region*, agosto 2011; P. SAMEKI, *Orientation paper on future cohesion policy*, dicembre 2009.

si sarebbe rilevata inadeguata, in quanto imponevano un intervento ad un livello più esteso, comprendente l'intera (macro)regione. Così, l'esistenza di uno spazio costituito da una serie di *regioni amministrative* che presentano sufficienti problematiche comuni, giustifica l'adozione di un approccio strategico unitario, di una "strategia macroregionale" appunto.

L'aspetto interessante è che la MacroRegione non si costruisce intorno a criteri amministrativi o finanziari, ma si basa sul *criterio della funzionalità*, cioè sull'esistenza di problematiche comuni a più territori, da affrontare secondo un approccio integrato, che permetta di coordinare meglio i programmi (anche quelli già esistenti) e di utilizzare in modo più strategico le risorse disponibili. L'approccio funzionale si propone di progettare e sperimentare forme di cooperazione fra regioni europee che vadano oltre la logica tradizionale della prossimità territoriale, e si realizzino invece intorno alle reti funzionali che attraversano i diversi territori, secondo configurazioni di diversa lunghezza e "a geometria variabile". L'approccio sembra perfettamente coerente tanto con la prospettiva del nuovo regionalismo macroregionale che con gli "storici" principi guida del rapporto tra integrazione comunitaria e questione territoriale. Le strategie macroregionali, fondamentalmente, forniscono un quadro di riferimento pertinente alle politiche di coesione e favoriscono la cooperazione intersettoriale nell'ambito di un medesimo territorio. La stessa Commissione europea le ha definite come aree funzionali, in quanto vengono definite in funzione delle sfide e delle opportunità comuni transnazionali. Un tipico caso è dato dalle problematiche ambientali, dove risulta necessaria l'azione convergente di diversi attori. Il criterio della funzionalità si pone dunque perfettamente in linea tanto con il modello della MacroRegione che con le indicazioni della Commissione, le quali rappresentano l'approccio comunitario al tema della cooperazione territoriale.

La MacroRegione supporta dunque una visione funzionale di un'area dove il termine "regione" non va dunque ad indicare un territorio delimitato da specifici confini, ma piuttosto è inteso come "area", caratterizzata da determinate problematiche: "a region does not 'exist',

but is socially and politically constructed: the idea of a region must be *summoned up*¹⁴.

Dopo aver chiarito quali sono i presupposti per dar vita ad una MacroRegione, è importante comprendere quali sono i passaggi necessari per l'istituzione di questo "strumento politico innovativo" basato su una "strategia regionale multisettoriale integrata"¹⁵. È sempre attraverso l'esperienza baltica che è possibile fare una ricostruzione. La fase di iniziativa vede come protagonisti i territori interessati. Questi, sulla base dell'esistenza di problematiche comuni, si impegnano e si accordano per affrontarle in maniera congiunta ed integrata. I territori regionali e locali hanno dunque un ruolo di promozione ed impulso, a cui segue una fase di attivazione degli Stati coinvolti, che lanciano ufficialmente l'obiettivo del riconoscimento da parte dell'UE della strategia macroregionale. Se le istituzioni comunitarie danno il loro assenso, in quanto reputano necessaria o quantomeno utile la costruzione di una MacroRegione in quei territori, è possibile procedere, sempre a livello nazionale, all'elaborazione dei "Piani d'azione". Il passo seguente e decisivo è l'elaborazione di una strategia complessiva, costruita intorno alle priorità da affrontare individuate nei piani di azione e al presumibile impatto che le azioni programmate produrranno. La strategia viene elaborata dalla Commissione Europea, sulla base di parametri fissati dal Consiglio (al quale spetta anche l'approvazione), attraverso un intenso processo di consultazione con gli Stati membri e le parti interessate della Regione. Per quanto riguarda le modalità attuative, particolare attenzione suscita il dibattito nato con riferimento al modello di *governance* da adottare. Nel corso delle consultazioni sono emerse tre opzioni: *a*) nessuna struttura supplementare (attuazione della strategia e del piano d'azione da parte degli Stati membri); *b*) ricorso ad un'istituzione esistente (attuazione della strategia e del piano d'azione da parte di un organismo intergovernativo esistente); *c*) approccio comunitario: Consiglio Affari generali

(14) P. HEALEY, *Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times*, UK, Taylor e Francis, 2007.

(15) COM (10.06.2009): 5.

(politica) e Commissione (coordinamento e monitoraggio). È stato ritenuto che i migliori risultati si sarebbero potuti conseguire attraverso l'approccio comunitario, considerando tre fattori: la capacità istituzionale per garantire l'attuazione delle iniziative, la realizzazione di un migliore coordinamento e coerenza ed infine la garanzia di visibilità e di una maggiore responsabilizzazione¹⁶. Il problema fondamentale viene individuato dalla Commissione non nella mancanza di iniziative o strutture di *governance*, quanto nell'incapacità delle strutture esistenti di agire in modo efficiente perché troppo frammentate¹⁷. Realizzare una modalità cooperativa rispetto alla quale sono le istituzioni comunitarie ad avere un potere di coordinamento e controllo assicurerebbe un'azione più armoniosa e dunque funzionale. La scelta operata risponde al modello di *governance multilivello*¹⁸,

(16) Per approfondire il tema circa la "Valutazione dell'efficacia delle opzioni di governance" si veda il Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Sintesi della valutazione di impatto*, che accompagna la COM, 10 giugno 2010 (Strategia dell'Unione Europea per la regione del Mar Baltico), SEC (2009) 703.

(17) Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Sintesi della valutazione di impatto*, cit.

(18) L'espressione *multilevel governance* nasce proprio in riferimento al funzionamento dell'Unione Europea; il termine è stato coniato negli anni novanta da Gary Marks, che descrisse l'UE come "un sistema basato su un continuo negoziato tra governi sovrapposti l'uno all'altro su diverse scale territoriali – sovranazionale, nazionale, regionale e locale – che deriva da un generale processo di ridefinizione istituzionale e di redistribuzione delle competenze" (G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL, *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410). Il concetto di *multilevel governance* è stato ed è tuttora al centro di numerose riflessioni. Pertanto, la letteratura ed i contributi in materia sono amplissimi. Solo per citarne alcuni: L. BOBBIO, *Governance multilivello e democrazia*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2, 2005, pp. 51-62; L. CRAM, *Policy-Making in the European Union. Conceptual Lenses and the Integration Process*, London, Macmillan, pp. XIX, 210; C. DESIDERI, V. SANTANTONIO, *Building a third level in Europe: Prospects and difficulties in Italy*, in C. JIFFERY (a cura di), *The regional dimension of European Union. Toward a third level Europe?*, London, Frank Cass, 1997, p. 96 ss.; L. HOOGHE, *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996; L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2001; F. MORATA, *Introduzione. "Governance" europea e politiche pubbliche*, in S. FABBRINI e F. MORATA (a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3-28; L. CASSETTI, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme*

dove l'attuazione delle politiche avviene su più livelli, attraverso la (leale) collaborazione tra istituzioni comunitarie, Stati e livelli locali: il Consiglio è responsabile dell'elaborazione delle politiche, mentre la Commissione riveste un ruolo strategico in qualità di responsabile del coordinamento, del monitoraggio, delle relazioni e del supporto all'attuazione. Per quanto riguarda l'applicazione sul campo, ci sono i "partner che già operano nella regione", la cui responsabilità verrà adattata agli obiettivi della strategia, secondo il così detto *principio del partenariato*¹⁹. Ma i problemi subentrano quando ci si interroga sul suo effettivo funzionamento, anche perché, come osserva lo stesso CdR, la comunicazione non presta grande attenzione alla definizione del processo di attuazione della strategia. Si tratta di una mancanza importante, dal momento che la strategia per la regione del Mar Baltico svolge un ruolo pilota per un nuovo tipo di cooperazione a livello macroregionale, i cui elementi fondamentali sono il coinvolgimento di soggetti a diversi livelli di governo e un'azione coordinata. Il CdR ha in proposito esortato la Commissione a sostenere, in particolare, un'attuazione e una gestione della strategia che siano al contempo flessibili e risolutive. Flessibilità e risolutezza, dunque. In altre parole, la questione consiste nel garantire spazi di manovra adeguati senza un quadro rigido di riferimento. È indispensabile assicurare che la cooperazione avvenga coinvolgendo in modo adeguato tutti gli attori

costituzionali, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 111; M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, pp. 623-645; S. PIATTONI, *La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, 2005, pp. 417-445; M. BRUNAZZO, *Recensione a E. GUALINI, Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2007, pp. 334-335; F.W. SCHARPF, *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1, 2002, pp. 11-42; S. PIATTONI, *La "Governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, 2005, pp. 419-445; S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, in *La Cittadinanza europea, Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea*, fasc. 2, 2004, pp. 341-365.

(19) Si veda in proposito Reg. (CE) 2052/1988. Sul tema della *partnership* con riferimento al discorso che si sta tracciando si veda ad esempio M. SAVINO, *Regioni ed Unione Europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, cit.

coinvolti ma, in proposito, le indicazioni della Commissione non forniscono risposte adeguate. Più che specificare le modalità attuative, la Commissione tiene ad affermare cosa l'approccio macroregionale non deve comportare, pronunciando quella che potrebbe essere definita la "dottrina dei tre no", cioè "no a nuovi fondi, no a nuova normativa, no a nuove istituzioni"²⁰, nell'obiettivo di garantire la massima flessibilità e ad evitare resistenze politiche che potrebbero ostacolare l'avanzamento dei "lavori". Quasi immediatamente, tuttavia, sono state sollevate diverse perplessità sulla scelta dei tre no²¹, ed in particolare sull'effettiva possibilità di dar vita a tali strumenti senza stanziare fondi specifici. In proposito la Commissione ha già rivisto il suo orientamento ed inoltre tali vincoli sono stati mitigati dal Consiglio che ha promosso la "regola dei tre sì": sì alla complementarità dei finanziamenti, sì al coordinamento degli strumenti istituzionali, sì alla definizione di nuovi progetti²².

La MacroRegione può essere concepita come strumento in grado di assicurare un maggior coordinamento politico tra attori già operanti, nell'ambito di norme già esistenti e degli strumenti di finanziamento a disposizione. Il *valore aggiunto* della strategia macroregionale è nell'*approccio integrato* di attori, politiche e strumenti finanziari, diretto a specifici obiettivi intorno ai quali viene costruita la MacroRegione. Un'azione collettiva per affrontare problemi comuni – dove

(20) Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, cit.; in molti hanno ripreso le parole della Commissione sintetizzandole appunto con "i tre no"; cfr. A. STROCCHIERO, *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, cit.; CdR, *Parere sulla Strategia dell'Unione Europea per la regione del Mar Baltico*, cit.; CdR, *Parere del Comitato delle Regioni sul tema "La cooperazione territoriale nel bacino del Mediterraneo attraverso la macroregione Adriatico-Ionica"* (2012/C 9/03); F. ALFONSI, *Documento di Lavoro sull'evoluzione delle strategie macro-regionali dell'UE: prassi attuale e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo*, Commissione per lo sviluppo regionale, 21 ottobre 2011, in www.europarl.europa.eu.

(21) Cfr. A. STROCCHIERO, *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, cit.

(22) Conclusioni del Consiglio Europeo, EUCO 23/1/11 REV 1, 23-24 giugno 2011; F. ALFONSI, *Documento di Lavoro sull'evoluzione delle strategie macro-regionali dell'UE: prassi attuale e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo*, cit.

Unione Europea, Stati membri, Regioni e Comuni si dividono compiti e funzioni – permette di raggiungere un'efficacia superiore rispetto a quella che si avrebbe con un'azione individuale, lavorando cioè in modo frammentato ed individuale. Il tutto, poi, avviene senza sprechi di risorse e senza logiche conflittuali (non vengono stanziati nuovi fondi e non vengono create nuove istituzioni) e nella massima flessibilità (no a nuove normative). È il *miglior coordinamento di istituzioni e risorse già disponibili* ciò che contraddistingue la MacroRegione, e questo è garantito dalla “supervisione” degli organismi comunitari su una serie di attori, strutture e strumenti già esistenti, ma che, da soli, agirebbero in maniera scoordinata. L'efficacia di un tale approccio finisce per essere determinata sostanzialmente dal funzionamento della *governance* e dalla sua effettiva riuscita, mentre, come è stato evidenziato, si tratta proprio del punto “debole” della strategia. Per alcuni si tratta di un modello politico innovativo, “di un livello di governance collocato tra lo Stato nazionale e la comunità sopranazionale”²³, mentre il CdR si è espresso in questi termini: “le MacroRegioni non devono diventare un nuovo livello istituzionale intermedio tra l'Unione e gli Stati membri, bensì costituire uno strumento di cooperazione tra le Regioni, gli Stati membri e l'Unione”²⁴. Quest'ultimo orientamento sembra essere maggiormente in linea con gli indirizzi e gli obiettivi indicati dalla Commissione Europea e sopra descritti.

Se l'efficacia della strategia sembra essere rimessa ad un integrato ed efficiente sistema di *governance*, è opportuno comprendere se le modalità partecipative ed attuative previste sono in grado di garantire che questa avvenga nel modo opportuno. Bisognerà verificare se i livelli regionali e locali vengono adeguatamente coinvolti, o se si tratta di uno strumento “giostrato” dai Governi nazionali sotto la supervisione comunitaria. Sul punto sembra significativo richiamare una delle raccomandazioni politiche giunte dal CdR: “le MacroRegioni saranno in grado di apportare un valore aggiunto all'integrazione europea

(23) S. CARSTEN, K. PEER, *EU Strategy for the Baltics Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery?*, Working paper FG1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2010, in A. STOCCHIERO, *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, cit.

(24) CdR, *Parere sulla Strategia dell'Unione Europea per la regione del Mar Baltico*, cit.

solo se esse rafforzeranno la cooperazione tra il livello nazionale e il livello locale e regionale, rendendo più efficace la politica dell'UE²⁵.

3. *Europa delle Regioni o Europa del partenariato?*

Il termine "MacroRegioni" si presta ad evocare significati facilmente equivocabili. Tuttavia, la ricostruzione effettuata permette di riconoscere che non si tratta di nuovi soggetti istituzionali, in grado di dar vita ad una "Europa delle Regioni", attraverso la costruzione di un nuovo livello tra gli Stati membri e la Comunità Europea. In tanti, e in modi diversi, hanno sentito l'esigenza di proporre (per l'Italia, per l'Europa, per tutto il pianeta) un progressivo superamento degli Stati nazionali e una più confacente divisione in MacroRegioni²⁶, intese come entità al di là degli Stati nazionali, per superare l'impasse nazionalista, e creare nuove identità transnazionali. L'idea di un'Europa delle Regioni non è recente, ma già agli albori della nascente Comunità Europea ci furono proposte in tal senso e lo stesso progetto "Europe 2000" redatto nel 1991 a Strasburgo ne parlava concretamente²⁷.

In questo caso la MacroRegione non rievoca un significato più utopico che realizzabile, ma si tratta di un'applicazione della *multilevel governance*, di uno "spettacolo" già visto, dove gli attori ed i protagonisti sono gli stessi (ed anche le risorse), ma ciò che cambia è la sceneggiatura e soprattutto il regista. Se un nuovo regista riuscirà a determinare il successo di uno spettacolo che non riusciva a prendere forma data l'eterogeneità degli attori e la loro incapacità di coordi-

(25) *Ibidem*, raccomandazioni politiche, 5.

(26) Si veda, tra gli altri, D. DELAMAIDE, *The New Super-regions of Europe*, New York, Dutton, 1994, dove la proposta è quella di creare un'Europa suddivisa in otto MacroRegioni, superando gli Stati nazionali, per realizzare una vera Europea unita. Altri, dopo il Trattato di Maastricht, hanno invece pensato ad una "Europa delle Regioni", dove un terzo livello, quello regionale, avrebbe operato in una situazione di parità - e concorrenza - con quello statale. Per citarne alcuni: M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e Regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 33 ss.; A. WEBER, *Federalismo e regionalismo nell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 704 ss.

(27) Cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, cit.

narsi è un interrogativo interessante. Dovrà esercitare un ruolo forte, “dirigere”, ma senza limitare troppo i loro spazi di azione; il ruolo del regista è complesso e delicato, ma, in sostanza, la buona riuscita dello spettacolo è rimessa alle intenzioni ed alle capacità degli attori.

Uscendo dalla metafora, ciò implica che la “supervisione” comunitaria, da sola, non può essere in grado di garantire l’efficacia di un sistema che si era rivelato particolarmente complesso. Può dare una forma, un nuovo aiuto, ma poi la riuscita è sostanzialmente rimessa agli attori sul campo, per cui sono fondamentali due aspetti:

– tanto nella fase ascendente che in quella discendente, la collaborazione tra UE, Stati membri ed enti territoriali locali deve avvenire all’insegna della “lealtà”, garantire forme di consultazione adeguate ed un reale coinvolgimento degli enti più vicini ai cittadini, i quali, va ricordato, sono i promotori ed i protagonisti della strategia;

– trovare un equilibrio tra flessibilità e rigidità, tra le necessarie garanzie di spazi di autonomia e di modalità certe per assicurare un armonioso ed efficace coordinamento.

In conclusione, l’Europa delle Regioni è ancora lontana. Quella macroregionale è un’iniziativa *nazionale*, dove però i meccanismi di concertazione e di collaborazione sono determinanti ai fini del successo di una strategia che necessita della piena inclusione delle Regioni. Potrebbe contribuire a costruire un’Europa del partenariato, ma per rispondere bisognerà attendere i futuri sviluppi, sciogliere i nodi che sono emersi e verificare che la strategia della MacroRegione sia realmente bottom-up e non un modo per rinazionalizzare le politiche²⁸. L’approccio è innovativo, ma pone elevate difficoltà di coordinamento, soprattutto a causa dei diversi livelli di *governance* coinvolti. “Le strategie macroregionali dovrebbero necessariamente coinvolgere gli enti locali, regionali e nazionali in una collaborazione finalizzata ad uno sviluppo più equilibrato della MacroRegione. Resta quindi da definire la buona *governance*, dall’attuazione concreta a livello regionale e locale fino alle fasi di controllo, monitoraggio e valutazione,

(28) La questione viene posta da A. STOCCHIERO, *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, cit.

che *non devono restare confinate in una logica di cooperazione intergovernativa gestita dai servizi della Commissione europea*²⁹.

Il funzionamento delle MacroRegioni deve sottrarsi all'insidia di una *governance* intergovernativa, benché la sua natura transfrontaliera implichi la partecipazione degli Stati membri interessati. Soltanto una *governance* articolata su più livelli, fra cui in particolare la scala regionale, è in grado di preservare la vocazione europea di simili processi e assicurare la complementarietà rispetto alla politica per lo sviluppo regionale dell'Unione Europea³⁰.

4. Il ruolo di Regioni ed enti locali nella strategia macroregionale ed il "reciproco" valore aggiunto

Una strategia costruita sul concetto di *multilevel governance*, per funzionare, deve poter contare su uno specifico e ben delineato ruolo degli enti sub-statali, i quali devono essere in grado – e/o essere messi nella condizione – di poter *agire* concretamente ed efficacemente. Dal momento che la *governance* multilivello assume una posizione chiave nel quadro della strategia macroregionale, sembra opportuno richiamare brevemente le diverse accezioni con cui l'espressione è utilizzata. In particolare, sono state individuati due modelli di *multi-level governance*³¹, che offrono due risposte alternative ai principali problemi in materia di cooperazione e coordinamento³². Il primo modello è quello che si costruisce intorno a comunità umane/territoriali e si caratterizza per una maggiore dispersione dell'autorità in scopi generici, per la presenza di istituzioni fisse e stabili, ma poco collegate tra loro e per governi "nidificati". Il secondo modello, invece,

(29) AA.VV., *Le macroregioni europee: l'integrazione mediante la cooperazione territoriale*, in *Il futuro della politica regionale*, Comitato delle Regioni e Comuni d'Europa, marzo-aprile 2010, p. 7 ss.

(30) F. ALFONSI, *Documento di Lavoro sull'evoluzione delle strategie macroregionali dell'UE: prassi attuale e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo*, cit.

(31) L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, cit.

(32) S. DÜHR, *Macro-regional cooperation in the European Union: Challenges for territorial and functional governance*, London, 25 novembre 2011, www.regional-studies-assoc.ac.uk.

si costruisce intorno a specifici problemi ed obiettivi e si sostanzia in azioni e politiche gestite da istituzioni flessibile e collegate, che operano in modo specifico e funzionale. La prima potrebbe essere definita come *territorial governance*, caratterizzata da una struttura piuttosto gerarchica e monocentrica, dove le istituzioni operano in maniera stabile e rigida e non c'è integrazione tra settore pubblico e privato. La seconda, *functional governance*, è caratterizzata da una struttura policentrica, dove le istituzioni operano in maniera fluida e flessibile, anche attraverso una significativa integrazione con i settori privati o non profit. Il principale tratto distintivo tra i due modelli, che ci consente immediatamente di inquadrare la strategia macroregionale all'interno della *functional governance*, sta proprio nel carattere funzionale di quest'ultima, cioè nella scelta di agire in maniera congiunta ed integrata su specifici – e quindi pochi – obiettivi, piuttosto che su una generalità di scopi. Inoltre, quando si parla di *multilevel governance*, bisogna considerare che questa si riferisce sia ad una dimensione verticale che orizzontale. La dimensione verticale si riferisce ai collegamenti tra livelli superiori e inferiori di governo, compresi gli aspetti istituzionali, finanziari ed informativi. In questa prospettiva, il rafforzamento delle capacità locali e gli incentivi per migliorare l'efficacia dei livelli sub-nazionali di governo, sono questioni cruciali per un'effettiva *good governance*. La dimensione orizzontale si riferisce ad accordi di cooperazione tra Regioni, Comuni o comunque enti sub-statali. Questi accordi sono sempre più diffusi, come mezzo per migliorare l'efficacia dei servizi pubblici locali e l'attuazione di strategie di sviluppo comuni³³. Il modello macroregionale tocca entrambe le dimensioni, in quanto da un lato entrano in gioco i rapporti tra enti sub-statali, Stato ed istituzioni comunitarie, dall'altro sono fondamentali anche i rapporti tra le stesse entità territoriali coinvolte e la loro capacità di accordo e raccordo. Quanto detto è sufficiente per comprendere che, con riferimento alla strategia macroregionale, non basta affermare che essa si fonda sul modello della *multilevel governance*,

(33) In questa direzione vanno tutta una serie di contributi, consultabili in www.oecd.org/gov/regional/multilevel.

ma sarà fondamentale che questa si realizzi tanto sul piano verticale che su quello orizzontale e soprattutto che di questa si valorizzi e rafforzi il carattere *funzionale*, in quanto è il secondo modello che sembra essere il più adeguato rispetto alle caratteristiche che presentano le MacroRegioni, da considerare non come *spaces of place*, ma come *spaces of flows*³⁴.

Secondo la definizione fornita dal CdR, la *governance multilivello* è “un’azione coordinata dell’Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sul partenariato e volta a definire ed attuare le politiche dell’Ue” che “implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti”³⁵. Il partenariato implica che Regioni ed enti locali non siano più concepiti nel ruolo di intermediari, limitandosi alla mera partecipazione/consultazione, ma che agiscano da veri e propri “partner”³⁶. Il modello della *governance* multilivello potrebbe essere definito come la *fusione* tra *governance* istituzionale e quella di partenariato; la strategia macroregionale si pone come diretta applicazione di questo modello. Se “le condizioni per una buona *governance* multilivello – e dunque anche per una buona strategia macroregionale – risiedono negli stessi Stati membri”³⁷, entra in gioco il problema della rappresentanza istituzionale delle Regioni a livello europeo³⁸. La progettazione e la definizione del quadro strategico macroregionale suscitano alcune perplessità,

(34) J. BLATTER, *From spaces of places to spaces of flows? Territorial and functional governance in cross border regions in Europe and North American*, in *International Journal of Urban and Regional research*, n. 28, p. 3 ss.

(35) CdR, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, 89/2009, giugno 2009.

(36) In proposito si veda: Parlamento europeo, *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, 17 settembre 2008 (A6-0356/2008).

(37) CdR, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, cit.

(38) Del problema si fa portavoce di nuovo il CdR, il quale sottolinea la necessità di “privilegiare il rafforzamento della rappresentanza e del ruolo degli enti regionali e locali nel processo decisionale comunitario, nel quadro del Comitato delle regioni e delle attività del Consiglio dell’Unione Europea...” (cfr. CdR, *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, cit.).

in quanto restano attività a carattere *intergovernativo*, in contraddizione con i principi della *multilevel governance*. “Risulta indispensabile consolidare la *governance* multilivello negli organi responsabili in materia di strategia e di *governance* di queste MacroRegioni e prevedere strumenti di monitoraggio e programmi finanziari che, basandosi su strategie e piani di sviluppo regionali e locali, garantiscano un approccio multilivello, necessario per trasformare queste MacroRegioni in *cluster territoriali*”³⁹. A questa constatazione si devono aggiungere anche altre riflessioni da cui deriva la centralità che Regioni ed enti locali assumono ai fini della buona riuscita della strategia: primo, essendo il livello più vicino ai cittadini, avvicinerrebbero questi ultimi agli obiettivi della strategia, rendendoli più condivisi e più facilmente perseguibili⁴⁰. Secondo, la conoscenza che essi vantano in merito alle problematiche del territorio ed ai soggetti potenzialmente operanti li pone in una posizione chiave ai fini del successo della strategia⁴¹. L’esperienza dei Paesi Baltici costituisce un caso pilota, dal quale molti altri territori potrebbero (e l’hanno fatto) trarre spunto per dar vita a modelli simili. Sono state presentate diverse proposte⁴², ma solo due sono sulla strada della completa definizione ed una riguarda proprio l’ordinamento italiano. Si tratta dell’European Danube Strategy e della Adriatic-Ionic Strategy⁴³. La MacroRegione Adriatico-Ionica è una real-

(39) CdR, *Rapporto sulla consultazione, Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello. Costruire l’Europa in partenariato*, 25/2010.

(40) In proposito, la Commissione stessa ha evidenziato la necessità di rafforzare la posizione degli enti territoriali nel quadro decisionale europeo, in quanto unità politiche più prossime ai cittadini (*Libro bianco sulla Governance europea*, COM (2001) 428 def).

(41) Sull’importanza di coinvolgere maggiormente Regioni ed enti locali nella fase ascendente per motivi di ordine efficientistico o funzionale si veda ad esempio M. SAVINO, *Regioni e Unione Europea: il mancato aggiramento dello Stato*, cit., dove si rileva che ciò servirebbe inoltre ad ovviare al problema della *uneven distribution of pay and say*.

(42) In particolare tra le principali proposte *under discussion* si segnalano: European North Sea Strategy, Atlantic Strategy, Alpine Strategy, Mediterranean Strategy.

(43) La strategia macroregionale per l’area del Danubio ha già ottenuto l’approvazione da parte del Consiglio nell’aprile 2011, per cui è stata ufficialmente avviata. Nel caso della MacroRegione Adriatico-Ionica al momento si è nella fase di elaborazione dei piani di azione a livello nazionale.

tà temporalmente vicina, in quanto se ne attende il riconoscimento istituzionale entro il 2014. Per quanto riguarda i territori interessati, questi sono: Marche, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Slovenia, Croazia, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro, Albania e Grecia. L'*iter* procedurale che si sta seguendo ricalca quanto fatto in occasione della strategia baltica. La MacroRegione Adriatico-Ionica prende ufficialmente avvio il 5 maggio 2010 con la cosiddetta "Carta di Ancona" e nasce come proposta strategica della IAI (Iniziativa Adriatico Ionica), avviata a sua volta 10 anni prima dai Capi di Governo e dai Ministri degli Esteri di sei Paesi rivieraschi (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia e Slovenia, cui si è aggiunta, nel 2006, la Serbia-Montenegro) per rafforzare la cooperazione regionale tra le due sponde adriatiche, al fine di promuovere soluzioni concordate per problemi comuni, relativi soprattutto alla sicurezza, alla stabilità ed alla protezione ambientale della regione. La Regione Adriatico-Ionica, secondo gli impegni assunti nel maggio 2010, è concepita come una forma innovativa di cooperazione interregionale e transnazionale per il rafforzamento dei processi democratici e l'accelerazione del percorso di integrazione europea dei Paesi balcanici. L'obiettivo è da una parte quello di agevolare l'integrazione e di concretizzare il principio della cittadinanza europea, dall'altra quello di consolidare la cooperazione economica e di sviluppare una *governance* comune su problemi condivisi, quali ambiente, energia, trasporti, pesca e gestione costiera, sviluppo rurale, turismo, cultura e cooperazione universitaria, protezione civile e cooperazione tra PMI. La situazione attuale di *work in progress* non consente di fare riflessioni sul successo della strategia, sugli ipotetici problemi attuativi o sull'applicazione del modello della *multilevel governance* nella fase discendente; al momento le istituzioni comunitarie hanno dato il loro assenso per l'avvio del progetto, per cui si sta procedendo all'elaborazione dei "Piani di azione" che dovranno confluire in un'unica strategia elaborata dalla Commissione ed approvata dal Consiglio. Come visto, i piani d'azione vengono elaborati a livello di Stati membri, il che implica una complessa azione di concertazione e consultazione tra i diversi territori coinvolti. L'obiettivo non sembra facile da conseguire: a livello europeo, infatti, ci si

limita al momento ad invitare gli Stati membri interessati a perseguire eventuali future strategie macroregionali, per cui l'accordo ed il coordinamento tra gli Stati e le Regioni coinvolte appaiono fondamentali⁴⁴.

5. *Il difficile equilibrio tra flessibilità e risolutezza. La MacroRegione e gli altri strumenti di cooperazione*

Quanto detto finora conferma che “la MacroRegione, come modalità di cooperazione, si distingue perché è in grado di rafforzare la coerenza ed il coordinamento delle azioni politiche, di razionalizzare l'impiego delle risorse finanziarie e di valorizzare il ruolo degli enti regionali e locali”⁴⁵. Affinché ciò si realizzi, *flessibilità* è una parola chiave, come emerge dai *tre no* e soprattutto dalla volontà di non vincolare la materia attraverso una nuova e specifica regolamentazione. L'obiettivo è di permettere che l'integrazione avvenga al di fuori di ostacoli, logiche conflittuali o vincoli stringenti che potrebbero rallentare o bloccare la cooperazione. Questa scelta permette di cogliere una differenza sostanziale tra la strategia macroregionale e l'altro strumento di recente introduzione volto a rafforzare la cooperazione territoriale, cioè il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (di seguito GECT)⁴⁶. Si

(44) Al momento, l'ultimo passaggio rilevante è dato dall'approvazione delle mozioni sulla MacroRegione Adriatico-Ionica da parte del Senato l'11 gennaio 2012 (S.1/00515).

(45) Regione Marche, *La macroregione adriatico ionica per lo sviluppo dell'Europa*, dicembre 2011.

(46) Il riferimento è ai GECT rispetto ad altre modalità di cooperazione, quali ad esempio le Euroregioni, in quanto questi sono l'ultima risposta comunitaria, nati per superare le difficoltà organizzative e di gestione della cooperazione territoriale. La bibliografia in materia è amplissima; solo per citare alcuni contributi: M.R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale fra enti subnazionali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, n. 2, 2009, pp. 207-256; M. PERKMANN, *Cross-border regions in Europe – Significance and drivers of regional cross-border co-operation*, in *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, 2003, pp. 153-171; M. PERKMANN, *Construction of new territorial scales: A framework and case study of the EUREGIO cross-border region*, in *Regional Studies*, vol. 41, 2007, pp. 253-266; A. PAPISCA (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, Venezia, Marsilio, 2009; G. SPINACI, *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale*, in *Argomenti*, n. 26, 2009, pp. 5-32; I. OTTAVIANO, *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2006, pp. 545-562; R. DICKMANN, *Il gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, in *Il Foro amministrativo*, vol. 5, fasc. 10, Consiglio di Stato, 2006, pp. 2901-2913; N.

tratta di uno strumento introdotto al fine di dotare la cooperazione di un quadro giuridico di riferimento stabile, per superare le difficoltà date da un contesto di legislazioni e procedure nazionali differenti che avevano ostacolato lo sviluppo di attività d'integrazione sovra regionali⁴⁷. La scelta di disciplinare la materia attraverso un regolamento comunitario⁴⁸ testimonia l'obiettivo di volerle dare una maggiore omogeneità e certezza giuridica, al fine di superare le difficoltà che bloccavano la diffusione di strumenti di cooperazione territoriale. Tuttavia non si è riusciti a raggiungere tale obiettivo, in quanto nuovi ed ulteriori problemi sono subentrati ed hanno frenato lo sviluppo anche dei GECT, nonostante le aspettative⁴⁹. Il principale ostacolo è dato dall'eterogeneità delle norme attuative demandate dal Reg. CE 1082/2006 agli Stati membri, che ne ha rallentato o addirittura impedito la realizzazione⁵⁰. Tralasciando nel dettaglio i problemi interpretati-

LEVRAT, *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, studio del Comitato delle Regioni, CdR 117/2007; ID., *Indagine esplorativa su GECT e patti territoriali*, Atti del secondo atelier CdR "Gli strumenti giuridici e politici di *multilevel governance*", Bruxelles, 7 novembre 2008, www.cor.europa.eu/atelier.

(47) Cfr. F. MORATA, *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, suppl. 4, 2007, p. 7 ss.

(48) Reg. (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

(49) Per una ricostruzione sui problemi interpretativi ed applicativi derivanti dal Reg. (CE) n. 1082/2006 si rimanda a M. CAPORALE, *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, cit.

(50) Dal confronto interistituzionale sullo stato di attuazione dei GECT emerge una "una lenta e difficile realizzazione" (Forum su GECT e Macroregioni, Taormina, 3 novembre 2010 in *Sicilia in Europa*, a. IX, n. 227). Dal 2008 ad oggi, sul territorio dell'UE, sono sorti 15 Gruppi europei di cooperazione territoriale. Se ne fornisce un semplice elenco, senza soffermarsi sulle caratteristiche di ognuno, per aver conto delle principali aree geografiche interessate: 1. Amphictyony (Grecia, Cipro, Italia e Francia); 2. ArchiMed (Italia, Spagna e Cipro); 3. Cerdanya (Ospedale transfrontaliero Francia e Spagna); 4. Duero-Doro (Spagna e Portogallo); 5. Eurodistretto Saar Moselle (Francia e Germania); 6. Eurodistretto Strasbourg-Ortenau (Francia e Germania); 7. Euroregione Pirenei-Mediterraneo (Francia e Spagna); 8. Galicia-Norte Portugal (Spagna e Portogallo); 9. Gect Interreg Grande Région (Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo); 10. Ister Granum (Ungheria e Slovacchia); 11. Karst-Bodva (Ungheria e Slovacchia); 12. Eurometropoli Lille-Kortrijk-Tournai (Francia e Belgio); 13. West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale (Francia e Belgio); 14. UTTS (Ungheria e Slovacchia); 15. ZASNET (Spagna e Portogallo). Per approfondimenti circa le rispettive finalità, compiti ed obiettivi, circa la composizione e la natura giuridica, si rimanda a G. SPINACI, *Gruppo*

vi sorti con riferimento ai GECT, che richiederebbero una trattazione a parte, quello che rileva, ai fini del ragionamento che si sta tracciando, è che l'ostacolo maggiore alla diffusione di questi strumento è stato nella rigidità insita in una disciplina che deriva da un regolamento comunitario e dunque nella mancanza di flessibilità. Forme di cooperazione così intese necessitano di una elasticità di base che consenta una cooperazione tra più territori, con ordinamenti giuridici differenti, evitando blocchi, ritardi, problemi burocratici, ecc.; il coordinamento giuridico di una varietà di diritti nazionali, come richiesto dal regolamento in oggetto, ha causato diversi intoppi. Tuttavia, i GECT sono nati da una scelta specifica, quella di fornire un quadro giuridico di riferimento alla materia dal momento che, anche in precedenza, data la sua assenza si erano posti problemi, di natura diversa, ma che comunque non rendevano efficienti i meccanismi di cooperazione territoriale. I GECT, quali gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica, dovrebbero consentire agli Stati, alle Regioni, agli enti locali e agli organismi di diritto pubblico di realizzare azioni di cooperazione territoriale superando le difficoltà fino a quel momento incontrate⁵¹, ma in realtà le modalità previste ne hanno fatto sorgere di nuove⁵². Ed ecco allora che emerge il dilemma su come assicurare contemporaneamente flessibilità ed omogeneità. Il richiamo del CdR sopra citato a "flessibilità e risolutezza" è più che mai opportuno e più che mai complesso. Nel caso dei GECT, considerati la risposta giuridica comunitaria all'istituzionalizzazione della cooperazione territoriale, un quadro giuridico di riferimento si è scontrato con la compatibilità tra norme nazionali diverse, con procedure complesse, con incertezze diffuse e disomogeneità. Nel caso della MacroRegione l'assenza di una legislazione *ad hoc* delinea uno sfondo malleabile alle esigenze di un'azione multilivello e multisettoriale. L'altra faccia della medaglia

Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale, in *Argomenti*, n. 26, 2009, p. 15, tav. 4.

(51) Per una ricostruzione si veda ad esempio O. PORCHIA, *La procedimentalizzazione della cooperazione*, in *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, Zanichelli, 2008, p. 166 ss.

(52) Cfr. O. PORCHIA, *La procedimentalizzazione della cooperazione*, cit.

sta però nel fatto che una simile impostazione richiede un accordo ed un raccordo tra i diversi attori coinvolti, lasciando fuori tensioni tra poteri e logiche conflittuali. Ancora una volta saranno i meccanismi di *governance* ad essere determinanti.

I problemi che si pongono sono molteplici e complessi e senza una *forte governance* la strategia macroregionale “rischia di essere scritta sull’acqua” o di diventare “un’altra etichetta per una cooperazione già esistente”⁵³. Con riferimento a quest’ultima osservazione sembra opportuno precisare il rapporto tra MacroRegione ed altri strumenti cooperativi esistenti, come i sopracitati GECT o le Euroregioni. In teoria, non dovrebbe crearsi una sovrapposizione, in quanto si tratta di strumenti differenti, ma complementari. Potrebbe essere utile accennare brevemente alle differenze esistenti tra questi strumenti di cooperazione da un punto di vista giuridico. Partendo dalle prime in senso cronologico, le Euroregioni, bisogna riconoscere che non esistono definizioni univoche o, meglio, ne esistono diverse che, di volta in volta, ne ampliano o ne restringono il significato. Il termine inizia ad essere utilizzato nell’ambito della Convenzione di Madrid, con riferimento alle prime forme di cooperazione transfrontaliera, ma non ha mai, neanche successivamente, identificato un modello tipizzato⁵⁴. Tuttavia, sono state individuate alcune caratteristiche proprie del modello euroregionale: “si tratta di un’associazione di enti territoriali appartenenti a due paesi *confinanti*, dotati talora di un’assemblea e comunque di una struttura amministrativa autonoma e di proprie risorse; usualmente ha personalità di diritto privato, con una configurazione assimilabile agli statuti degli enti senza scopo di lucro in accordo con le leggi dei paesi cui appartengono gli enti territoriali

(53) A. STOCCHIERO, *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, cit., p. 9.

(54) Per citare alcuni esempi delle oltre quaranta Euroregioni presenti sul territorio continentale, si possono menzionare le intese tra enti territoriali locali stabilite tra Germania e Paesi Bassi: Eugenio (1958); Regio Ems-Dollart (1978); tra Germania, Svizzera e Francia: Regio Basiliensis (1963); tra Germania e Repubblica Ceca: Euroregio Egreensis (1991); Euroregio Elba (1992); Euroregio Bayerischer Wald/Sumava (1993). Tra Germania e Polonia: Euroregione Pomerania (1991); Euroregio Spree-Neisse: Bober (1992). Tra Ungheria, Polonia Ucraina, Slovacchia e Romania: Euroregione dei Carpazi.

aderenti; può avere natura di diritto pubblico, ove ci sia il riconoscimento dei rispettivi Stati”⁵⁵. Le Euroregioni, dunque, pur non avendo una univoca struttura organizzativa, posseggono una serie di caratteristiche in comune e possono assumere una pluralità di forme giuridiche⁵⁶. Come già accennato, i GECT sono stati introdotti proprio per dare una maggiore certezza giuridica alla cooperazione territoriale, la quale, avendo come unico riferimento la “variabile” definizione dell’Euroregione, faticava ad acquistare una certa stabilità. Al fine di creare una forma di cooperazione maggiormente stabile ed istituzionalizzata, viene emanata una normativa organica, contenuta in un regolamento comunitario, per disciplinare la materia. La novità sostanziale del GECT sta nel dotare questo nuovo soggetto di personalità giuridica e di propri organi, va inoltre evidenziato che la decisione di istituire un GECT è adottata dai membri potenziali, senza che sia necessario l’intervento degli Stati membri. A questo punto le differenze tra queste modalità di cooperazione ed il modello macroregionale, così come descritto nei precedenti paragrafi, risultano evidenti. La MacroRegione necessita sì dell’intermediazione degli Stati membri, in quanto, come è stato già visto, sono i governi che presentano il loro “piano” alla Commissione, ma la sua effettiva realizzazione pone molti meno problemi applicativi ed attuativi di tipo giuridico rispetto al GECT. Questo si configura, in quanto dotato di personalità giuridica, come un operatore diretto, che per essere istituito necessita di una pluralità di passaggi che, come accennato, ne hanno probabilmente ostacolato la diffusione. La MacroRegione non è un nuovo soggetto giuridico, non è un nuovo operatore al quale viene affidata la gestione di fondi o programmi; in altre parole non è uno strumento operativo, ma una vera e propria *modalità di cooperazione*, che nasce e si fonda su un documento che ne enuncia la *strategia*, e che vede agire in maniera integrata istituzioni comunitarie, Stati e livelli sub-statali intorno ai problemi che, insieme, hanno individuato come prioritari

(55) M. CAPORALE, *L’attuazione delle Euroregioni In Italia*, cit., p. 45.

(56) P.P. PROTO, *Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l’Area Adriatica*, cit.

ed hanno deciso di affrontare in maniera congiunta. Non ci sono nuove istituzioni, non ci sono nuovi organismi e non ci sono neanche fondi indirizzati nello specifico ad una MacroRegione o all'altra: si lavora in maniera nuova, su programmi e con risorse già esistenti. Da quanto detto è chiaro che i diversi strumenti non solo non si sovrappongono, ma anzi possono – e dovrebbero – convivere. Ad esempio, nel caso della MacroRegione Adriatico-Ionica, l'esistente Euroregione Adriatica⁵⁷ sarà uno dei soggetti operativi della MacroRegione, volto a perseguire i seguenti obiettivi: contribuire alla preparazione, definizione ed armonizzazione di una comune strategia di sviluppo in campo economico con particolare attenzione ai settori del turismo, della pesca e dell'agricoltura; fornire strumenti di alta formazione ai funzionari pubblici e stimolare lo scambio di *best practices* tra le pubbliche amministrazioni; proporre soluzioni alle problematiche relative ai trasporti e alle infrastrutture, nonché alla salvaguardia del patrimonio culturale; garantire le condizioni per una efficace partecipazione a Programmi dell'Unione Europea ed un migliore accesso ai fondi comunitari destinati all'area. Si noti come nell'area indicata, dove si attende entro il 2014 la realizzazione della MacroRegione, si era già provveduto a dar vita all'Euroregione, ma non al GECT⁵⁸, a conferma delle difficoltà operative che quest'ultimo implica.

6. Concludendo: MacroRegioni, un abito buono per tutte le stagioni?

In mancanza di una forte e consolidata tradizione di *governance*, la flessibilità alla base di una simile strategia potrebbe creare confusione, distorsioni, ritardi. Per cui non è detto che la strategia macrore-

(57) L'Euroregione Adriatica è un'associazione costituita da enti territoriali di livello regionale e comunale di 6 paesi situati lungo le coste del mare Adriatico: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Montenegro. Cfr. www.adriaticeuoregion.org. Va inoltre ricordato che anche a livello di zona baltica esisteva già un'Euroregione, prima di dar vita alla strategia macroregionale.

(58) Per una descrizione dettagliata della differenza tra Euroregione e GECT, dove emergono anche i rispettivi limiti, si rimanda a P.P. PROTO, *Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?*, Working Paper 45/2008/IT, in www.cespi.it; H. COMTE, N. LEVRAT, *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 2006.

gionale sia sempre una soluzione vincente; potrebbe esserlo, date le potenzialità evidenziate di un'azione multilivello e multisettore, ma a determinate condizioni. Bisognerà vedere in ogni singolo caso le caratteristiche dei territori coinvolti, *in primis* la presenza di problematiche macroregionali e di aspetti comuni. Poi, comprendere se una tale strategia potrà apportare quel valore aggiunto che la caratterizza o se al contrario le aree coinvolte non si prestano ad una simile forma di cooperazione. Un indicatore da tenere in considerazione è senza dubbio l'esperienza pregressa di forme di cooperazione. Così, ad esempio, nel caso dell'esperienza del Baltico, la MacroRegione è stata preceduta da anni di cooperazione sottoforma di Euroregione, di associazioni, di fondazioni, di progetti comuni, ecc.; stessa cosa nel caso del Danubio ed anche nel caso della futura MacroRegione Adriatico-Ionica va sottolineato che i territori coinvolti sono interessati da una pluralità di iniziative che li hanno già visti agire in maniera congiunta⁵⁹. "L'esperienza maturata grazie ai dispositivi esistenti in materia di cooperazione transfrontaliera [...] risulterà utile per l'elaborazione di strategie macroregionali"⁶⁰ e non solo: la combinazione degli strumenti (MacroRegione e GECT o Euroregione) potrebbe garantire un livello ancora più elevato di flessibilità ed efficacia. Le motivazioni alla base dell'interazione fra regioni di uno stesso vicinato- ed i fattori di riuscita- non sono solo di natura oggettiva, ma anche di ordine storico e culturale, dato che si tratta quasi sempre di aree che hanno condiviso nei secoli una storia comune ed hanno allacciato diversi rapporti, a seconda delle necessità e del contesto storico, nonché socio-economico.

Inoltre, da quanto detto emerge che ulteriori fattori decisivi alla buona riuscita di un simile progetto sono la volontà politica dei governi nazionali dell'area ed il consenso ai diversi livelli. Anche se le Regioni sono le principali protagoniste operative, non va dimenticato che l'iniziativa è nazionale, per cui sembra lecito chiedersi se può

(59) Si cita ad esempio l'Euroregione Adriatica, l'IAI (Iniziativa Adriatico-Ionica), Unidrion, ecc. Cfr. www.regione.marche.it/macroregione.

(60) AA.VV., *Le macroregioni europee: l'integrazione mediante la cooperazione territoriale*, cit.

un approccio diverso, ma con gli stessi soggetti (*in primis* i governi nazionali) avere maggiore efficacia di istituzioni inter-governative già esistenti, ovvero se può “una botte nuova trasformare il vino vecchio in un prodotto migliore”⁶¹. Il *valore aggiunto* della strategia è stato più volte messo in luce nel corso della trattazione; in particolare si è osservato che questa può contribuire al rafforzamento della cooperazione transnazionale e transfrontaliera, poiché consente di unire gli attori di una regione intorno a sfide comuni e li spinge a trovare soluzioni ottimali per affrontarle. Sul piano dell’arena politica, può anche offrire un modo nuovo di pensare la governance multilivello e la sussidiarietà. Alcuni hanno poi visto nella forma di cooperazione macroregionale un modo per favorire la globalizzazione delle regioni europee, attraverso il posizionamento della MacroRegion “nel mondo”⁶².

Tuttavia dietro il valore aggiunto si nascondono possibili motivi di conflittualità, cioè un certo numero di linee di tensione tra poteri che possono essere attribuite allo sviluppo e all’applicazione di strategie macroregionali. C’è una tensione *tematica*, a causa delle numerose agende politiche che in parte si sovrappongono agli obiettivi degli *stakeholder* coinvolti in una potenziale MacroRegion; c’è una tensione *istituzionale*, a causa della molteplicità dei soggetti interessati e delle associazioni presenti; c’è una tensione *strumentale* che deriva dalla presenza di diversi strumenti per l’implementazione macroregionale di azioni (politici, finanziari, programmi). La tensione emerge anche in termini di *potere* (per esempio legale, finanziario e comunicativo), sulla *titolarità* della strategia macroregionale e sulle sue modalità di attuazione, in un quadro dove non è sufficientemente chiaro se la strategia ha uno sviluppo *top-down* o *bottom-up*. Ed infine, non si può non riconoscere l’esistenza di una potenziale *coordinating tension* nella fase di implementazione, data la presenza di una molte-

(61) A. STOCCHIERO, *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, cit., p. 3.

(62) “Macro-regional cooperation can also be seen as way to position the macro-region in the world and may be used as a globalisation strategy for European regions” (in A. DUBOIS, S. HEDIN, P. SCHMITT, J. STERLING, *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio, electronic working paper 2009:4, in www.nordregio.se, p. 9).

plicità di attori e l'importanza più volte richiamata che questi agiscano in maniera coordinata⁶³. Tenuto conto di questi elementi, l'assenza di vincoli in termini di norme, l'assenza di fondi specifici e l'assenza di nuove istituzioni – pur adattandosi in linea teorica ad una strategia fondata sulla cooperazione tra territori che non si contraddistinguono secondo confini amministrativi, ma secondo problematiche comuni – potrebbe contribuire ad intensificare le tensioni e le resistenze già presenti. L'idea di una cooperazione multisettoriale e multilivello – dove una pluralità di attori collabora intorno agli obiettivi individuati, integrando programmi e risorse, in una situazione di leale collaborazione al di fuori di vincoli stringenti che potrebbero ostacolare le loro azioni – appare vincente ed innovativa. Alla domanda se la strategia macroregionale sia in grado di apportare un valore aggiunto, la risposta non può che essere affermativa: potenzialmente si tratta di un approccio vantaggioso ed avanzato, forse troppo. Affinché lo sviluppo della MacroRegione avvenga secondo gli obiettivi e le modalità previste è cruciale il ruolo dei soggetti coinvolti e la loro capacità non solo di azione, ma soprattutto di collaborazione e coordinamento nell'ottica di una compiuta *multilevel governance*. Se e quali territori sono pronti a questo non è una risposta facile, ma in ogni caso sarà importante valutarlo caso per caso. Quindi no ad eccessivi entusiasmi senza avere le spalle sufficientemente coperte, no al dilagamento di strategie macroregionali senza le necessarie valutazioni, no alla *macroregional fever* come sperimentazione di una nuova modalità di cooperazione, ma sì ad un nuovo strumento in grado di portare quel valore aggiunto in territori che si uniscono in maniera orientata, intorno a specifiche problematiche, a specifici obiettivi e soprattutto si uniscono con una comune *consapevolezza* delle implicazioni che un'azione così integrata ed “allargata” comporta.

(63) Sulle “tensioni tra poteri” che possono emergere in materia di strategia macroregionale si veda A. DUBOIS, S. HEDIN, P. SCHMITT, J. STERLING, *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, cit., p. 10.