



Il Trattato del Quirinale: nuovi orizzonti per la cooperazione transfrontaliera italo-francese

A cura di

Robert Botteghi, Raffaella Coletti, Anne Rainaud,
Giulio M. Salerno, Gabriella Saputelli, Philippe Weckel

**Il Trattato del Quirinale:
nuovi orizzonti per la cooperazione
transfrontaliera italo-francese**

A cura di:

Robert Botteghi, Raffaella Coletti, Anne Rainaud,
Giulio M. Salerno, Gabriella Saputelli, Philippe Weckel

Finanziato dall'EU - Next Generation EU - Bando PRIN 2022 - D.D. n.104 del 2 febbraio 2022 - M4 C2 Inv.1.1 Prot. n. 20225TN2R9 - Titolo progetto: "Italian Borderscapes after 2020. Mapping, unfolding, and re-framing border territories in response to the Covid-19 pandemic" - CUP: D53D23010950006



Consiglio Nazionale delle Ricerche

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSIRFA)

Université Côte d'Azur

Centre d'études et de recherche en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal, Diplomatie Territoriale (CERDACFF DITER)

ISBN (ed. stampa) 978 88 8080 692 9

ISBN (ed. digitale) 978 88 8080 693 6

La versione digitale è pubblicata in Open Access su www.edizioni.cnr.it

Il presente lavoro è protetto dalla licenza CC BY-SA 4.0



pubblicato da

©Cnr Edizioni, 2025

Piazzale Aldo Moro, 7

00185 Roma

www.edizioni.cnr.it

bookshop@cnr.it

in copertina

immagine tratta da: <https://commons.wikimedia.org/wiki/Image:Europa-it-politica-coloured.svg?uselang=it> e modificata da Cnr Edizioni

"Le traité du Quirinal: nouveau paradigme pour la coopération transfrontalière franco-italienne", ISBN : 978-2-336-55178-4, L'Harmattan



Indice generale

Il Trattato del Quirinale: nuovi orizzonti per la cooperazione transfrontaliera italo-francese

Prefazione 9
Andrea Cavallari e Philippe Voiry

Introduzione 11
Robert Botteghi, Raffaella Coletti, Anne Rainaud, Giulio M. Salerno,
Gabriella Saputelli, Philippe Weckel

Parte Prima Le fondamenta

Un passo decisivo nell'integrazione dei confini: il destino comune delle popolazioni italiane e francesi

Philippe Weckel

1.	Introduzione	19
2.	L'attraversamento del confine	27
2.1	Rifocalizzazione della cooperazione transfrontaliera sul confine di Stato	27
2.2	Cooperazione transfrontaliera	30
3.	Il bacino di vita interconnesso	36
3.1	Precedenti	37
3.1.1	Il concetto di bacino di vita nella pratica nazionale	37
3.1.2	L'emergere di bacini di vita transfrontalieri	39
3.2	Il bacino di vita nel Trattato del Quirinale	42
3.2.1	Continuità spaziale	42
3.2.2	Il concetto di bacino di vita	44
4.	Il destino comune dei popoli del bacino di vita transfrontaliero	46
4.1	La nozione di destino comune	47
4.1.1	L'idea cinese di una comunità globale di destini	48
4.1.2	La comunità di destini in Nuova Caledonia	49
4.2	La comunità di interessi degli abitanti nell'area transfrontaliera	50
4.2.1	Soddisfare insieme le esigenze quotidiane	51
4.2.2	La dimensione temporale della solidarietà di destino: il co-sviluppo sostenibile	53
4.2.3	La solidarietà di vicinato in situazioni di crisi	59
4.2.4	L'emergere di un'identità collettiva per le comunità di confine francesi e italiane	60
	Riassunto, Résumé, Abstract	62

Confini e territorio tra crisi della sovranità e potenzialità cooperative dello spazio europeo

Giulio M. Salerno

1.	I confini e il territorio tra sovranità-baluardo e sovranità a rete	65
2.	I confini e il territorio nello spazio europeo: l'affermazione della sovranità a rete	70
3.	I confini nei rapporti di separazione e di porosità tra gli Stati	74
4.	La cooperazione transfrontaliera come manifestazione della porosità dei confini nel senso della sovranità a rete	78
5.	Qualche conclusione, con specifico riferimento alla cooperazione transfrontaliera	81
	Riassunto, Résumé, Abstract	82

Parte Seconda

Lo spazio funzionale transfrontaliero: esperienze al confine Italia-Francia

Verso i “bacini di vita” transfrontalieri: esperienze di integrazione funzionale al confine tra Italia e Francia

Erblin Berisha, Raffaella Coletti

1.	Introduzione	85
2.	Le aree funzionali (transfrontaliere): definizione e stato dell'arte	88
2.1	Le aree funzionali transfrontaliere	91
2.2	Programmazione e gestione delle aree transfrontaliere	93
3.	Esperienze di integrazione transfrontaliera tra Italia e Francia	95
3.1.	I piani integrati del programma Interreg Alcotra	97
3.2.	I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale	102
3.3.	Esperienze consolidate e nuove iniziative	103
4.	Conclusioni	105
	Riassunto, Résumé, Abstract	108

La cooperazione transfrontaliera Italia-Francia: punti da considerare per la creazione di un GECT

Maria Dina Tozzi, Myriam Lamela, Marco Del Fiore, Luca Cestaro

1.	Evoluzione della letteratura sui GECT: dal quadro istituzionale agli approcci critici	111
2.	Quadro normativo e caratteristiche dei GECT nell'Unione europea	117
3.	Finalità e prospettive dei GECT nella cooperazione transfrontaliera	120
4.	Ambiti operativi e settori di intervento dei GECT	121
5.	Stato dell'arte e criticità nell'implementazione dei GECT: analisi di due casi studio italo-francesi	125
6.	Linee guida per il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera italo-francese: alcune proposte operative	133
	Riassunto, Résumé, Abstract	135

Parte Terza

Approcci di scienza amministrativa alla cooperazione transfrontaliera

Gli strumenti giuridici per la collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi, dal dopoguerra al Trattato del Quirinale

Gabriella Saputelli

1.	Introduzione	139
2.	La cooperazione territoriale: il contesto sovranazionale, europeo e nazionale	141
3.	L'azione esterna delle collettività territoriali in Italia e in Francia, tra simmetrie, asimmetrie e novità	146
3.1	Le attività internazionali delle autonomie territoriali italiane	146
3.2	L'azione esterna delle collettività territoriali in Francia	150
3.3	Simmetrie e asimmetrie tra l'ordinamento italiano e quello francese	153
4.	Il Trattato del Quirinale e la sua attuazione	154
5.	Le intese e i patti stipulati dalle autonomie territoriali italiane e francesi	157
6.	Alcune brevi considerazioni finali	160
	Riassunto, Résumé, Abstract	160

La cooperazione transfrontaliera nelle Alpi meridionali. Un approccio di scienza amministrativa

Jimmy Meersman, Jack Hebrard

1.	Introduzione	163
2.	Un quadro giuridico adatto alla cooperazione transfrontaliera	166
2.1	La competenza delle autorità locali	166
2.2	La preminenza dello stato sovrano	170
3.	Dagli inconvenienti amministrativi alla cooperazione transfrontaliera	173
3.1	La costruzione dell'area transfrontaliera	173
3.2	Governance dell'area transfrontaliera	175
	Riassunto, Résumé, Abstract	181

Parte Quarta

Ricerca e partecipazione degli attori della cooperazione transfrontaliera

Il Trattato del Quirinale: una ricerca di senso?

Robert Botteghi

1.	Introduzione	185
2.	“Il fatto transfrontaliero italo-francese”: dal bacino nazionale a quello continuo	187
2.1	Il motore iniziale della cooperazione transfrontaliera: il finanziamento europeo	188
2.2	Una progressiva costruzione giuridica e le politiche pubbliche	189
2.3	Dal nazionale al bacino di vita	190

2.4	Evoluzione del paradigma nel flusso del movimento ieratico	193
3.	Una breve epistemologia del “fatto transfrontaliero italo-francese”	194
4.	Cambiamenti nella ricerca, nella formazione e nelle carriere	196
4.1	Imparare a leggere i segni dei nuovi tempi	197
4.2	Conoscenze, know-how e capacità interpersonali creano occupabilità	197
4.3	Precarietà del lavoro: una sfida per la trasmissione dei saperi	198
4.4	Quali contenuti per la formazione del sapere?	199
5.	Conclusione provvisoria: sviluppare una “cultura transfrontaliera”	201
	Riassunto, Résumé, Abstract	205

Bacino di vita e democrazia partecipativa. Dalla cooperazione alla collaborazione: informazione, consultazione e concertazione nel bacino di vita

Anne Rainaud

1.	Introduzione	207
2.	Il bacino transfrontaliero, un’idea promossa dalle autorità pubbliche per i cittadini, ma senza i cittadini (I)	209
2.1	Il bacino di utenza è innanzitutto un’idea, un concetto piuttosto vago, nato da un desiderio interstatale	210
2.1.1	Un impegno interstatale formalizzato da strumenti giuridici internazionali generali sulla cooperazione	210
2.1.2	Un impegno interstatale incoraggiato da specifici accordi interstatali	212
2.2.	Obblighi giuridici internazionali ed europei per gli Stati di garantire la democrazia partecipativa	215
2.2.1	Strumenti giuridici specifici per promuovere la democrazia partecipativa a livello transfrontaliero	216
2.2.2	Il diritto di partecipazione pubblica, un dovere delle autorità pubbliche sancito dal diritto nazionale	216
3.	La concretizzazione del bacino di vita transfrontaliero attraverso la nascita di una comunità di vita binazionale (II)	219
3.1	Il ruolo degli enti locali e regionali nella costruzione congiunta del bacino di vita	219
3.1.1	Identificazione del bacino di vita	220
3.1.2	Determinazione di priorità strategiche precise definite congiuntamente	220
3.2.	La costituzione sostenibile di un bacino di vita transfrontaliero funzionale	221
3.2.1	Principi comuni per la valorizzazione del bacino di vita	221
3.2.2	Esportare esperienze di successo nella cooperazione transfrontaliera	222
	Riassunto, Résumé, Abstract	223

Allegato 1: Strumenti di finanziamento e di ricerca per la cooperazione tra Italia e Francia

Emanuela Rubbino

1.	Introduzione	225
2.	Strumenti di finanziamento e di ricerca in Francia	226

2.1	Il dottorato in Francia	226
2.2	Altre fonti di finanziamento ministeriale francesi per la ricerca: l'Agence Nationale de la Recherche (ANR)	228
2.3	I finanziamenti europei negli enti regionali francesi	229
3.	Strumenti di finanziamento e di ricerca in Italia	231
3.1	Il dottorato in Italia	231
3.2	Altre fonti di finanziamento ministeriale italiani: Il Programma Nazionale per la Ricerca	233
3.3	Le fonti di finanziamento europeo nelle regioni italiane	234
4.	I finanziamenti dei programmi di cooperazione territoriale europea	237
5.	Ulteriori fonti di finanziamento per la ricerca e la cooperazione italo-francese: L'Università Italo-francese	239

Gli eventi della rete DITER - CNR ISSIRFA

Emanuela Rubbino

241 |247

- Verso nuovi strumenti giuridici e programmatici per la cooperazione territoriale italo-francese (Vers de nouveaux outils juridiques et programmatiques pour la coopération territoriale italo-française), 29 settembre 2021, seminario ibrido, online ed in presenza presso la Sala Marconi del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma.
- Il Trattato del Quirinale: una firma che unisce Italia e Francia. Quali opportunità per i nostri territori? (Le Traité du Quirinal: une signature qui unit l'Italie et la France. Quelles opportunités pour nos territoires ?), 24 ottobre 2022, Sala Consiliare della Provincia, Imperia.
- La cooperazione transfrontaliera Italia-Francia a un anno dalla firma del Trattato del Quirinale (La coopération transfrontalière Italie-France un an après la signature du Traité du Quirinal), 25 novembre 2022, seminario ibrido, online ed in presenza presso l'Università LUMSA, Roma.
- Primo simposio della cooperazione transfrontaliera franco-italiana (Premier symposium de la coopération transfrontalière franco-italienne), 19-20 giugno 2023, SciencesPo - Campus Mentone.
- Il bacino di vita transfrontaliero: un laboratorio di integrazione europea tra Italia e Francia (Le bassin de vie transfrontalier: un laboratoire d'intégration européenne entre l'Italie et la France), 18 aprile 2024, seminario ibrido, online ed in presenza presso la Sala Marconi del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma.
- Secondo simposio della cooperazione Italo-Francese "Una cooperazione transfrontaliera rafforzata al servizio della popolazione e degli attori economici" (Deuxième symposium de la coopération franco-italienne: "Une coopération transfrontalière renforcée au service des populations et des acteurs économiques"), SciencesPo - Campus Mentone.
- Traité du Quirinal et frontière maritime. Corse et bassin de vie maritime: un concept pertinent pour la coopération transfrontalière de proximité? (Trattato del Quirinale e frontiera marittima. Corsica e bacino di vita marittimo: un concetto pertinentete per la cooperazione transfrontaliera di prossimità?), 6-7 marzo 2025, Palais des Gouverneurs, Bastia.

Prefazione

Il Trattato del Quirinale, firmato a Roma il 26 novembre 2021, non solo rappresenta un punto di svolta per i rapporti tra Italia e Francia, ma costituisce anche una pietra miliare per la cooperazione transfrontaliera tanto dal punto di vista concettuale che operativo. Dedicando alla cooperazione transfrontaliera un intero articolo (art.10) e istituendo con la creazione dell'omonimo Comitato una innovativa governance multilivello, il Trattato del Quirinale riconosce alle popolazioni transfrontaliere piena dignità e le pone al centro dei rapporti bilaterali, anche in un'ottica di sempre maggiore integrazione europea. Richiamando i concetti di "bacino di vita interconnesso" e di "destino comune" dei territori e delle popolazioni frontaliere, esso afferma il principio di rispondere ai bisogni specifici dei territori transfrontalieri, anche in deroga alla normativa nazionale. A poco più di tre anni dalla sua firma, si può dire che il bilancio dei risultati sin qui conseguiti è ampiamente positivo. Il Trattato ha infatti acceso l'attenzione sulla cooperazione transfrontaliera e rilanciato l'attività di ricerca. Il Comitato istituito dall'art.10.7 si è riunito due volte a Torino (ottobre 2023) e a Nizza (febbraio 2025) sotto la presidenza dei Ministri degli Affari Esteri, riunendo i rappresentanti dei territori al più alto livello politico e alcuni parlamentari dei due paesi. Il Principato di Monaco è stato associato ai lavori del Comitato, che ha visto anche la partecipazione interessata di altri Ministri (Funzione pubblica per l'Italia a Torino e Trasporti per la Francia a Nizza). Sotto l'impulso dato dal Trattato e dal Comitato, hanno preso il via nuove iniziative locali e nuovi organismi sono in corso di istituzione (Alleanza transfrontaliera delle Alpi del Sud, GECT delle Alpi del Mare). Altre interessanti collaborazioni ad esso collegate sono state siglate tra i vari soggetti chiamati a lavorare sempre di più insieme lungo il confine (ne sono un esempio quelle concluse di recente tra la Città Metropolitana di Genova e la Métropole Nice Côte d'Azur e tra la Valle d'Aosta e il Dipartimento della Haute Savoie).

Se il successo del Trattato è innegabile, molto resta ancora da fare. Il Comitato ha dimostrato a Nizza di saper passare dall'enunciazione degli obiettivi da

perseguire all'approfondimento di alcuni temi ritenuti di prioritario interesse, promuovendo il dibattito e in alcuni casi, lanciando delle proposte per superare gli ostacoli esistenti alla cooperazione transfrontaliera. Bisogna ora passare alla fase ulteriore e realizzare i necessari passi avanti nella elaborazione di politiche comuni che rafforzino i legami tra i territori transfrontalieri e diano concretezza al concetto di "bacino di vita interconnesso".

Un contributo fondamentale per il raggiungimento di questi ambiziosi risultati viene dal supporto scientifico e dal dibattito che da tempo è organizzato e promosso con lungimiranza dalla comunità accademica e di ricerca dei due paesi, attore imprescindibile per approfondire e esplorare nuove possibilità di collaborazione e soprattutto per consolidare e rafforzare da una parte e dall'altra della frontiera la comune consapevolezza che la cooperazione transfrontaliera è strumento essenziale nelle relazioni bilaterali e nella costruzione di un'Europa più integrata. Ne sono testimonianza i contributi raccolti in questo volume a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi regionali federali e sulle Autonomie "Massimo S. Giannini" (ISSIRFA) del CNR e del Centre d'études et de Recherche en Droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF) dell'Università di Nizza, cui ancora una volta va il merito di aver fornito il contesto per approfondire e fare avanzare il dibattito scientifico sulla cooperazione transfrontaliera e, così facendo, sostenerne con vigore la realizzazione sul terreno.

Andrea Cavallari,

Ministro Plenipotenziario - Capo dell'Unità per la cooperazione transfrontaliera
- Direzione Generale per i Paesi Europei (MAECI, Roma)

Philippe Voiry,

Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières (MEAE, Paris)

Roma e Parigi, 18.02.2025

Introduzione

Questo volume offre un'articolata e sistematica analisi sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia, alla luce del Trattato del Quirinale. Il Trattato bilaterale, firmato il 26 novembre 2021, è entrato in vigore il 1° febbraio 2023, dopo essere stato ratificato dai Presidenti della Repubblica dei due Paesi in seguito alle approvazioni dei Parlamenti: in Italia il 25 maggio 2022 alla Camera dei deputati e il 5 luglio 2022 al Senato, in Francia il 27 settembre 2022 al Senato e il 31 ottobre 2022 all'Assemblea Nazionale. In due secoli di convivenza, Italia e Francia hanno firmato diverse centinaia di strumenti (accordi, convenzioni e protocolli), ma nessun testo di portata generale, nonostante la densità dei legami che storicamente uniscono i due Paesi. Pur basandosi sulla specificità delle relazioni franco-italiane, il Trattato del Quirinale può quindi essere paragonato al Trattato franco-tedesco dell'Eliseo del 1963 e al Trattato franco-monegasco di Parigi del 24 ottobre 2002: esso mira infatti a rafforzare legami istituzionali e l'unione delle società civili. Dovrebbe sviluppare un "riflesso franco-italiano", cristallizzando abitudini di lavoro comune a tutti i livelli di cooperazione. Le relazioni bilaterali saranno quindi meno sensibili ai rischi politici.

Il Trattato, mirato ad una cooperazione rafforzata nel contesto dell'Unione europea, include un articolo (art. 10) dedicato alla cooperazione transfrontaliera, con l'obiettivo di incentivare l'integrazione delle comunità locali di confine nell'ambito di un bacino di vita interconnesso "in cui le popolazioni italiana e francese condividono un destino comune". Questa disposizione collega espressamente la nozione di bacino di vita a quella di "confine terrestre". Resta quindi aperta la questione dell'impatto delle frontiere marittime sulle isole di Corsica e Sardegna e sulle zone costiere limitrofe dei due Paesi. Tuttavia, data la sua finalità generale, il Trattato del Quirinale tiene necessariamente conto anche dell'integrazione del bacino di frontiera marittimo. Infatti, è in applicazione della politica europea di coesione territoriale, che l'UE mira complessivamente a colmare i divari di ricchezza e sviluppo delle zone di confine.

Il Trattato rappresenta una importante opportunità per la cooperazione transfrontaliera italo-francese, innanzitutto perché prevede meccanismi che ne possono facilitare l'attuazione. I due paesi firmatari si impegnano infatti a dotare "le collettività frontaliere e gli organismi di cooperazione transfrontaliera di competenze appropriate per rendere gli scambi e la cooperazione più dinamici". Lo stesso articolo 10 prevede inoltre la costituzione di un Comitato di cooperazione frontaliere, presieduto dai Ministeri competenti di entrambe le parti, che ha il compito di promuovere e facilitare la risoluzione dei numerosi ostacoli giuridici e amministrativi che ancora si frappongono ad una piena realizzazione del potenziale di cooperazione al confine tra Italia e Francia. La prospettiva di una maggiore cooperazione territoriale ha dato nuovo impulso e sostegno alle iniziative locali nelle diverse aree che compongono il lungo confine italo-francese. Quindi, più in generale, il Trattato rappresenta un'opportunità senza precedenti perché ha innescato una nuova effervescenza nelle relazioni italo-francesi a diversi livelli.

Il confine terrestre tra Francia e Italia è infatti estremamente variegato: lungo 515 km, divide la Francia sud-orientale e l'Italia nordoccidentale attraversando le regioni Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria sul versante italiano, e quelle di Alvernia-Rodano-Alpi e del Sud (già Provenza-Alpi-Costa Azzurra) su quello francese; ad esso si aggiunge il confine marittimo, che coinvolge le isole di Corsica e Sardegna, oltre alle regioni Toscana, Liguria e Région Sud. Il confine si caratterizza dunque per la sua eterogeneità.

Pur trattando temi di rilievo per l'intera frontiera italo-francese, questo volume fa riferimento anche ad alcune specifiche esperienze relative all'area delle Alpi del Sud. Si tratta di un territorio a sua volta estremamente variegato, che va dalle zone montane al mare, con una forte urbanizzazione, in particolare nella parte francese con l'area metropolitana di Nizza Costa Azzurra. L'attraversamento del confine è molto frequente, sia da parte di lavoratori che di cittadini e turisti. I flussi di persone - soprattutto di lavoratori - coinvolgono anche il Principato di Monaco, che intrattiene importanti relazioni economiche e istituzionali con le autorità dei territori italiani e francesi. La cooperazione nell'area è sostenuta

da due programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati dall'Unione europea, uno terrestre (Interreg Alcotra) e uno marittimo (Interreg Marittimo). Tuttavia, permangono ostacoli ad una piena cooperazione, il cui potenziale risulta ancora non adeguatamente sfruttato; una maggior efficienza e visione strategica nell'interscambio, al riguardo, potrebbe migliorare la qualità della vita dei cittadini frontalieri, ad esempio con riferimento all'accesso ai servizi pubblici essenziali o facilitando i trasporti.

Il Trattato del Quirinale ha stimolato una nuova attenzione alla cooperazione transfrontaliera da parte delle comunità locali lungo tutta la frontiera italo-francese, inclusa la zona delle Alpi del Sud. Un esempio è la firma della dichiarazione di intenti dell'Alleanza Transfrontaliera delle Alpi del Sud, promossa dalle Province italiane di Imperia e Cuneo e la Métropole Nice-Côte d'Azur; ad essa sono associati i Comuni di Imperia e di Cuneo, la Ville de Nice, le Città metropolitane di Genova e Torino e la Communauté d'agglomération de la Riviera française (Carf), mentre il Principato di Monaco è presente in qualità di osservatore. L'accordo era stato lanciato l'8 febbraio 2024 a Imperia; il 29 novembre successivo, a Nizza, è stata siglata la Dichiarazione d'intenti dai rappresentanti delle tre realtà territoriali fondatrici, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione e l'integrazione transfrontaliera¹. Inoltre, è attualmente in discussione l'ipotesi di costituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale detto "di prossimità" tra i Comuni di confine della Riviera francese, della Liguria e del Piemonte.

Questo volume raccoglie contributi di autori italiani e francesi, con diverse prospettive disciplinari. Il volume è maturato nel quadro delle attività condotte congiuntamente dal gruppo di ricerca DITER (Diplomatie Territoriale) dell'Università della Côte d'Azur e dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR ISSIRFA). A partire dal 2021 è stata avviata una collaborazione finalizzata non solamente ad analizzare il Trattato del Quirinale, ma anche ad accompagnare le

1. Al seguente link è disponibile la road map dell'alleanza: <https://presseagence.fr/nice-lalliance-des-alpes-du-sud-presente-sa-feuille-de-route/> (consultato il 10.01.2025).

collettività territoriali nel processo di integrazione transfrontaliera. L'approccio adottato è basato sulla metodologia della ricerca-azione collaborativa: una attività di ricerca basata sulla cooperazione tra ricercatori e operatori. L'attività di ricerca è stata dunque accompagnata da un'attività di sostegno alle pratiche di cooperazione transfrontaliera nel contesto delle Alpi del Sud. La collaborazione DITER - CNR ISSIRFA illustra, in ambito universitario, la continua attenzione degli attori italiani e francesi richiesta dal Trattato del Quirinale e da una comunità di interesse per il "diritto vivente".

La prima sezione di questo volume affronta gli aspetti giuridici che introducono le riflessioni successive. Philippe Weckel esamina il concetto di "destino comune" tra la popolazione italiana e francese che il Trattato propone, collegandolo a quello di "bacino di vita interconnesso". Il bacino di vita è originariamente uno strumento di classificazione statistica adottato in Francia. È divenuto prescrizione legale nel territorio di confine grazie all'inserimento in un Trattato internazionale. La strada da percorrere è tuttavia ancora lunga affinché questo spazio multifunzionale transfrontaliero possa ottenere una piena continuità spaziale nel territorio europeo. Il campo variabile delle interazioni transfrontaliere dovrà essere definito caso per caso. Nel bacino di vita transfrontaliero, le comunità locali sono chiamate a perseguire insieme obiettivi di sviluppo sostenibile, alla luce della indivisibilità del loro destino, andando a comporre una vera e propria identità collettiva transfrontaliera. Giulio Salerno analizza la relazione tra confini e territorio dal punto di vista del diritto costituzionale, focalizzandosi da un lato sulla crisi della sovranità, dall'altro sulle potenzialità di cooperazione che si aprono nel contesto europeo. A partire dalla considerazione del territorio come oggetto, ossia come spazio occupato da una specifica normatività, l'analisi si concentra sui territori di confine: tanto più i confini sono chiusi, tanto più si rafforza una sovranità-baluardo; tanto più sono resi porosi, tanto più si verifica una sovranità a rete. È in questo contesto che si inserisce la cooperazione transfrontaliera, nata nell'evoluzione storica dei rapporti tra Stati e comunità territoriali interne agli Stati. Si tratta di una pratica essenziale per costituire reti efficienti e condivise di protezione e promozione dei diritti civili e sociali, nella consapevolezza che negli

spazi transfrontalieri non considerare e non superare la debolezza di una parte si traduce in rischi per entrambe le parti che vivono sui versanti dei confini.

La seconda sezione del volume è dedicata al tema dello spazio funzionale transfrontaliero e alle esperienze maturate al confine tra Italia e Francia in tale prospettiva. Il contributo di Erblin Berisha e Raffaella Coletti ricostruisce l'evoluzione del concetto di aree funzionali nel contesto dell'Unione europea, alla luce del concetto di bacino di vita transfrontaliero enfatizzato nel Trattato del Quirinale. In particolare, vengono analizzate le sfide di traduzione e applicazione di questo concetto in aree di confine: gli autori richiamano inoltre una serie di esperienze di integrazione funzionale tra Italia e Francia, maturate in seno alla programmazione europea (in particolare nel contesto del programma europeo Interreg Alcotra o tramite l'adozione di Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale), ma anche quelle elaborate a partire da relazioni istituzionali a scala locale e regionale. La panoramica offerta conferma l'esigenza di definire i bacini di vita transfrontalieri a geometria variabile e con un certo grado di flessibilità. Il contributo di Maria Dina Tozzi, Myriam Lamela, Marco Del Fiore e Luca Cestaro analizza lo strumento dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT). Dopo una presentazione dello stato dell'arte della letteratura in materia, dalla quale emerge la crescente rilevanza di questo strumento per il governo del territorio transfrontaliero, sono approfondite due esperienze di GECT avviate tra Italia e Francia nello spazio marittimo: il GECT Bocche di Bonifacio (istituito nel 2012) e il GECT Isole, che non è mai giunto alla fase di formale approvazione. Tra l'altro, si rilevano alcune criticità nell'implementazione del GECT, dalle complessità amministrative alle difficoltà di coordinamento multilivello, e si propongono una serie di raccomandazioni pratiche per rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia, come un approccio graduale e una strategia congiunta di sviluppo territoriale.

La terza sezione del volume affronta la cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia sotto il profilo del diritto amministrativo. Il contributo di Gabriella Saputelli analizza le potenzialità e le esperienze di cooperazione transfrontaliera tra i due paesi nel contesto europeo, alla luce del quadro normativo vigente nei due

ordinamenti nazionali. Si sottolinea come, pure in presenza di una articolazione territoriale della Repubblica e di un ruolo degli enti territoriali nei due Paesi simile per molti aspetti, numerose sono le differenze, che si traducono spesso in ostacoli alla cooperazione transfrontaliera tra autorità regionali e locali. In questo contesto sono analizzate anche le potenzialità del Trattato del Quirinale, di cui si auspica una piena attuazione da parte delle istituzioni. Il contributo di Jimmy Meersman e Jack Hebrard si focalizza sul versante francese, analizzando il contesto giuridico per la cooperazione transfrontaliera. Pure in presenza di un quadro normativo favorevole, l'analisi effettuata mostra uno scollamento tra gli obiettivi teorici perseguiti dalla legge e quelli raggiunti nella pratica. Secondo gli autori, tale scollamento è dovuto non tanto alla legge quanto alla sua attuazione, anche a causa di una visione politica di breve termine che ostacola una piena attuazione delle potenzialità di cooperazione transfrontaliera. Il nuovo contesto inaugurato dal Trattato del Quirinale offre un futuro promettente per risolvere tali ostacoli. L'ultima sezione del volume si concentra sul tema della partecipazione. Robert Botteghi ricostruisce la lunga storia di cooperazione transfrontaliera alla frontiera italo-francese e in particolare nella zona delle Alpi del Sud, concentrandosi sulla necessità di sviluppare una nuova cultura transfrontaliera che tenga conto del contesto nazionale e globale in evoluzione. In questo quadro, l'università e la ricerca possono giocare un importante ruolo, e l'approccio della ricerca-azione collaborativa può attivare un processo di accompagnamento alle relazioni transfrontaliere che tenga conto tanto della realtà della cooperazione, quanto dell'evoluzione dell'immaginario e della percezione del confine. Il contributo di Anne Rainaud si concentra sull'esigenza di attivare meccanismi partecipativi: come sottolineato dall'autrice, per condividere un destino comune, le popolazioni devono essere coinvolte nella definizione di questo destino. Il concetto di bacino di vita è infatti strettamente legato a quello di democrazia partecipativa. A questo proposito l'autrice ripercorre, inoltre, il diritto alla partecipazione pubblica, previsto con diverse modalità sia nella legislazione italiana sia in quella francese, ponendo inoltre enfasi sul ruolo giocato dalle autorità territoriali nella costruzione del bacino di vita transfrontaliero.

Il volume si completa con due allegati curati da Emanuela Rubbino. Il primo allegato contiene una panoramica ragionata dei diversi strumenti finanziari e istituzionali attivabili a sostegno della ricerca e della cooperazione transfrontaliera, anche nell'ottica di sostenere la formazione di una nuova generazione di professionisti che possano nutrire le relazioni italo-francesi. Il secondo allegato riassume, a sua volta, le principali iniziative che sono state organizzate sino ad oggi dalla rete costituita dal CNR ISSIRFA e dal Programma DITER, per sostenere anche operativamente la costruzione di alleanze trans-locali che possano favorire la qualità della vita dei cittadini frontalieri delle Alpi del Sud.

Questo libro costituisce una tappa significativa di un percorso scientifico sempre più stretto e reciprocamente fruttuoso, che ci impegniamo a proseguire nel segno della cooperazione italo-francese per il bene e il destino comune delle nostre collettività.

R. Botteghi, R. Coletti, A. Rainaud, G. Salerno, G. Saputelli, P. Weckel

Parte Prima
Le fundamenta

Un passo decisivo nell'integrazione dei confini: il destino comune delle popolazioni italiane e francesi

Philippe Weckel

1. Introduzione - 2. L'attraversamento del confine - 2.1 Rifocalizzazione della cooperazione transfrontaliera sul confine di Stato - 2.2 Cooperazione transfrontaliera - 3. Il bacino di vita interconnesso - 3.1 Precedenti - 3.1.1 Il concetto di bacino di vita nella pratica nazionale - 3.1.2 L'emergere di bacini di vita transfrontalieri - 3.2 Il bacino di vita nel Trattato del Quirinale - 3.2.1 Continuità spaziale - 3.2.2 Il concetto di bacino di vita - 4. Il destino comune dei popoli del bacino di vita transfrontaliero - 4.1 La nozione di destino comune - 4.1.1 L'idea cinese di una comunità globale di destini - 4.1.2 La comunità di destini in Nuova Caledonia - 4.2 La comunità di interessi degli abitanti dell'area transfrontaliera - 4.2.1 Soddisfare insieme le esigenze quotidiane - 4.2.2 La dimensione temporale della solidarietà di destino: il co-sviluppo sostenibile - 4.2.3 La solidarietà di vicinato in situazioni di crisi - 4.2.4 L'emergere di un'identità collettiva per le popolazioni di confine francesi e italiane - Riassunto, Résumé, Abstract.

1. Introduzione

Il destino comune di Italia e Francia è menzionato due volte nel Trattato del Quirinale. Appare prima nel preambolo e poi nel corpo dell'accordo, nell'articolo 10 sulla cooperazione transfrontaliera. Questi due riferimenti non hanno la stessa portata giuridica e non si applicano allo stesso argomento.

La comunità di destini a livello nazionale. Il secondo paragrafo del preambolo ricorda

“che la loro comunità di destini [tra la Repubblica francese e la Repubblica italiana] è fondata sui principi fondamentali e gli obiettivi iscritti nella Carta delle Nazioni Unite e dal Trattato sull'Unione europea” (...).

Il preambolo non è la fonte dei diritti e degli obblighi stabiliti da questo Trattato di

“cooperazione rafforzata”. Ha lo scopo di facilitare l’attuazione dell’impegno del Trattato, di cui chiarisce il significato e la portata. Il suo scopo è quindi quello di spiegare come la cooperazione tra Francia e Italia debba diventare più forte. Tuttavia, è prassi comune collocare la cooperazione bilaterale interstatale nel contesto delle relazioni “amichevoli”, o addirittura di “amicizia”, ossia relazioni interstatali che dimostrano simpatia e benevolenza reciproca, al di fuori di un contesto di parentela (cuginanza). Il preambolo di questo Trattato di cooperazione rafforzata sottolinea la densità, “la portata e la profondità” dell’amicizia franco-italiana, che è radicata in una specifica dimensione storica e geografica, particolarmente legata alla regione mediterranea. In breve, i due Paesi condividono un patrimonio immateriale comune. È su questa base di affinità condivise che si costruisce una ‘comunità di destini’. Si fonda sull’adesione a valori comuni (“principi e obiettivi fondamentali”) fissati nella pietra (iscritti nella Carta delle Nazioni Unite e dal Trattato sull’Unione europea) ed esprime un attaccamento condiviso a un ordine sociale simile a livello nazionale (democrazia pluralista basata sulla tolleranza e sullo Stato di diritto) e a livello internazionale (ordine pacifico e multilateralismo). Il Trattato di cooperazione rafforzata mira a sviluppare una comunità di destini tra la Repubblica francese e la Repubblica italiana, e i vari obiettivi indicati nel preambolo descrivono gli assi di questa integrazione politica tra due membri fondatori dell’Unione europea. L’affermazione della solidarietà tra le due nazioni è quindi ben servita dall’intelligenza della redazione, dalla complicità linguistica, di cui il Trattato del Quirinale è testimone: l’espressione “comunità di destini” che compare nel preambolo è perfettamente spiegata dai redattori ed è quindi di facile comprensione.

La comunità di destini a livello locale. Nel suo primo paragrafo, l’articolo 10 del Trattato fa riferimento al destino comune condiviso dalle popolazioni di confine italiane e francesi. Il Trattato copre tutte le aree di cooperazione bilaterale, comprese quelle sviluppate nel quadro delle istituzioni europee e internazionali. Tuttavia, è la cooperazione locale e territoriale, la cooperazione transfrontaliera di cui all’articolo 10, ad essere al centro della nostra discussione. A questo proposito, l’accordo internazionale in questione deve essere considerato come un Trattato di

integrazione frontaliera e, in quanto tale, giustifica il confronto con gli strumenti che rientrano in questa categoria di impegni internazionali di cooperazione europea. Questo secondo riferimento alla solidarietà di destini è quindi rivolto specificamente ai gruppi di popolazione che abitano lungo il confine di Stato. In effetti, l'affermazione di un destino comune a livello nazionale rende certamente più facile affermare la comunità di destini specifica della zona di confine, evitando di opporre queste due scale spaziali.

Il confine, perno dell'area transfrontaliera. Il punto 1 dell'articolo 10 afferma che "La frontiera terrestre italo-francese costituisce un bacino di vita interconnesso, in cui le popolazioni italiana e francese condividono un destino comune."

Questa frase stabilisce una correlazione tra due gruppi nominali, il bacino di vita interconnesso e il destino comune delle popolazioni. Il bacino di vita è quindi designato come un'area di solidarietà transfrontaliera e transnazionale. Queste due nozioni correlate sono implicate dal confine terrestre franco-italiano: "Il confine (...) costituisce (...)". Possiamo quindi notare la particolare enfasi data dai redattori del Trattato del Quirinale al riferimento al concetto di confine di Stato, che, in virtù della sua posizione nel testo, hanno reso l'alfa e l'omega della cooperazione territoriale di cui all'articolo 10. Si fa quindi riferimento a una frontiera interna dell'Unione europea, e questa caratteristica dovrebbe chiarire il significato della frase in questione: si tratta di una frontiera 'aperta', ossia che può essere attraversata liberamente. In altre parole, il confine è il libero passaggio da un territorio nazionale all'altro.

Il passaggio di frontiera e la creazione dello spazio interno dell'Unione europea. La crisi sanitaria da COVID-19 ha accelerato la consapevolezza dell'esistenza dei confini nazionali. La vita quotidiana dei residenti al confine è stata sconvolta dagli ostacoli alla circolazione. Dopo essere stati messi in ombra dall'abolizione dei confini fisici all'interno dell'Unione europea, i confini degli Stati membri sono tornati all'attenzione generale quando sono state adottate le misure nazionali di protezione della salute¹. In realtà, la linea di confine non rientra

1. "Quando nel 2017 la Commissione europea ha adottato la Comunicazione "Stimolare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE", nessuno sapeva che, tre anni dopo,

nelle competenze dell'Unione europea, ma piuttosto nella sfera del diritto pubblico internazionale tra i due Stati di cui organizza il vicinato. Internazionale per natura, il confine comune rimane anche, nel vero senso della parola, ai margini del diritto pubblico nazionale. Pertanto, una regola di diritto pubblico fondamentale come la territorialità del servizio pubblico è raramente citata e, in ultima analisi, mantiene un carattere trascendentale nel diritto interno. Tuttavia, questa linea geografica, materializzata dai marcatori di confine, taglia lo spazio. Non separa gli Stati, ma ne salda i territori. Come oggetto geografico astratto, non impedisce di per sé alle persone di attraversarla. Segna il limite spaziale dei poteri pubblici e della proprietà fondiaria. Quest'ultimo si ferma lì, così come il territorio di comuni, intercomuni, dipartimenti, province, regioni, autorità decentrate, ecc. E il confine corrisponde al limite di validità dell'ordinamento giuridico nazionale nella sua dimensione spaziale. Tuttavia, nel contesto della creazione dello spazio interno dell'Unione europea, il fatto transfrontaliero, o 'transfrontalità', si è ampiamente affermato. Lo spazio transfrontaliero è diventato un habitat specifico, uno spazio transnazionale aperto dalle libertà di movimento e di soggiorno. In questo contesto, la territorialità dei servizi pubblici non risponde più alle esigenze quotidiane di questa nuova categoria di utenti e cittadini, la cui residenza, occupazione e servizi quotidiani richiedono di attraversare regolarmente il confine. Adeguare la regola della territorialità, la cui stessa esistenza è stata finora trascurata, è diventata una priorità, sia come requisito democratico concreto, sia per la piena realizzazione del principio di coesione dell'Unione europea: la frattura spaziale creata dal confine legale svantaggia le persone per le quali l'attraversamento abituale del confine di Stato è ormai uno stile di vita.

La via bilaterale all'integrazione transfrontaliera. I trattati di integrazione dei confini si stanno moltiplicando per facilitare la vita quotidiana degli abitanti

avremmo preso piena coscienza dell'esistenza delle frontiere interne con la chiusura di molti punti di passaggio e l'attuazione di misure senza precedenti, che hanno limitato la nostra libertà di movimento e ostacolato la vita transfrontaliera", Le regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea, Relazione della Commissione europea del 14. 07. 2021, COM (2021) 393 definitivo.07.2021, COM(2021) 393 definitivo.

delle aree transfrontaliere, come il Trattato di Aquisgrana con la Germania², il Trattato del Quirinale con l'Italia e il Trattato di Barcellona con la Spagna³. La Francia ha quindi intrapreso un processo di generalizzazione della cooperazione territoriale rafforzata attraverso tutti i suoi confini. In quanto aree di transizione tra due ecosistemi nazionali, le zone di confine hanno il potenziale per agire come potenti leve per lo sviluppo economico, a condizione che l'impatto negativo del confine sia mitigato. I vari trattati bilaterali di integrazione dei confini perseguono questo obiettivo comune, che fa parte del progetto europeo. Tuttavia, ogni confine è bilaterale per natura: si tratta di una relazione giuridica tra due Stati. La natura specifica di ogni confine si riflette nella formulazione degli accordi bilaterali, e ogni integrazione di confine è diversa. L'articolo 11, punto 7, del Trattato del Quirinale afferma che "il presente accordo sarà attuato in conformità al diritto internazionale applicabile e agli obblighi derivanti dal fatto che entrambe le Parti sono membri dell'Unione europea". Tuttavia, l'indiscutibile principio dell'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione europea non richiede l'interpretazione uniforme di trattati bilaterali simili che fanno parte della sua attuazione.

L'unicità del Trattato del Quirinale si esprime nella formulazione esplicita di tre concetti strettamente collegati: il confine terrestre, il bacino di vita interconnesso transfrontaliero e la solidarietà degli abitanti su entrambi i lati del confine. Si può dire che questo trittico rappresenti l'incontro di tre rappresentazioni parziali di un processo di integrazione del confine. Il fatto che il confine di Stato tagli lo spazio è un fatto che si può osservare in tutto il mondo. Che questo impatto possa ostacolare la piena realizzazione dello spazio interno dell'Unione europea è ormai ben accettato. Infine, il bacino di vita transfrontaliero è un concetto emergente che viene rafforzato dalla sensazione delle popolazioni interessate che

-
2. Trattato tra la Repubblica francese e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione e l'integrazione franco-tedesca, firmato ad Aquisgrana il 22 gennaio 2019, JORF n. 0036 del 12/02/2020.
 3. Trattato di amicizia e cooperazione franco-spagnolo firmato a Barcellona il 19 gennaio 2023, <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/14/20828fdc7c713dc88e993c917c-97dc1377f50a08.pdf> (consultato il 10.1.2025).

la loro vita quotidiana sia diversa dalla situazione ordinaria perché si trovano a cavallo del confine. Se ci limitassimo a questi fatti, la relazione franco-italiana non presenterebbe alcuna particolarità importante rispetto ad altri trattati di integrazione frontaliere. La specificità risiede nella formulazione stessa del Trattato del Quirinale, che prescrive la solidarietà di destino delle popolazioni di confine basandola su un concetto giuridico di confine e su un concetto giuridico di bacino di vita interconnesso transfrontaliero. Nel trittico del Trattato franco-italiano, il destino comune è la conclusione di un sillogismo di cui i primi due componenti sono le premesse. L'affermazione di una comunità umana transnazionale nella prima frase dell'articolo 10 riassume l'innovazione del Trattato del Quirinale. Una caratteristica unica dell'area franco-italo-monegasca. Non esiste nulla di equivalente alla prima frase dell'articolo 10 del Trattato del Quirinale nel testo di altri trattati di integrazione frontaliere. D'altra parte, la relazione speciale tra la Francia e il Principato di Monaco evoca l'approccio originale del Trattato franco-italiano nella sua formulazione e nella realtà delle interazioni transfrontaliere. Il Trattato destinato ad adattare e confermare le relazioni di amicizia e cooperazione tra la Repubblica francese e il Principato di Monaco del 24 ottobre 2002 ricorda nel suo preambolo "le relazioni strette e privilegiate che sono il riflesso della loro amicizia tradizionale, come sono nate dalla storia e come fanno parte del loro destino comune"⁴. L'attuazione del Trattato del 2002 e in particolare della "comunità di destini" è stata precisata dalla Convenzione per l'adeguamento e l'approfondimento della cooperazione amministrativa tra la Repubblica francese e il Principato di Monaco dell'8 novembre 2005⁵. Esiste quindi una certa relazione tra il Trattato del Quirinale e il Trattato franco-monegasco. La

-
4. Ordine Sovrano n° 407 del 15 febbraio 2006 che attua il Trattato destinato ad adattare e confermare le relazioni di amicizia e di cooperazione tra il Principato di Monaco e la Repubblica francese, firmato a Parigi il 24 ottobre 2002, *Gazzetta Ufficiale* n° 7745 del 3 marzo 2006, https://journaldemonaco.gouv.mc/content/download/153372/3594265/file/7745_7.pdf
 5. Ordine sovrano n° 2.021 del 19 dicembre 2008 che attua la Convenzione per l'adeguamento e l'approfondimento della cooperazione amministrativa tra la Repubblica francese e il Principato di Monaco, firmata a Parigi l'8 novembre 2005, *Gazzetta Ufficiale* n° 7894 del 09 gennaio 2009, https://journaldemonaco.gouv.mc/content/download/153631/3595560/file/7894_15.pdf

fonte di ispirazione è ovvia, ma la sua portata è ovviamente limitata. Le basi della comunità di destini sono simili, anche se non identiche. In entrambi i casi, la stretta amicizia è radicata nella storia e nella geografia ed è strutturata dall'adesione a valori condivisi. La comunità di destini tra Monaco e la Francia ha anche una dimensione locale e territoriale che non è menzionata nel Trattato del 2002: Monaco è un attore chiave nella vita locale, prima di tutto una fonte di occupazione e un vettore per lo sviluppo del turismo in Costa Azzurra, un elemento di prestigio. Esiste anche una comunità di destini transfrontaliera con Monaco, che è integrata nell'Unione europea attraverso l'unione doganale con la Francia (stabilita in linea di principio nel 1861). Le "comunità di destini" franco-monegasca e franco-italiana fanno quindi parte di una situazione contestuale che giustifica il loro incontro, ma il confine è una relazione giuridica tra due Stati. La formulazione del paragrafo 1 risponde perfettamente alla preoccupazione dell'Italia di preservare l'indivisibilità del confine franco-italiano. Il singolare è sistematicamente utilizzato nella prima frase: un unico confine, un bacino di vita interconnesso, una popolazione. La comunità di destini transfrontaliera è pensata innanzitutto come uno sviluppo territoriale di una solidarietà già affermata a livello nazionale (preambolo del Trattato del Quirinale). È implicita nel confine di Stato (un'istituzione del diritto internazionale) nella sua unicità e nella realizzazione generale dello spazio interno stabilito dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, non c'è nulla nel Trattato del Quirinale che suggerisca che la situazione della Valle d'Aosta rispetto alla Francia sia in qualche modo speciale. La 'comunità di destini' è una formula peregrina che emerge nell'Accordo di Nouméa sulla Nuova Caledonia del 5 maggio 1998, riappare poco dopo nel Trattato franco-monegasco del 24 ottobre 2002 e compare successivamente nel Trattato del Quirinale del 2021. La formulazione dell'articolo 10 del Trattato può quindi essere vista come una garanzia concessa dalla Francia all'Italia e un marchio della cultura del Ministero degli Affari Esteri francese.

La concettualizzazione della zona di confine. Questa osservazione evidenzia soprattutto il particolare contesto storico e geografico del Trattato del Quirinale. Allo stato attuale, è più che improbabile che la 'comunità di destini' franco-italiana

o franco-monegasca possa ispirare lo sviluppo della cooperazione bilaterale sugli altri confini interni dell'Unione europea. Sarebbe irrealistico prevedere che le tre formule chiave che compongono la prima frase dell'articolo 10 del Trattato del Quirinale vengano ripetute in un prossimo futuro in strumenti bilaterali simili applicabili ad altri confini europei. Le circostanze specifiche che circondano l'adozione del Trattato hanno portato i redattori a compiere uno sforzo particolare per concettualizzare la cooperazione transfrontaliera: l'evoluzione della zona di confine è stata pensata in termini generali; è stata formulata l'ambizione condivisa, il disegno comune. Tuttavia, è probabile che il Trattato rimanga la 'Ferrari' dell'integrazione europea dei confini per molto tempo ancora. Questa singolarità positiva è un'opportunità che i territori di confine delle Alpi meridionali e del Mar Tirreno dovrebbero cogliere. La frase chiave dell'articolo 10 stabilisce un processo di integrazione delle frontiere che è giuridicamente vincolante per i due Stati contraenti nelle loro relazioni. Ovviamente, questa disposizione generale non è auto-esecutiva, cioè auto-applicabile nell'ordinamento giuridico interno dei due Stati, anche se è altamente auspicabile che i nuovi concetti vengano incorporati nei testi nazionali. In ogni caso, spetta ai rappresentanti eletti locali e regionali farli propri. È inconcepibile che le autorità locali e regionali possano rimanere estranee alla realizzazione dell'obiettivo comune perseguito dai due Stati sulla base di un impegno solenne, quando la cooperazione territoriale dipende interamente da iniziative guidate dalle autorità locali. Queste ultime sono chiamate a prendere piena coscienza, in termini molto concreti, del fatto indiscutibile che i residenti di confine costituiscono una categoria speciale di utenti, anzi di cittadini, e che l'area transfrontaliera costituisce un vettore specifico di sviluppo nazionale. Il Trattato del Quirinale ha annunciato una rivoluzione di idee. Senza il sostegno dei rappresentanti eletti, dei dirigenti degli enti locali e dei responsabili della creazione di progetti di finanziamento europeo per questo nuovo approccio alla cooperazione transfrontaliera, il Trattato è destinato a rimanere lettera morta.

Trittico. La prima frase dell'articolo 10 del Trattato del Quirinale definisce un nuovo modello di cooperazione transfrontaliera, un nuovo paradigma, sotto

forma di sillogismo, con le due premesse che portano a una sintesi. Ogni elemento del trittico è costituito da una formula presa in prestito, i cui riferimenti possono essere identificati: il confine terrestre, il bacino di vita transfrontaliero, il destino comune delle popolazioni francese e italiana. Ma è la combinazione dell'insieme in una progressione che ha senso.

2. L'attraversamento del confine

Limite di confine e passaggio di confine. Il confine nazionale è un limite geografico reciproco tra due Stati, un insieme di coordinate spaziali che è destinato ad essere materializzato da marcatori di confine. Limita i territori, ma caratterizza anche il passaggio. Questa funzione di passaggio, di accesso al territorio vicino, è inquadrata e limitata nelle relazioni di vicinato ordinarie. Tuttavia, le interazioni transfrontaliere esistono ancora; esiste una 'natura transfrontaliera' derivante dall'immediata vicinanza degli Stati attraverso il loro confine terrestre comune. Nel contesto dello spazio interno dell'Unione europea, il Trattato del Quirinale si basa sull'attraversamento del confine comune per raggiungere l'obiettivo europeo di coesione nello spazio di confine. Utilizza la dialettica confine-limite e confine-attraversamento per adattarla alla situazione delle relazioni tra due Stati membri dell'Unione europea.

2.1 Rifocalizzazione della cooperazione transfrontaliera sul confine di Stato

Flussi, trasferimenti e passaggi. Le parole iniziali dell'articolo 10 del Trattato conducono direttamente al confine di Stato: "La frontiera terrestre (...) costituisce un bacino di vita interconnesso". Per comprendere il Trattato del Quirinale, quindi, dobbiamo andare al confine, camminare lungo il confine e pensare alle attività umane in termini di confine e non solo in termini di flussi o trasferimenti da un territorio nazionale all'altro: immigrazione ed emigrazione, importazioni ed esportazioni, tassazione nel Paese di consegna, movimento e insediamento in un altro Paese, e così via. L'approccio generale alle attività e alle

azioni transfrontaliere e transfrontaliere considera solo il viaggio e il passaggio come dati astratti. Con 2.913 km di confini terrestri nella Francia metropolitana, l'importanza delle aree di confine è evidente. La politica di integrazione dei confini incoraggerà la differenziazione territoriale. Tuttavia, l'obiettivo di questo processo è quello di raggiungere la continuità spaziale in termini di accesso dei residenti ai servizi che soddisfano le loro esigenze quotidiane. È di interesse nazionale, oltre che europeo, perché fa parte di una politica di pianificazione territoriale nazionale che promuove i confini e i passaggi nell'interesse dell'uguaglianza territoriale. È per natura 'decentrata', perché deve essere adattata a un contesto geografico specifico, a un tessuto umano e a una particolare sensibilità locale. È essenzialmente "collaborativa", perché si sviluppa all'interno di quadri di cooperazione multi-stakeholder e multi-livello. Rafforza il ruolo dello Stato negli affari locali, "lo Stato di prossimità".

Una politica di pianificazione territoriale. Il Trattato impone un nuovo approccio alla gestione del territorio. L'obiettivo del Trattato non è solo quello di correggere le carenze nell'attuazione della politica di coesione europea, ma di sfruttare l'eccezionale potenziale di sviluppo sostenibile dei 'confini' nazionali nel contesto specifico dei confini interni dell'Unione europea. L'obiettivo è quello di avviare una politica di pianificazione territoriale locale congiunta franco-italiana per un confine considerato nel suo insieme e per un bacino di vita transfrontaliero caratterizzato dalla sua continuità geografica. Quindi, ovunque, seguendo sistematicamente la linea di confine e le sue sinuosità, il Trattato del Quirinale richiede la riqualificazione, il ripristino o la ristrutturazione dello spazio transfrontaliero. Anche il deserto delle alte montagne è quindi un elemento del bacino continuo di confine, per la ragione decisiva che il Trattato lo stabilisce. Se, provenendo da Nizza, risalgo la valle della Vésubie - sentieri d'acqua, sentieri di persone - raggiungo infine il Col de Fenestre, giustamente chiamato così, a un'altitudine di 2470 metri. Questa cresta inferiore apre un passaggio naturale verso l'Italia. In questo ammasso roccioso, spiccano i resti delle opere Maginot. Davanti a me si trova il Parco naturale Alpi marittime, lasciando alle spalle il sentiero che conduce al Parco Nazionale del Mercantour. Secondo i termini del

Trattato del Quirinale, il confine dove mi trovo 'costituisce' e genera un bacino di vita interconnesso che si estende al di sotto e al di là. Il passaggio di confine apre le montagne alla libera circolazione delle persone e... dei camosci. Ora è ancora più importante, perché unifica le zone di confine che collega. Non sono alla fine del mondo, ai margini del vuoto, ma al centro luminoso di un'area franco-italiana integrata, un fattore di co-sviluppo delle persone e... dei camosci che vi abitano. Lo spazio interno dell'Unione europea è quindi pienamente dispiegato, fin dal primo chilometro di confine, sui passi di Francia e Italia a seguito del Trattato del Quirinale.

L'approccio a macchia d'olio. Il cambio di paradigma nella gestione del territorio richiede un approccio a macchia d'olio: è necessario rifocalizzarsi sulla periferia del territorio, in modo che l'intero ambito sia Trattato allo stesso modo in termini di accesso concreto degli abitanti ai beni pubblici. Si tratta innanzitutto di un cambiamento di mentalità. Il senso comune percepisce ancora la zona di confine come i confini del territorio nazionale (confine), una zona grigia, un'incognita e una variabile, e il confine come un recinto, un muro da abbattere. Il Trattato di Jay fu firmato il 19 novembre 1794 dal Regno Unito e dagli Stati Uniti. Stabilì definitivamente la nozione di 'confine internazionale'. La regola dell'*uti posseditis juris*, il cui riconoscimento accompagnò la decolonizzazione spagnola nelle Americhe negli anni Venti del XIX secolo, escludeva l'esistenza di un minimo appezzamento di territorio inadatto (*terra nullius*) al confine tra due Stati, rafforzando così la nozione di confine internazionale. Due secoli dopo, la conoscenza di questa pratica universale non ha ancora permeato la mente delle persone, e il ragionamento generale corrisponde ancora a una proiezione mentale dalla capitale alla periferia. Il confine è spesso percepito come una rappresentazione dello spazio (cartografia) che dà origine a ragionamenti basati su rapporti di scala. Tuttavia, il potere dello Stato è presente con la stessa intensità su tutto il suo territorio, sulla scala di... un micron. Non esiste una diluizione spaziale del potere dello Stato dal centro alla periferia. Il proprietario di un terreno può indicare il terreno e dire: "Il confine è lì", che l'area sia recintata o meno. È lì, nel paesaggio, non nel catasto. Allo stesso modo, se si mette le

scarpe e sale su una montagna, troverà il confine di Stato sulla cresta, e non è una recinzione. È fondamentale insegnare alle persone il confine di Stato, ma la resistenza del senso comune è tenace. Il confine del senso comune è un'invenzione dell'immaginazione e non è politicamente neutrale. La visione del territorio deve tornare ad essere la visione della terra, la terra su cui camminiamo, applicabile al primo chilometro del confine. Questo è lo spirito del Trattato del Quirinale che la lettura suggerisce. Ci chiede di abbandonare le rappresentazioni per un po', di andare verso i paesaggi e le persone che li abitano.

2.2 Cooperazione transfrontaliera

Il passaggio di frontiera è una saldatura. L'istituzione di un confine internazionale è un atto di sovranità. Tuttavia, dobbiamo fare attenzione a non contrapporre gli interessi degli Stati a quelli delle persone. Lo scopo del Trattato di Jay del 1794 era quello di facilitare il movimento di persone e merci tra gli Stati Uniti e il Canada. La riabilitazione del confine di Stato è la caratteristica principale del Trattato del Quirinale. Certo, la polisemia della parola confine non la rende di facile comprensione. Tuttavia, non si può discutere lo scopo dell'accordo interstatale e la sua unica funzione. Si riferisce alla linea di confine terrestre condivisa tra Francia e Italia, definita da una serie di coordinate geografiche e concretizzata da pietre di confine o altri marcatori visibili. La funzione concordata del confine nazionale è quella di garantire la certezza giuridica nelle relazioni tra i due Stati, perché è stabile, definitivo e visibile. L'oggetto e la sua funzione sono quindi perfettamente paragonabili alla registrazione della proprietà terriera e alla demarcazione degli appezzamenti. L'identificazione della linea di confine è ancora più importante perché l'esclusività dell'autorità di uno Stato sul suo territorio è la regola principale del diritto internazionale⁶. La definizione precisa

6. "(...) la limitazione principale che il diritto internazionale impone allo Stato è quella di escludere - a meno che non vi sia una norma permissiva contraria - qualsiasi esercizio del suo potere nel territorio di un altro Stato. In questo senso, la giurisdizione è certamente territoriale; non potrebbe essere esercitata al di fuori del territorio, se non in virtù di una norma permissiva derivante dal diritto internazionale consuetudinario o da una convenzione", *ICJ*, Sentenza del 07.09. 1927 *caso Lotus*, Rec. Série A, n°10, pagg. 18-19.

del confine terrestre garantisce la corretta applicazione della regola generale in questione. Il confine, tuttavia, non allontana gli Stati confinanti, perché lega i loro rispettivi territori. Questa vicinanza spaziale dà origine a un'interdipendenza di vicinato e a una comunità di interessi. In questo senso, il confine ha un effetto transfrontaliero, una transfrontalità.

La dimensione umana della demarcazione. Di per sé, il confine di Stato fa parte della relazione tra due Stati. È basato sullo Stato e bilaterale. Tuttavia, la sua definizione tiene generalmente conto di interessi che non sono di natura strettamente interstatale. La Convenzione di limitazione tra la Francia e la Sardegna, conclusa a Torino il 7 marzo 1861, tenne conto prima del tempo della necessità di preservare aree naturali sensibili e degne di nota, con il pretesto di conservare le riserve di caccia del Re di Sardegna, Vittorio Emanuele. Anche gli interessi delle popolazioni di confine influenzano il disegno di un confine terrestre. Scegliere la riva di un fiume per tracciare un confine garantisce l'accesso all'acqua per tutte le popolazioni; scegliere il thalweg o il centro di un canale navigabile consente l'accesso alla navigazione per tutti; scegliere i pozzi come punti di demarcazione non svantaggia alcun gruppo di popolazione nelle aree desertiche nomadi... Naturalmente, la piena realizzazione dello spazio interno dell'Unione è il contesto attuale del Trattato del Quirinale, ma tenere conto degli interessi essenziali delle popolazioni di confine è un fatto storico che ha segnato la legge del confine franco-italiano fin dal Trattato di Torino. Anche lo status di Monaco nella sua forma attuale deriva dallo stesso periodo. La solidarietà di destino delle popolazioni di confine affermata dal Trattato del Quirinale non è emersa per generazione spontanea e non può essere associata solo alla creazione dello spazio interno dell'Unione europea. La dimensione umana della cooperazione transfrontaliera, la vicinanza delle popolazioni francesi e italiane, un'identità locale condivisa, è anche un elemento forte della cooperazione bilaterale franco-italiana che contribuisce alla specificità di questa relazione tra Roma e Parigi. La comunità locale di destino era nella mente delle persone prima che fosse fissata nel Trattato del Quirinale.

La Convenzione di Torino del 1861 e la conservazione delle condizioni di vita

delle popolazioni di confine. Lo scopo dei trattati di confine non è quello di compromettere le condizioni di vita delle popolazioni di confine. La Convenzione di Torino del 1861, ad esempio, stabilisce un sistema che consente ai proprietari le cui proprietà si trovano oltre il confine di attraversare liberamente la frontiera per continuare a coltivarle. L'articolo 3 della Convenzione crea una forma di zona franca funzionale per le proprietà terriere situate a non più di 5 km in linea d'aria dal confine⁷. In effetti, le zone franche dei Pays de Gex e della Savoia (Trattato di Parigi 1815 e Trattato di Torino 1816) garantivano proprio la libera circolazione dei prodotti agricoli verso la città di Ginevra. L'articolo 3 conferiva ai sardi e agli agricoltori francesi vicini al confine il proprio diritto di movimento, che poteva essere trasferito solo per successione. I redattori della Convenzione erano quindi preoccupati, nell'aprire la mobilità, di preservare il sostentamento degli abitanti della zona di confine.

Il Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947 e la conservazione delle condizioni di vita delle popolazioni di confine. Il Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947 include

-
7. "Art. 3 Resta inteso che la fissazione del confine di sovranità non pregiudicherà in alcun modo i diritti di proprietà e di uso, né le servitù attive e passive degli individui, dei comuni e degli stabilimenti pubblici dei rispettivi Paesi. I proprietari francesi, alla data del Trattato di annessione della Savoia e della Contea di Nizza alla Francia, di terreni situati in Piemonte entro mezzo metro dalla nuova frontiera, e i proprietari piemontesi, alla stessa data ed entro gli stessi limiti, di terreni situati in Francia, godranno della libertà di importare in Francia e negli Stati Sardi, senza dover pagare alcun dazio doganale né in uscita né in entrata, sia dal Piemonte che dalla Francia, i prodotti alimentari provenienti dal raccolto di queste terre, così come il legname, il latte, il burro, il formaggio e la lana della stessa origine. Entro i limiti appena indicati, i proprietari francesi negli Stati sardi e i proprietari piemontesi in Francia potranno trasportare gratuitamente da un Paese all'altro i fertilizzanti destinati al miglioramento delle loro terre e il grano necessario alla semina". L'articolo 3 può essere analizzato come un compromesso volto a tranquillizzare la popolazione, una (piccola) compensazione per gli abitanti di Tende e La Brigue che non si sono uniti alla Francia, nonostante il risultato del plebiscito, e per i comuni il cui territorio è stato mantenuto dalla parte piemontese. A questo proposito, la Convenzione di Delimitazione ha lacerato il tessuto della frontiera, così come la successiva attuazione del Trattato di Pace del 1947, le cui conseguenze gli Stati hanno cercato di mitigare per gli abitanti: Henri COURRIERE, "L'annexion du comté de Nice et la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes. Du principe des nationalités au tracé (1858-1861)", in *Fixer et franchir la frontière. Alpes-Maritimes, 1760-1947*, Actes du colloque international de Nice (9-11 juin 2016), dir. GASTAUT Yvan, KINOSSIAN Yves, ORTO-LANI Marc, SCHOR Ralph, Milano, Silvana Editoriale, 2016, p. 47-59; hal-03644149, p. 6-9.

anche un meccanismo correttivo volto a limitare gli svantaggi della frontiera per le popolazioni di confine. Le modifiche al confine franco-italiano previste dall'articolo 2 del Trattato di Pace al passo del Petit Saint-Bernard, all'altopiano del Mont-Cenis, al Mont Thabor-Chaberton e alle alte valli di Tinée, Vésubie e Roya hanno comportato lo smembramento di tre Comuni italiani (Briga Marittima, Olivetta San Michèle e Valdieri) e la separazione di alcuni Comuni da una parte delle loro proprietà comunali. Ciò ha coinvolto i Comuni italiani di Airolo, Bardonecchia, Clavière, Cesana, Dolceacqua, Entraque, Ferrera Cenisia, La Thuile, Limone Piemonte, Pigna, Rocchetta Nervina, Triora, Venalzio e Vinadio e il Comune francese di Tenda. In assenza di un accordo tra Francia e Italia, la questione della distribuzione dei beni di questi comuni, il cui territorio era stato tagliato dal Trattato di pace, fu oggetto di un arbitrato internazionale⁸. La Commissione di Conciliazione franco-italiana emise due decisioni sulla distribuzione delle proprietà comunali tra i Comuni interessati, basate sul "mantenimento dei servizi comunali necessari agli abitanti". In questo modo, il regime internazionale di successione statale applicabile alla proprietà pubblica è stato adattato per dare la precedenza agli interessi degli abitanti della zona di confine⁹.

L'importanza degli interessi di confine nelle Alpi meridionali. Nella zona di confine delle Alpi meridionali, che ha subito numerosi cambiamenti politici nel corso degli anni, la dimensione umana delle relazioni transfrontaliere è il crogiolo della storia. È vero che la stazione ferroviaria di Mussolini a Saint-Dalmas-de Tende ha confuso le menti sul tema della ferrovia, ma il progetto titanico del

8. Allegato XIV del Trattato, "Disposizioni economiche e finanziarie relative ai territori ceduti". Capitolo 18 "Gli Stati successori e l'Italia concluderanno accordi per distribuire in modo giusto ed equo le proprietà di qualsiasi ente pubblico locale esistente, il cui territorio sia diviso da una frontiera stabilita in virtù del presente Trattato, e per assicurare il mantenimento di quei servizi comunali necessari agli abitanti che non sono espressamente coperti da altre disposizioni del Trattato".

9. Si vedano le decisioni n. 145 e 163 del 20 gennaio e del 9 ottobre 1953 della Commissione di Conciliazione per la Distribuzione dei Beni Comuni, *Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du Traité de Paix*, RSA, volume XIII, p. 501-549.

doppio collegamento ferroviario attraverso la Roya, stabilito dalla Convenzione franco-italiana del 1904, non aveva altro scopo che quello di rispondere alle aspirazioni convergenti delle popolazioni francesi e italiane¹⁰. Vale anche la pena di notare che lo stesso giorno della firma della Convenzione sul prelievo di acqua dalla Roya a beneficio del Comune di Mentone, fu firmato un accordo con l'Italia, tramite uno scambio di lettere, relativo alla rettifica del tracciato del confine franco-italiano nel settore della località turistica di Clavière¹¹. La rettifica, entrata in vigore nel 1974, includeva l'intero villaggio nel territorio italiano. La Convenzione sull'acqua di Roya faceva quindi parte della risoluzione delle questioni di confine derivanti dal Trattato di Parigi. Il Comune di Clavière era l'unico Comune italiano la cui area urbana era stata divisa in due dal Trattato del 1947. La Francia, nell'interesse della popolazione italiana, ha finalmente accettato la rettifica del confine, che aveva precedentemente rifiutato per principio. In cambio, gli interessi della popolazione francese sono stati presi in considerazione con la concessione di raccogliere l'acqua dalla Roya, in risposta a una richiesta del Comune di Mentone.

Un principio generale del diritto dei confini. La questione di preservare i diritti degli abitanti quando si delimita un confine terrestre è tanto antica quanto universale ed è essenzialmente legata alla nozione stessa di confine internazionale. Ad

10. Lo scopo della Convenzione di Roma del 6 giugno 1904 era quello di “soddisfare i desideri espressi dalle popolazioni interessate di entrambi i Paesi” e di “stabilire comunicazioni ferroviarie più dirette tra Cuneo e Nizza e tra Cuneo e Ventimiglia lungo la valle della Roya”. L'articolo 1 specificava questo scopo. L'obiettivo era quello di stabilire “una nuova comunicazione” (cioè, secondo l'articolo 2, “una ferrovia”) “tra le reti ferroviarie dei due Paesi”. Questo collegamento sarebbe stato realizzato “per mezzo di una ferrovia che, attraversando i rispettivi territori nella valle della Roya, avrebbe collegato il Coni con Ventimiglia, e con Nizza via Sospel”. L'idea generale era quindi quella di collegare il Mediterraneo a Cuneo (in realtà a Torino), da Nizza o da Ventimiglia, attraverso un unico tratto di linea ferroviaria che attraversasse diversi territori statali (collegamento transfrontaliero). Philippe Weckel, *Traité du Quirinal, Notre frontière des Alpes du Sud dans tous ses états. Les dossiers de la Roya: la gestion de l'eau de la Roya, Le Chemin de fer de la Roya*, dicembre 2023; https://cerdacff.univ-cotedazur.fr/medias/fichier/dossiers-de-la-roya-diter-p-weckezl-1_1702990734527-pdf?ID_FICHE=1096015&INLINE=FALSE (consultato il 10. 01. 2025).

11. Legge di autorizzazione all'approvazione n. 69.425 del 13 maggio 1969. *GU* del 13 maggio 1969, pag. 4771.

esempio, il Trattato di Jay, firmato il 19 novembre 1794 dal Regno Unito e dagli Stati Uniti, nello stabilire il confine tra il Canada e gli Stati Uniti, tagliò in due il territorio tradizionale di circa trenta nazioni indiane. L'articolo 3 del Trattato consente ai membri delle comunità indigene di vivere su entrambi i lati del confine, di attraversarlo liberamente e di non essere soggetti a dazi o tasse sui loro beni personali durante l'attraversamento. Il Trattato non è stato incorporato nella legge canadese e il Canada rifiuta di applicare formalmente questa disposizione. Gli Indiani (Jay Treaty Border Alliance) chiedono ora più che mai il rispetto del Trattato di Jay e si spera che i due Stati possano presto chiarire le condizioni in cui il confine può essere attraversato liberamente, oltre 230 anni dopo la firma del Trattato di Jay! La giurisprudenza internazionale ha sancito in diverse occasioni i diritti degli abitanti interessati da un confine internazionale. Nella sentenza del 13 luglio 2009, Navigazione e diritti correlati (Costa Rica contro Nicaragua), la Corte internazionale di giustizia ha stabilito "che non poteva essere intenzione degli autori del Trattato del 1858 negare agli abitanti della sponda costaricana del fiume, dove tale sponda costituisce la frontiera tra i due Stati, il diritto di utilizzare il fiume nella misura necessaria a soddisfare i loro bisogni essenziali, tenendo conto della configurazione del luogo, e anche a prescindere da qualsiasi attività di natura commerciale. Pur scegliendo, ai sensi dell'articolo II del v, di fissare il confine alla riva del fiume, si deve presumere che le parti, tenuto conto del contesto storico della conclusione di tale Trattato e del suo oggetto e scopo come definito dal preambolo e dall'articolo I, abbiano inteso mantenere a beneficio dei rivieraschi costaricani un diritto minimo di navigazione, in modo che potessero continuare a condurre una vita normale nei villaggi lungo il fiume. La Corte ritiene che, sebbene tale diritto non possa essere ricavato dai termini espressi dell'articolo VI, possa essere dedotto dalle disposizioni del Trattato nel suo complesso e in particolare dal modo in cui definisce la frontiera¹²".

Verso il bacino transfrontaliero. Per le persone che vivono sulle rive del fiume, circondate dalla foresta, la navigazione sul fiume è praticamente l'unico mezzo

12. Par. 79, ECR p. 146.

per spostarsi. Sarebbe irragionevole immaginare che i due Stati vogliano impedire loro di vivere una vita normale. Tuttavia, questo vecchio contesto, quello delle normali relazioni di vicinato, ha lasciato il posto al confine franco-italiano all'integrazione spaziale europea, che limita notevolmente l'effetto della cesoia spaziale. Le popolazioni italiane e francesi non sono più confinate nel proprio territorio nazionale, poiché godono della libertà di movimento e di soggiorno all'interno dell'UE. Si dice che i confini 'fisici' siano stati eliminati. Di conseguenza, non esiste più una corrispondenza necessaria tra lo spazio vitale delle popolazioni di confine e il territorio nazionale: possono attraversare il confine a piacimento per soddisfare le loro esigenze. Tuttavia, le interazioni transfrontaliere sono ancora limitate o ostacolate da ostacoli legali. Il confine legale non è stato abolito e crea ancora una discontinuità spaziale nei quadri giuridici e nelle politiche pubbliche. La legislazione è diversa sui due lati del confine; i servizi pubblici nazionali si fermano al confine. Vicino al confine, nella zona di transizione tra i territori nazionali, gli ostacoli alla piena realizzazione dello spazio interno sono particolarmente acuti. L'obiettivo della cooperazione franco-italiana, nelle sue varie dimensioni, è quello di porre rimedio a questa situazione. Le frontiere interne dell'Unione europea sono passaggi di frontiera, perché le popolazioni di confine esercitano le libertà stabilite dal diritto dell'Unione europea attraversandole. In questo contesto di applicazione del diritto europeo, "il confine terrestre costituisce un bacino di vita interconnesso".

3. Il bacino di vita interconnesso

Un concetto emergente con un contenuto controverso. La prima frase dell'articolo 10 del Trattato del Quirinale è una raccolta di formule prese in prestito. Il bacino di vita transfrontaliero è un concetto emergente che si intende applicare a tutte le frontiere interne dell'Unione europea. Vale la pena identificare la sua origine, prima di determinare il suo contenuto nel contesto del Trattato.

3.1 Precedenti

Pianificazione territoriale. Il termine “bacino di vita” è apparso a livello nazionale nel lavoro di aggregazione statistica ai fini della pianificazione territoriale. Tende ad essere recepito nell’ambito della cooperazione transfrontaliera europea con il nome di “bacino di vita transfrontaliero”.

3.1.1 Il concetto di bacino di vita nella pratica nazionale

*La suddivisione dell'INSEE in bacini di vita*¹³. Si dice che il riferimento al “bassin de vie” nella gestione del territorio nazionale sia una peculiarità francese. Non pretendiamo che questo modello abbia una qualche rilevanza nell’interpretazione del Trattato del Quirinale - l’approccio all’interpretazione del diritto internazionale è codificato - ma è utile comprendere questa prassi francese, che è comunque all’origine del concetto. La suddivisione in bacini di vita riguarda tutta la Francia, esclusa Mayotte. Si basa sulla BPE (Base Permanente des Équipements), che elenca la gamma di servizi e strutture disponibili a livello comunale e viene aggiornata ogni anno. Le strutture e i servizi sono suddivisi in sette aree principali: servizi alla persona, negozi, istruzione, servizi sanitari e sociali, trasporti e viaggi, sport, tempo libero e cultura e turismo. Il BPE fornisce quindi solo uno stock di strutture e non può essere utilizzato per determinare i flussi di accesso a queste strutture. L’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) si basa quindi sui flussi teorici di accesso alle strutture, aggregando il Comune più vicino con una struttura mancante in un determinato Comune. L’INSEE ha rinunciato a qualsiasi riferimento all’occupazione. In breve, valuta una presunta attrattiva solo in base alla disponibilità di strutture, al fine di determinare i centri abitativi transcomunali. L’abitazione, l’occupazione, la mobilità, i beni e i servizi ambientali, la qualità della vita e altri aspetti che soddisfano le esigenze quotidiane dei residenti locali non sono inclusi in questo lavoro di aggregazione

13. LEVY Q., MORA V. PRUSSE S. (Insee), Le nouveau zonage en bassins de vie 2022: 1 700 bassins de vie façonnent le territoire national, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7455752> (consultato il 10 01.2025).

di dati statistici per aiutare le autorità locali a prendere decisioni. Inizialmente, nel 1994, l'INSEE ha definito piccoli bacini di vita, zone in cui i residenti potevano trovare la maggior parte dei negozi e dei servizi. Successivamente, sono state aggiunte le strutture pubbliche, ma l'approccio non è cambiato radicalmente, in quanto l'utente è stato aggiunto al cliente. La definizione di bacino di vita utilizzata dall'INSEE esprime chiaramente questo scopo ristretto: "Il bacino di vita (2012) è il territorio più piccolo in cui gli abitanti hanno accesso alle strutture e ai servizi più comuni". Il bacino di vita può giustificare il perimetro delle intercomunalità proponendo una corrispondenza con l'esperienza vissuta degli abitanti, ma questo 'territorio geografico' fatica a trovare un posto per sé in relazione ai raggruppamenti istituzionalizzati.

Il piano di sviluppo della Vallonia. Lo Schéma de développement du territoire (SDT) della Vallonia, che definisce la strategia territoriale per la regione, fa esplicitamente riferimento alla nozione di bacino di vita¹⁴. Si tratta di "un'area di riferimento che sostiene le questioni di sviluppo territoriale e i progetti che vanno oltre i confini comunali". In particolare, si basa sui principali mezzi di trasporto utilizzati dai residenti per accedere a servizi e strutture chiave e a beni di consumo semi-correnti, nonché sulla volontà politica regionale e locale di sviluppare un progetto per quest'area. Ogni bacino di vita è composto da centri urbani e rurali diversificati e gerarchici, che organizzano uno sviluppo equilibrato del territorio. Nel contesto vallone, il bacino di vita sarebbe "un quadro di cooperazione sovracomunale che collega i centri urbani al loro entroterra rurale¹⁵".

Aree di occupazione in Svizzera. In Svizzera, l'Ufficio federale di statistica ha identificato 101 aree occupazionali e 16 grandi aree occupazionali.

"Un bacino occupazionale è una regione in cui la maggior parte delle persone che lavorano vive e lavora. In altre parole, la maggior parte di loro non lascia questa zona per andare a lavorare. Le aree occupazionali coprono l'intero territorio

14. Schéma de développement du territoire (SDT), Wallonie territoire SPW, <https://territoire.wallonie.be/fr/page/schema-de-developpement-du-territoire> (consultato il 10. 01. 2025).

15. DESTATTE P., "Qu'est-ce qu'un bassin de vie en Wallonie?", <https://phd2050.org/2012/11/29/bassin-de-vie-en-wallonie/> (consultato il 10. 01. 2025).

francese. A differenza delle conurbazioni, non sono necessariamente collegate ai grandi centri urbani.

L'Ufficio afferma che “i bacini occupazionali sono utilizzati a scopo di analisi e di rappresentazione cartografica, sia dalle amministrazioni pubbliche, che dalla ricerca o dal settore privato. Consentono un'analisi su una scala intermedia tra cantoni e comuni. Forniscono una visione aggiuntiva raggruppando i Comuni in base ai loro attuali collegamenti funzionali, senza tenere conto dei confini istituzionali esistenti (distretti o cantoni) ¹⁶”.

Sintesi delle esperienze nazionali. C'è una forte convergenza tra queste esperienze nazionali. Il bacino di vita è uno spazio funzionale che non intende sostituire gli spazi istituzionali (territori). È uno strumento di pianificazione territoriale progettato per stabilire una migliore corrispondenza tra la politica di pianificazione territoriale e le esigenze reali di una popolazione (concetto di “territorio vissuto”). Definisce un modello di mobilità direttamente collegato all'abitazione (viaggi da e verso l'abitazione) e la localizzazione di beni e servizi collegati all'abitazione tramite il viaggio.

3.1.2 L'emergere di bacini di vita transfrontalieri

Il lavoro del CESER Grand Est. Il Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) Grand Est ha presentato un quadro convincente dei bacini di vita transfrontalieri¹⁷. Afferma che sono emersi naturalmente come risultato dei legami di interdipendenza creati attraverso il confine dopo l'abolizione delle frontiere fisiche. Si dice che ce ne siano molti lungo i 700 km di confine della regione del Grand Est. Tuttavia, sembra difficile identificarli e determinarne la portata.

16. *Aree di occupazione e grandi aree di occupazione*, Ufficio federale di statistica, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/nomenclatures/lma.assetdetail.21024462.html> (consultato il 10. 01. 2025).

17. CESER Grand Est, *Les bassins de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne*, rapporto adottato il 10 novembre 2022, <https://www.ceser-grandest.fr/wp-content/uploads/2022/11/2022-11-10-rapport-avis-bassins-de-vie-transfrontaliers-adoptes-1.pdf> (consultato il 10. 01. 2025).

«Sono (...) sia le pratiche (attività) sia le rappresentazioni (appartenenza, attaccamento) a fare di uno spazio transnazionale uno spazio di vita transfrontaliero. Quest'ultimo potrebbe quindi essere definito come uno spazio vissuto e percepito come tale dai residenti di confine. Poiché tutti differiscono nelle loro pratiche e percezioni, la precisa delimitazione geografica del bacino transfrontaliero appare illusoria e passa in secondo piano; più importanti del suo perimetro esatto sono i flussi che si svolgono al suo interno»¹⁸.

L'approccio del CESER Grand Est presenta analogie e differenze con le disposizioni del Trattato del Quirinale. Il bacino transfrontaliero risulta da un insieme di pratiche, attività, flussi transfrontalieri (traffico transfrontaliero locale) e una rappresentazione collettiva di appartenenza e attaccamento, quindi un'identità transnazionale. È lo sviluppo delle interazioni al di là del confine per le esigenze della vita quotidiana e la cristallizzazione di una comunità di abitanti dello spazio transnazionale che danno origine 'naturalmente' al bacino di vita. La convergenza con il Trattato del Quirinale è perfetta in questo senso. Tuttavia, ci sono differenze significative

Questo processo è descritto al confine franco-tedesco come un fatto osservabile, una realtà che si impone nonostante il silenzio del Trattato di Aquisgrana. D'altra parte, è prescritto dal Trattato del Quirinale: il bacino interconnesso è un'istituzione giuridica stabilita dal Trattato.

La Regione Grand Est ritiene che ci siano diversi bacini di vita lungo il confine. Tuttavia, la densità delle interazioni transfrontaliere non è certamente uniforme lungo l'intera lunghezza della linea di confine. Il Reno rimane un confine naturale e il numero di ponti è limitato. L'attrattiva transfrontaliera è probabilmente disomogenea e il peso della memoria collettiva è percepito in modo diverso a seconda del gruppo di età e della posizione. Quali tratti di confine e quali territori si aggiudicheranno la qualifica di "bacino di vita transfrontaliero"? Le aree meno integrate hanno forse ancora più bisogno di questa etichetta, che probabilmente faciliterà l'accesso ai finanziamenti europei per raggiungere

18. *Ibidem*, pag. 12.

gli obiettivi della politica di coesione europea. A questo proposito, è davvero giustificato istituire il bacino di vita come un brevetto di buona condotta europea concesso a determinati territori? Secondo il Trattato del Quirinale, la continuità del confine franco-italiano determina un bacino di vita interconnesso. La frase seguente conferma questo approccio: “Le Parti si impegnano a facilitare la vita quotidiana degli abitanti di questi territori”. Esiste quindi un unico bacino di vita per i territori. Il Trattato del Quirinale taglia il nodo gordiano; ripristina la semplicità e la praticità, nonché l'uguaglianza tra i territori nell'attuazione della politica di coesione europea¹⁹.

Il CESER Grand Est fa un piccolo passo avanti sulla questione del perimetro del bacino di vita. Ci sarebbe un perimetro, ma, si dice, la delimitazione è illusoria e la cosa più importante è la questione dei flussi. Ma se pensiamo in termini di flussi, non ha senso cercare un confine generale. Il tentativo di mantenere la finzione del perimetro ha poco senso. Il “bacino di vita” potrebbe essere tradotto in tedesco con la parola *Lebensraum*, cioè un biotopo o un territorio tribale, una riserva indiana, ecc. Il termine *Verflechtungsraum* sarà preferito per ovvie ragioni storiche, ma anche perché è rilevante la nozione di territori di confine che si intrecciano per formare uno spazio transnazionale. Questo spazio corrisponde a un campo di interazioni e flussi transfrontalieri. È paragonabile a un ecosistema con confini gradualmente. Ciò che conta è l'attraversamento del confine per accedere a un bene o servizio quotidiano. L'utente attraversa il confine per soddisfare un'esigenza residenziale.

La generalizzazione dei bacini di vita transfrontalieri sui confini interni dell'Unione europea. Il Trattato del Quirinale menziona altri bacini transfrontalieri. L'ultima frase del paragrafo 2 dell'articolo 10 recita come segue:

“Le Parti incoraggiano il dialogo tra amministrazioni e parlamenti sul recepimento del diritto europeo, al fine di evitare eventuali conseguenze pratiche

19. La versione italiana contiene una sfumatura di significato rispetto alla versione francese: “La frontiera terrestre italo-francese costituisce un bacino di vita interconnesso”. La sua portata è limitata, poiché entrambi i testi utilizzano il singolare (*un bacino*). È facile conciliare le versioni linguistiche imposte dall'articolo 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto dei Trattati: l'unità del bacino di frontiera non esclude lo sviluppo di bacini secondari coordinati.

pregiudizievole nei bacini di vita frontaliere legate a differenze significative nelle misure adottate a titolo nazionale”.

I due Stati prevedono una forma di armonizzazione delle misure per il recepimento nazionale del diritto europeo, laddove le disparità nazionali possono influire sui bacini di vita frontaliere. Riconoscono quindi l'esistenza di tali bacini di vita su altri confini, anche se non li hanno formalmente istituiti. La creazione di queste aree transfrontaliere non è quindi una questione di 'puro' fatto. La loro nascita è un effetto giuridico, una conseguenza giuridica necessaria, dello spazio interno dell'Unione europea e della sua politica di coesione. Un'analisi del Trattato del Quirinale conferma questa osservazione.

3.2 Il bacino di vita nel Trattato del Quirinale

Interconnesso e confine. Il Trattato del Quirinale fa riferimento al bacino di confine, ma aggiunge il qualificatore “interconnesso”, che è una caratteristica originale delle relazioni franco-italiane. Quest'area è innanzitutto una continuità spaziale tra due territori nazionali. Si trova a cavallo del confine e si estende nella profondità dei territori nazionali. L'emergere di questo spazio transnazionale solleva domande sulla sua natura e sul suo contenuto.

3.2.1 Continuità spaziale

La conseguenza necessaria del passaggio di frontiera. La frase “la frontiera terrestre costituisce un bacino di vita interconnesso” è un imperativo categorico. Tuttavia, non si tratta di una certezza nell'osservazione di un fatto, ma di una prescrizione legale formulata in un Trattato internazionale. L'affermazione persuasiva è presentata come un sillogismo ridotto a due termini, l'antecedente (premessa) e il conseguente, cioè un entimema: uno dei termini non può esistere senza l'altro, come nella formula di Cartesio “Penso, dunque sono” (Ac.1798) (cogito ergo sum). Il confine costituisce, stabilisce, crea, fonda e genera un ambiente di vita interconnesso. In questo contesto, stiamo parlando dell'attraversamento del confine che consente alle popolazioni francesi e italiane di accedere a beni

e servizi transfrontalieri. Questo attraversamento non è limitato ai “punti di passaggio”. Ci sono molti modi per fare il viaggio da Mentone a Ventimiglia: la strada costiera o l'autostrada, il sentiero pedonale sul mare, il sinistro Pas de la Mort, i sentieri escursionistici, compresa la salita di Grammondo che, a 6 km dal mare, raggiunge un'altitudine di 1378 m, il treno, l'elicottero, la barca e presto anche la pista ciclabile. In effetti, per i residenti francesi, monegaschi e italiani che frequentano le stesse zone, una gran parte dei passaggi di frontiera avviene per piacere personale. In questa zona critica, due umanità si incontrano fortuitamente: questi residenti esercitano la loro libertà di movimento per un motivo o per l'altro, che dipende da loro e che non devono giustificare; i migranti illegali si trovano in una situazione radicalmente opposta. L'affermazione della continuità del confine franco-italiano in tutta la sua lunghezza esprime quindi la portata di questa libertà di movimento, che è di natura generale. Facendo riferimento alla continuità del passaggio di frontiera, i redattori del Trattato si riferivano semplicemente alla situazione giuridica corrispondente all'istituzione dello spazio interno dell'Unione europea.

Continuità nella profondità del confine. La questione principale è la profondità del bacino transfrontaliero dalla linea di confine. La continuità del passaggio garantisce che nessun settore del confine italo-francese sia svantaggiato a vantaggio di un altro settore. In questo modo, è possibile raggiungere l'obiettivo di completare l'area interna dell'Unione europea. Un ragionamento simile dovrebbe ispirare l'analisi dell'intero bacino di vita. L'impatto negativo del confine scompare man mano che ci si allontana da esso. La necessità di correggere o compensare gli effetti del confine si riduce quindi nella stessa misura. È quindi essenziale tenere a mente gli obiettivi dei redattori del Trattato del Quirinale quando hanno fatto riferimento a un “bacino di vita interconnesso” come spazio per la cooperazione territoriale franco-italiana.

3.2.2 Il concetto di bacino di vita

“Bacino di vita”, non “territorio di vita”. I geografi spesso, ma non sempre, tendono a usare la parola “territorio” come termine generico, in definitiva equivalente alla parola “spazio”. Tuttavia, il significato giuridico della parola “territorio” è limitato: si riferisce all’ambito spaziale in cui un’autorità territoriale esercita la sua giurisdizione. Si tratta del suo “dominio” e di un’area necessariamente limitata. Questo è il modo in cui ci riferiamo al dominium dello Stato. Il territorio è innanzitutto un’istituzione giuridica prima di designare uno spazio. Le parole “territorio” e “bacino” sono intercambiabili? Voltaire aveva un buon modo di dire per descrivere la natura complicata del suo rapporto con gli abitanti: “Colmar, una città per metà tedesca, per metà francese e per metà irochese”. Cosa ne fu del “padrone di Ferney”, che alla fine si stabilì nelle Marche della Francia, alle porte di Ginevra, un Cheyenne, un Huron? Se gli estensori del Trattato del Quirinale avessero scritto: “Il confine terrestre franco-italiano costituisce un territorio di vita continua”, a cosa dovremmo riferirci? La frase “territorio di vita” sarebbe la sintesi perfetta e mirabile della giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani relativa ai diritti collettivi delle comunità amerindie²⁰! Il Trattato avrebbe istituito una riserva indiana sulla cresta delle Alpi? Quale nome indiano avrebbero scelto i residenti di confine delle Alpi meridionali? Chiaramente, l’espressione “territorio della vita” non sarebbe appropriata nel contesto del Trattato. Tuttavia, si riferisce a un’area “di vita”. I redattori non volevano quindi che la nuova area di cooperazione coincidesse con il campo di competenza di un’istituzione di cooperazione transfrontaliera. In breve, la parola “bacino” è stata scelta per evitare di usare la parola “territorio”.

Il concetto di bacino. La parola bacino (bassin) è stata diffusa in latino per designare un utensile di uso quotidiano, un grande piatto cavo utilizzato principalmente per lavarsi. Si pensa che sia di origine celtica (bac, cavità). Dopo

20. RINALDI K., “Le droit des populations autochtones et tribales à la propriété dans le système interaméricain de protection des droits de l’homme”, in *Le particularisme interaméricain des droits de l’Homme* (sotto la direzione di L. HENNEBEL e H. TIGROUDJA), Paris, A. Pedone, 2009, pp. 215-250.

aver controllato, sembra che gli usi della parola nelle due lingue autentiche siano compatibili con un'interpretazione uniforme del Trattato. L'esercizio sarebbe già più difficile in inglese (basin) e la parola tedesca becken non sembra appropriata per designare un'area geografica. La parola bacino viene utilizzata per analogia con la forma dell'utensile. In anatomia, ad esempio, si usa per denominare le ossa pelviche (bacino). In geografia, si riferisce a una depressione o a una pianura. In geologia, si riferisce a un bacino sedimentario. La parola spesso si riferisce alla sua forma e al suo contenuto, un bacino idrico, strutture portuali, ma anche aree geografiche: bacino lacustre, bacino fluviale, bacino marittimo, bacino forestale. Con lo spartiacque o il bacino di vita possiamo ancora evocare un contenuto, ma quest'area svolge una funzione di drenaggio. Il bacino siderurgico della Ruhr comprende una serie di beni e attività legate all'industria siderurgica. Con il bacino occupazionale, ci allontaniamo dall'utensile originale: esso 'contiene' una capacità di offrire posti di lavoro e di occuparli. Ciò che il bacino del Mediterraneo 'contiene' può essere descritto in molti modi. Si tratta di un bacino marittimo, ma possiamo anche analizzare i suoi bacini di vita, culturali, migratori e geopolitici. In sostanza, cos'è il Mediterraneo se non l'unione di tutti questi approcci, che non hanno lo stesso perimetro ma si applicano allo stesso oggetto complesso? E il bacino del Mediterraneo è composto da sottobacini. Il Mediterraneo, il 'mare di mezzo' (Mittelmeer), è una zona di convergenza, una confluenza di tre masse continentali, uno spazio di interazioni. La distanza in sé è irrilevante, solo la densità dell'influenza di un fattore o di un altro. Che si guardi al suo passato o si pensi al suo futuro, il Mediterraneo è sempre stato e rimarrà un confine aperto e un campo di interazione. Ed è comprensibile che un confine attraversato in entrambe le direzioni possa essere un focolaio di interazione sociale. L'esempio del Mediterraneo è particolarmente istruttivo. Il Mediterraneo in senso lato può essere considerato come un oggetto geografico identificato con il nome di 'bacino mediterraneo', ma il suo perimetro varia a seconda dei fattori che analizziamo.

La plasticità del bacino di vita del confine. La plasticità del 'bacino di vita' serve bene agli obiettivi del Trattato del Quirinale. Ci saranno necessariamente dei confini, ma emergeranno nella suddivisione del bacino in diverse funzioni che

rispondono alle varie esigenze degli abitanti. Il ‘bacino di vita interconnesso’ è un nuovo spazio funzionale, ma multifunzionale. La continuità del bacino di vita non esclude un approccio di sotto-circuito, a condizione che i sottoinsiemi siano interconnessi. Lo sviluppo del bacino transfrontaliero è volto a stabilire la piena continuità spaziale dello spazio interno europeo. Si tratta quindi di uno spazio aperto che abbraccia un passaggio di confine all’interno di un unico spazio europeo. In tale contesto, non ha senso ragionare in termini di perimetro generale dell’area transfrontaliera. Oltre una certa distanza dal confine, non è più necessario attraversarlo per soddisfare le esigenze della vita quotidiana. Questa distanza varia a seconda del tipo di interazione transfrontaliera. Al livello più ampio, l’area di occupazione corrisponde al pendolarismo, ossia alla migrazione che non richiede un alloggio nel luogo di lavoro (Fréjus / San Remo, ad esempio). D’altra parte, l’accesso transfrontaliero ai negozi più comuni avviene in un raggio di immediata vicinanza. Il riferimento alla vicinanza al confine può essere fuorviante. Si tratta di progetti che garantiscono la continuità spaziale nell’accesso ai servizi transfrontalieri. Ad esempio, la continuità della linea ferroviaria Marsiglia-Genova a Ventimiglia non è meno rilevante per gli obiettivi del Trattato rispetto alla cooperazione nella regione brigasca o al rafforzamento dei collegamenti tra Tenda e Limone. Un progetto di interesse europeo può talvolta contribuire maggiormente all’integrazione di confine rispetto a un progetto di interesse locale. Il passaggio di frontiera incoraggia l’integrazione transfrontaliera. La sintesi del sillogismo, “il destino comune delle popolazioni francesi e italiane”, dovrebbe chiarire il significato delle premesse.

4. Il destino comune dei popoli del bacino di vita transfrontaliero

Affrontare la nozione di destino comune. Nel bacino di vita transfrontaliero, le popolazioni francesi e italiane condividono un ‘destino comune’. L’espressione è sorprendente, preoccupante e sconcertante. Il suo significato nel contesto del Trattato del Quirinale deve essere compreso. La sua utilità nel rafforzare la cooperazione transfrontaliera franco-italiana deve essere discussa. I redattori del

Trattato avevano una visione dello sviluppo della cooperazione locale, in cui la comunità di destini delle popolazioni doveva essere il risultato dell'integrazione delle frontiere. Il loro approccio implica quindi che si debbano attribuire implicazioni concrete al concetto.

4.1 La nozione di destino comune

Dipendenza condivisa. Il fatto che le popolazioni francese e italiana appartengano a un bacino transfrontaliero attraverso il loro confine comune crea una 'comunità di destini'. Il "destino" è comunemente usato per riferirsi a quella parte dell'esistenza umana che è determinata da fattori al di fuori del nostro controllo. Le popolazioni francesi e italiane condividerebbero quindi lo stesso destino, una frase che assume una particolare risonanza se collegata alla loro comune esposizione a eventi naturali catastrofici come siccità, inondazioni, incendi, terremoti e maremoti. L'espressione "comunità di destini" viene usata spesso. Ma è sempre usata in modo appropriato?

Quando l'espressione viene usata sul web, viene utilizzata con l'autorità di una reiterazione di una paternità erroneamente attribuita a Ernest Renan, che non l'ha usata per definire la nazione. Tutto nel suo approccio al concetto di nazione si allontana dall'idea di un destino comune fondato sulla trascendenza²¹. La nazione, spiega, può essere riassunta

“da un fatto tangibile: il consenso, la volontà chiaramente espressa di continuare a vivere insieme. L'esistenza di una nazione è (scusate la metafora) un plebiscito quotidiano, così come l'esistenza dell'individuo è una perpetua affermazione di vita (...). L'uomo non è schiavo della sua razza, della sua lingua, della sua religione, del corso dei suoi fiumi o della direzione delle sue catene montuose”. Per Renan, la nazione non è né un'inevitabilità né una necessità logica, ma piuttosto una narrazione condivisa e una coscienza collettiva, un “principio spirituale”. Nell'articolo 10 del Trattato del Quirinale, la comunità di destini si

21. Ernest Renan, “Qu'est-ce qu'une nation”, conferenza tenuta alla Sorbona l'11 marzo 1882, Parigi, Calmann Lévy, 1882, 30 pagine.

riferisce a una relazione collettiva di dipendenza da un'area geografica (bacino di vita). Due usi della comunità di destini corrispondono a tale destinazione.

4.1.1 L'idea cinese di una comunità globale di destini

Dottrina politica della coesistenza pacifica. La Cina ha recentemente pubblicato un documento che espone la sua visione delle relazioni internazionali: *Una comunità globale dal futuro condiviso: le proposte e le azioni della Cina*. La relazione tra questa dottrina di una “comunità globale di destino condiviso” e i “principi di coesistenza pacifica” derivati dall'accordo sino-indiano sul Tibet (il *Panch Shila*) del 1954 è evidente. Qui siamo interessati solo alla giustificazione di questa etica della coesistenza delle nazioni e non al suo valore intrinseco o alla sua portata in relazione agli impegni internazionali, in particolare alla Carta delle Nazioni Unite. L'accordo del 1954 è stata la prima manifestazione internazionale di una dottrina del Partito Comunista Cinese (Repubblica Popolare Cinese). Il documento 2023 è introdotto dal seguente paragrafo:

“Nell'universo, esiste una sola Terra, la casa comune dell'umanità. Purtroppo, questo pianeta da cui dipendiamo per il nostro sostentamento sta affrontando crisi immense e senza precedenti, sia note che sconosciute, sia prevedibili che imprevedibili. La questione della sopravvivenza della civiltà umana è diventata una questione esistenziale che deve essere affrontata di petto. Sempre più persone si rendono conto che, più che accumulare ricchezze materiali, il compito più urgente è trovare una guida per lo sviluppo sostenibile della civiltà umana, perché tutti abbiamo a cuore il nostro futuro²²”.

Il testo fa riferimento alla Terra come casa comune dell'umanità, un luogo condiviso da tutti gli esseri umani e da cui tutti dipendono per il loro sostentamento. Oltre alla codipendenza, c'è un elemento temporale, ossia una dimensione intergenerazionale (sviluppo sostenibile).

22. *Una comunità globale dal futuro condiviso: proposte e azioni della Cina*, 26/09/2023, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202309/t20230926_11150122.html (consultato il 10. 01. 2025).

4.1.2 La comunità di destini in Nuova Caledonia

Coesistenza e co-dipendenza delle comunità. In Francia, il riferimento a una “comunità di destini” si applica generalmente al compromesso forgiato dall’Accordo di Nouméa sul processo di decolonizzazione della Nuova Caledonia del 5 maggio 1998²³. La transizione è stata organizzata sulla base di una cittadinanza multietnica della Nuova Caledonia, una variante territoriale della nazionalità francese, di cui beneficiano sia le popolazioni originarie che gli altri gruppi che vivono nel territorio. La “comunità di destini” esprime la scelta della coesistenza di queste comunità in un’uguaglianza di diritti che verrebbe preservata, qualunque sia il futuro dell’arcipelago, l’indipendenza o la permanenza nella Repubblica francese. In breve, queste popolazioni sono destinate a vivere insieme, perché si sono stabilite su queste isole, che sono la loro casa comune. Il destino di questi gruppi è quindi legato dalla geografia. La loro coesistenza e co-dipendenza genera una comunità di destini, e la sfida per questa comunità umana divisa che vive insieme sul territorio della Nuova Caledonia è ora quella di autodeterminarsi, in altre parole di formare una comunità di scopo guidata da un’identità collettiva, dal desiderio di vivere insieme o dal sogno di un futuro condiviso, un principio spirituale, al fine di superare la fase di una comunità di destini.

Natura programmatica. Di per sé, la “comunità di destini” esprime una solidarietà tra gli abitanti, siano essi residenti italiani o francesi, che nasce dalla vicinanza, dal vicinato e dalla condivisione di uno spazio vitale da cui dipendono al di là della frontiera. Il riferimento alla comunità di destini nell’articolo 10 del Trattato del Quirinale conferisce un carattere programmatico alla prima frase del paragrafo 1: questa comunità di interessi delle popolazioni di confine è, infatti, da costruire. L’attraversamento della frontiera e l’esistenza di un bacino di vita transfrontaliero derivante dalla frequenza con cui il confine tra i territori nazionali viene attraversato corrispondono alla situazione giuridica all’interno dell’Unione europea. Il riferimento alla comunità di destini ci invita a trarre le

23. Accordo sulla Nuova Caledonia firmato a Nouméa il 5 maggio 1998, *JORF* n°121 del 27 maggio 1998.

conseguenze di questa integrazione di confine. Si tratta di un progetto politico che i funzionari pubblici, la società civile e il pubblico in generale sono invitati a costruire e attuare.

4.2 La comunità di interessi degli abitanti nell'area transfrontaliera

Un concetto operativo. I lavoratori di frontiera sono ovviamente molto dipendenti dall'attraversamento del confine. D'altra parte, una gran parte della popolazione che vive vicino al confine lo attraversa solo in rare occasioni. Questo potrebbe essere il caso di un albergatore di Limone, la cui attività beneficia comunque del turismo locale alimentato dalla vicinanza del confine francese. Il Trattato del Quirinale attribuisce la comunità di destini all'intera popolazione italiana e francese del bacino di confine. Si suppone che le interazioni transfrontaliere abbiano un impatto su tutte le popolazioni di confine. Cosa contiene la 'comunità di destini' di confine? Francesi e italiani condividono gli stessi elementi della vita ordinaria. Fanno acquisti negli stessi negozi, utilizzano gli stessi mezzi di trasporto pubblico, mangiano negli stessi ristoranti, sono colleghi o partner d'affari, si incrociano sulle strisce pedonali, "Bonjour", "Buongiorno", frequentano le stesse spiagge, i teatri e i cinema, sono amici, sono membri della stessa squadra di calcio, sviluppano legami familiari, e così via.

Il riferimento al destino introduce una dimensione intertemporale. La prospettiva dello sviluppo sostenibile è essenziale, perché le generazioni passate, presenti e future sono legate dal destino. Il Trattato del Quirinale incorpora questa dimensione temporale.

Il vicinato e la vicinanza geografica stabiliscono un destino condiviso di fronte a rischi di ogni tipo. "Quando piove a casa del mio vicino, non posso rimanere all'asciutto". Lo sviluppo di una comunità di interessi tra gli abitanti dello spazio transnazionale genera un'identità collettiva. Solleva questioni sulla rappresentanza degli interessi e sulla tutela dei diritti. La democrazia locale e lo Stato di diritto sono messi in discussione.

4.2.1 Soddisfare insieme le esigenze quotidiane

Facilitare la vita quotidiana. Ai sensi dell'articolo 10 del Trattato del Quirinale, “gli (Stati) si impegnano a facilitare la vita quotidiana degli abitanti di questi territori”. L'esperienza della crisi sanitaria, che ha colpito tutti i confini, ha lasciato il segno sulla facilitazione della vita quotidiana da parte dei servizi statali. Ora che la crisi è passata, l'attività al confine è tornata alla normalità. È essenziale distinguere tra il ruolo degli Stati nei momenti di crisi e quello di natura permanente, che ovviamente include l'anticipazione delle crisi. Ora che la crisi migratoria si è protratta, il rafforzamento dei controlli alle frontiere interne dell'Unione europea per combattere la migrazione irregolare e i reati gravi potrebbe diventare diffuso e le misure di controllo temporanee potrebbero diventare permanenti. Questo sviluppo è fonte di preoccupazione: il passaggio di frontiera tende a diventare un filtro di frontiera progettato per correggere le carenze di controllo osservate alle frontiere esterne. Il Presidente della MOT, Christian Dupessey, Sindaco di Annemasse, ha fatto eco a questa preoccupazione:

“Lo sviluppo della cittadinanza transfrontaliera rimane l'obiettivo primario, perché i problemi della migrazione non si risolveranno chiudendo le frontiere, come sta facendo oggi la Germania. Ciò significherebbe indebolire l'area Schengen e creare difficoltà per la vita quotidiana dei cittadini e delle migliaia di lavoratori frontalieri nelle aree di vita transfrontaliere. Il confine deve essere una “cucitura” e non deve mai essere un “taglio”²⁴.

I controlli di polizia effettuati in prossimità del confine di Stato sono certamente più efficaci nel soddisfare i requisiti di sicurezza interna rispetto a quelli dispersi in tutto il Paese. Tuttavia, non differiscono per natura da altri controlli di polizia. La possibile evoluzione del sistema Schengen è una questione politica che non è necessario affrontare in questa sede. I residenti al confine possono ovviamente aspettarsi controlli di polizia ovunque attraversino il confine. La situazione non è

24. Comunicato stampa della MOT, 19 settembre 2024, *A Dunkerque, gli attori della cooperazione transfrontaliera vogliono sostenere un'Europa di cooperazione e coesione oltre le frontiere*, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Evenements_MOT/AG_2024/CP_AG_MOT_Dunkerque_19sept2024.pdf (consultato il 10. 01. 2025).

paragonabile a quella risultante dalle restrizioni imposte durante la crisi sanitaria: dover fornire una prova dell'identità o del diritto di residenza non costituisce un ostacolo ai viaggi, perché i controlli di polizia non sono sistematici.

Le frontiere sono di proprietà dello Stato e la rimozione degli ostacoli alle attività dei residenti al confine sarebbe quindi responsabilità degli Stati. L'esperienza della crisi sanitaria, ad esempio, ha evidenziato gli ostacoli alla mobilità transfrontaliera. Tuttavia, gli ostacoli alla vita quotidiana possono anche essere causati dalle amministrazioni locali. In questo caso, non sono causati dal confine. In tempi normali, gli ostacoli diretti all'accesso a beni e servizi che soddisfano le esigenze quotidiane non dovrebbero comparire. Quale potrebbe essere un ostacolo indiretto? Potremmo citare l'obbligo di essere residenti nel territorio del servizio richiesto per potervi accedere, oppure la necessità di informazioni specifiche sulle condizioni di accesso a un servizio transnazionale per i pendolari transfrontalieri.

Che cos'è la vita quotidiana per i pendolari transfrontalieri? La vita quotidiana è la quotidianità della vita, proprio la quotidianità, la vita di tutti i giorni. Comporta ripetizioni, abitudini e rituali. Possiamo limitarla a un contesto quotidiano? Fare la spesa una volta alla settimana è un'abitudine che fa parte della vita quotidiana, così come gli hobby del fine settimana e le attività sportive. La definizione delle attività quotidiane deve essere ampia, perché variano da un individuo all'altro, in particolare a seconda dell'età, del background sociale e familiare, dell'attività sociale e di molti altri fattori culturali o di personalità. Sicuramente includono l'alloggio e l'ambiente di vita, l'alimentazione, il lavoro, gli spostamenti ordinari, l'igiene e la salute, l'accesso ai luoghi di culto, le attività associative e le amicizie, lo sport, le passeggiate, eccetera. In realtà, dovrebbero essere incluse tutte le esigenze ordinarie della vita quotidiana, in modo che l'area transfrontaliera sia a tutti gli effetti un'area di vita ordinaria, paragonabile a qualsiasi altro luogo, qualsiasi altro habitat, nell'area interna dell'Unione europea.

Il potenziale di sviluppo del bacino frontaliero. Stabilire la continuità di accesso a beni e servizi nella zona di transizione tra due aree nazionali è l'obiettivo centrale del Trattato del Quirinale e di qualsiasi altro Trattato di integrazione

frontaliera. Tuttavia, le popolazioni di confine non sono di per sé svantaggiate dalla loro posizione geografica ai margini degli Stati nazionali. Al contrario, le aree di confine hanno un potenziale di sviluppo eccezionale. La prosperità della Riviera è stata portata dalla ferrovia e dalla costruzione di acquedotti in un contesto di interazione transfrontaliera. I francesi, i monegaschi e gli italiani ne hanno beneficiato. Monaco deve il suo successo all'alleanza di una popolazione con una dinastia, ma è stato reso possibile dall'unione doganale con la Francia. Il riferimento alla comunità di destini è quindi destinato a costituire la base di un progetto di sviluppo collettivo. Il bacino transfrontaliero deve essere in grado di attrarre famiglie e, indirettamente, investitori. Più che l'uguaglianza dei territori, è l'attrattiva dell'ecosistema di confine che va ricercata. In questo contesto, i meccanismi di cooperazione transfrontaliera, qualunque sia la loro forma, dovrebbero funzionare come un cluster o un centro di competitività. La qualità della vita in tutte le sue componenti è al centro di questa cooperazione, e questa prospettiva non è estranea all'approccio di sviluppo sostenibile imposto dal Trattato del Quirinale. Infatti, il modo stesso in cui il Trattato del Quirinale incorpora gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) stabilisce la correlazione tra il concetto di attrattiva e questi obiettivi: i due Stati “sostengono i progetti che favoriscono (...) la realizzazione del suo (dell'area transfrontaliera) potenziale umano, economico e ambientale, in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile”.

4.2.2 La dimensione temporale della solidarietà di destino: il co-sviluppo sostenibile

Orientamento dei progetti di cooperazione territoriale. La sostanza dell'articolo 10 è rivolta principalmente alla cooperazione interstatale e al ruolo che i due Stati sono chiamati a svolgere nella cooperazione transfrontaliera. Questa limitazione nei confronti dei territori si spiega essenzialmente con la natura facoltativa dell'azione esterna delle autorità territoriali. Queste ultime sono libere di partecipare o meno allo sviluppo del bacino di vita transfrontaliero. Gli Stati svolgono un ruolo di iniziativa, facilitazione, assistenza e persino coordinamento. Tuttavia,

le autorità locali possono realizzare qualsiasi azione di cooperazione territoriale autorizzata dalla legge nazionale che non corrisponda alle esigenze della zona di vita di confine. Hanno comunque la garanzia del sostegno degli Stati e possono beneficiare dei finanziamenti europei quando le loro azioni di cooperazione sono in linea con questo obiettivo. Naturalmente, il successo del progetto del Quirinale dipenderà dalla risposta dei rappresentanti eletti locali a questi forti incentivi. Anche se l'articolo 10 è essenzialmente un riferimento vago, l'orientamento della cooperazione territoriale europea verso il bacino di vita transfrontaliero rimane l'elemento centrale del meccanismo di cooperazione transfrontaliera istituito dal Trattato del Quirinale. La salvaguardia della libertà delle autorità territoriali giustifica l'introduzione di condizioni che regolano i progetti. Questo è il senso e la rilevanza di una politica di incentivi. Per beneficiare del Trattato del Quirinale, dovrà passare sotto le forche caudine. L'espressione non è eccessiva, perché viene imposto un cambiamento nelle pratiche amministrative. Naturalmente, il gemellaggio dei territori dovrebbe essere preservato. Ma non è questo il punto. Si parla di cooperazione sui progetti, ma solo quelli che hanno come oggetto la zona transfrontaliera. Nonostante la sua formulazione apparentemente generale, il Trattato del Quirinale impone un approccio rigoroso alla costruzione dei progetti: stabilisce una struttura di obiettivi in cui i progetti devono essere inseriti per rientrare nel quadro del Trattato. I rappresentanti eletti sono quindi chiamati a cambiare il loro modo di pensare: pur agendo sempre nell'interesse del loro territorio, si concentreranno sulle esigenze reciproche degli abitanti del bacino frontaliere. Solo sulla base di una visione dello sviluppo di quest'area di solidarietà di vicinato, saranno in grado di identificare le azioni concrete che rientrano nell'ambito del Trattato e i metodi di attuazione appropriati.

Integrazione e sviluppo del bacino di vita. Il Trattato specifica che i due Stati “sosterranno i progetti che promuovono l'integrazione di quest'area e la realizzazione del suo potenziale umano, economico e ambientale, in conformità con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e quelli della politica di coesione europea”. La condizionalità del sostegno fornito dagli Stati membri è chiara. Gli Stati membri sosterranno solo i progetti che creano le condizioni necessarie,

da un lato, all'integrazione europea dell'area transfrontaliera e, dall'altro, "alla realizzazione del suo potenziale umano, economico e ambientale". Ci aspettiamo quindi una dimostrazione convincente dell'impatto positivo sull'integrazione e sullo sviluppo dell'area transfrontaliera. Infatti, la parola "favorire", un verbo al presente indicativo, esclude effetti solo potenziali o ipotetici. Il metodo di questa dimostrazione non è lasciato alla discrezione dei promotori del progetto: l'avverbio "in conformità" è un'ingiunzione a fare riferimento agli SDGs (obiettivi di sviluppo sostenibile) e agli obiettivi della politica di coesione europea. Le due categorie di obiettivi sono quindi cumulative.

*La condizionalità dei progetti di cooperazione legati agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)*²⁵. I redattori del Trattato erano quindi ambiziosi. Questi nuovi requisiti non possono essere soddisfatti solo dai progetti di ingegneria dei finanziamenti europei. I rappresentanti eletti potranno rispondere meglio sviluppando, a livello di organismi di cooperazione transfrontaliera, una capacità di studio e programmazione dello sviluppo integrato dell'area transnazionale. Nel metodo di costruzione dei progetti di cooperazione nel bacino di vita, gli SDG vengono citati per primi. Naturalmente, non c'è nulla di aleatorio nella stesura di un Trattato internazionale. Tutto ha un senso. Un progetto deve quindi innanzitutto contribuire al benessere e allo sviluppo delle popolazioni italiane e francesi nell'area transnazionale (la reciprocità è alla base di ogni cooperazione internazionale). Piuttosto che elencare le esigenze degli abitanti, gli estensori hanno scelto di incorporare nel Trattato una sorta di "kit" internazionale, un insieme completo di elementi pronti a svolgere questa funzione di identificazione delle esigenze oggettive. Il vantaggio di questo processo è che introduce la massima razionalità nelle scelte che compongono la politica pubblica, perché la somma delle aspettative soggettive del pubblico non costituisce l'interesse generale. Gli SDG costituiscono un paniere di obiettivi che devono essere tutti presi in considerazione, nessuno dei quali può essere considerato un interesse

25. *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, A/RES/70/1, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/development-agenda/> (consultato il 10. 01. 2025).

categorico. Le preoccupazioni sociali, ambientali ed economiche non si escludono a vicenda. La conservazione dei beni ambientali non è in conflitto con lo sviluppo del turismo, ecc. Anche il riferimento agli SDGs è una scelta sicura. Sono stati elaborati a livello globale e adottati per consenso a quel livello. Sono effettivamente applicati. Hanno quindi permesso di razionalizzare la condizionalità dell'assistenza ufficiale allo sviluppo. Non è illogico applicarle anche agli aiuti pubblici europei nell'ambito della politica di coesione, laddove le condizioni pratiche lo consentano. L'identificazione di un'area transnazionale nello spazio interno dell'Unione, il bacino di vita transfrontaliero, facilita questa applicazione.

L'importanza degli SDG nel Trattato del Quirinale. La Francia e l'Italia riferiscono regolarmente su come stanno raggiungendo ogni obiettivo di sviluppo sostenibile a livello nazionale. L'attuazione degli SDGs non è quindi limitata ai Paesi in via di sviluppo, e lo sviluppo sostenibile in Europa è anche un obiettivo dell'Unione europea. La situazione è paradossale: i nostri Stati riferiscono sull'applicazione degli SDGs a livello nazionale, mentre le amministrazioni locali e i rappresentanti eletti a livello locale generalmente non ne sono a conoscenza. Spesso si pensa che siano riservati ai Paesi in via di sviluppo e che abbiano una connotazione ecologica. Ma queste opinioni e pregiudizi sono di scarsa importanza nel contesto specifico del Trattato del Quirinale. L'articolo 1, paragrafo 1, elenca i principi comuni della politica estera. “Esso menziona “l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile”. Il riferimento agli SDGs riappare nell'articolo 6 (sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo) al paragrafo 2: “le Parti si adoperano per sostenere e attuare gli strumenti multilaterali relativi sia allo sviluppo sostenibile, in primo luogo l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile, sia alla protezione dell'ambiente e del clima, in particolare l'Accordo di Parigi”. L'intero articolo 6 è ispirato agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e dovrebbe informare i progetti di cooperazione territoriale europea. L'Ambasciatore Philippe Voiry identifica quattro livelli di cooperazione franco-italiana nel Trattato del Quirinale: internazionale, europeo, bilaterale e locale. Questa efficace interpretazione evidenzia la coerenza verticale della politica estera

condivisa da Italia e Francia, che dovrebbe ispirare anche la cooperazione locale. L'emergere degli SDGs nell'azione esterna delle autorità locali e regionali. In linea di principio, i rappresentanti eletti locali non sono obbligati a sottostare alla politica estera del loro Paese nelle loro attività di cooperazione. Tuttavia, la legge del 4 agosto 2021 richiede alle autorità locali francesi di “tenere conto, nelle loro azioni di cooperazione, dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015”.

Questa disposizione, contenuta nel primo paragrafo dell'articolo L1115-1 del Codice Generale degli Enti Locali francese, articolo di portata generale, si applica a tutte le forme e finalità di azione esterna degli enti locali, compresa la cooperazione territoriale europea. Questa menzione degli SDGs riflette il fatto che la 'diplomazia moltiplicata' tende sempre più a includere l'azione delle autorità locali, che non possono ignorare i pilastri della politica estera²⁶. L'Italia ha adottato una Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)²⁷. Nella sua ultima revisione del 2022²⁸, la Strategia ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni ed è stata approvata dallo Stato (delibera del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica del 18 settembre 2023)²⁹. Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sta sviluppando un processo multilivello per coinvolgere gli enti non statali nella Strategia Nazionale. Le autorità locali e regionali saranno quindi chiamate ad applicare l'Agenda 2030, i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) e i 169 Obiettivi, al fine di partecipare con i loro partner italiani all'attuazione del Trattato del Quirinale. Questi obiettivi sono destinati a guidare lo sviluppo e l'attuazione delle politiche

26. *La feuille de route de la France pour l'agenda 2030*: [https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/objectifs-developpement-durable-odd#:~:text=La%20feuille%20de%20route%20de%20la%20France%20pour%20l%E2%80%99agenda%202030%20\(www.agenda%2D2030.fr](https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/objectifs-developpement-durable-odd#:~:text=La%20feuille%20de%20route%20de%20la%20France%20pour%20l%E2%80%99agenda%202030%20(www.agenda%2D2030.fr) (consultato il 10. 01. 2025); indicatori per il monitoraggio nazionale degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Insee): <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2654964> (consultato il 10. 01. 2025).

27. <https://www.mase.gov.it/pagina/la-snsvs> (consultato il 10. 01. 2025).

28. https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/parere_conferenza_stato_regioni_pa_SNSvS_28settembre2022.pdf (consultato il 10. 01. 2025).

29. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2024/02/10/34/sg/pdf>

pubbliche. Tuttavia, l'Agenda 2030 è il risultato di una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e, in quanto tale, non crea obblighi legali per gli Stati. Essi hanno solo assunto impegni politici, associati, certo, a meccanismi di attuazione. Tuttavia, gli SDGs sono stati incorporati con riferimento al Trattato del Quirinale, un accordo internazionale vincolante per i due Stati contraenti. Esiste una forma di vincolo indiretto per i promotori di progetti legato alla condizionalità del sostegno dei due Stati e un effetto giuridico tra gli Stati per quanto riguarda i criteri di ammissibilità dei progetti. Non è quindi sufficiente sottolineare la natura 'politica' degli SDGs, che in questo caso fanno parte di un meccanismo basato su un Trattato. Inoltre, il Trattato è in linea con la legge del 4 agosto 2021, che richiede che gli SDGs siano presi in considerazione, e con la Strategia italiana per lo sviluppo sostenibile.

Sinergie tra la politica di coesione europea e gli SDG³⁰. Gli obiettivi specifici del FESR, definiti nell'articolo 3 del Regolamento (UE) 2021/1058 del 24/06/2021, si sovrappongono ampiamente agli SDG e ai vari obiettivi in essi contenuti. I 17 SDGs coprono l'intera gamma di questioni di sviluppo in tutti i Paesi, a livello internazionale, nazionale e locale, come il clima, la biodiversità, l'energia, l'acqua, la povertà, l'uguaglianza di genere, la prosperità economica, l'agricoltura, l'istruzione, la salute e la sicurezza civile, e così via. Con il suo sistema di obiettivi, la nomenclatura degli SDGs fornisce ulteriori dettagli in relazione agli obiettivi europei, permette di collegare obiettivi europei vicini e migliora la coerenza dei progetti sensibilizzando sulle interazioni concrete tra ogni SDG e gli altri. Soprattutto, gli SDG forniscono una visione per l'azione pubblica orientata a bisogni umani reali e universali. In questo modo, incoraggiano un approccio integrato e trasformativo alle politiche pubbliche con coerenza a lungo termine, compresi i progetti finanziati dall'Europa. Dovrebbero quindi permettere di escludere i progetti "fantasiosi", il cui unico vero scopo è quello di ottenere l'accesso ai finanziamenti europei. Si tratta di progetti che sviluppano un'idea

30. EU approach to SDGs implementation https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation_en (consultato il 10. 01. 2025).

ingegnosa e attraente, ma che non sono pensati in termini di impatto sociale significativo e duraturo. In questo senso, ricordano i magneti, le spille, le scatole di muggito o le palle di neve e altri portachiavi decorativi progettati per attirare i clienti, piuttosto che essere utili.

L'introduzione degli SDGs mira a migliorare la qualità dei progetti e la loro progettazione: l'acquisizione di fondi europei non è certo l'obiettivo finale della cooperazione territoriale

4.2.3 La solidarietà di vicinato in situazioni di crisi

Il meccanismo di crisi istituito dal Trattato. Le situazioni di crisi mettono alla prova la solidarietà di vicinato e l'aiuto reciproco. Né la crisi sanitaria né quella della tempesta Alex hanno illustrato su scala significativa questa solidarietà di prossimità in una prova comune. I redattori del Trattato hanno affrontato la questione con estrema circospezione:

“Senza pregiudizio per le competenze delle autorità nazionali preposte alla gestione delle crisi, il Comitato (di Cooperazione Frontaliera) può riunirsi, su richiesta di una delle Parti, anche nel caso di una crisi suscettibile di incidere sui due lati del confine, al fine di consultarsi, nel formato appropriato, sulle misure più adeguate”.

Il meccanismo di crisi viene attivato su richiesta di uno dei due Stati. Le autorità locali o regionali e le istituzioni transfrontaliere non hanno il diritto di iniziativa. La riunione di crisi non è obbligatoria, in quanto il Comitato “può” riunirsi. In altre parole, in pratica sarà necessario l'accordo di entrambi gli Stati. Solo le crisi i cui effetti si estendono a entrambi i lati del confine sono coperte dal meccanismo in questione. Questa disposizione del Trattato trae una precisa lezione dalla crisi sanitaria, durante la quale è stata evidenziata l'assenza di un quadro di consultazione tra le autorità nazionali responsabili della gestione delle crisi.

L'impatto del Trattato in situazioni di crisi. Quale valutazione si deve fare della moderazione dimostrata dal Trattato del Quirinale? Il meccanismo coinvolge

il Comitato di Cooperazione Frontaliera nella gestione delle crisi. Alcune aree evidenziate dal Trattato si prestano fortemente ad un approccio di solidarietà franco-italiana. Ad esempio, si afferma che gli Stati “rafforzano, in particolare, la cooperazione transfrontaliera in materia di sanità e d’interventi di soccorso alle persone”. Il riferimento esplicito al destino comune delle popolazioni conferisce una forte legittimità al rafforzamento della cooperazione nella gestione dei rischi e nelle azioni di mutuo soccorso transfrontaliero, e persino al coinvolgimento del Comitato nelle situazioni di crisi nell’interesse delle popolazioni. Ma i membri di questo organismo sono legittimi rappresentanti degli interessi transnazionali dei residenti di confine uniti da un destino comune?

4.2.4 L’emergere di un’identità collettiva per le comunità di confine francesi e italiane

Una comunità di cittadini-utenti. L’articolo 10 del Trattato del Quirinale presenta la comunità di destini come un’implicazione necessaria dell’integrazione europea. È vero che si limita all’ambito spaziale transnazionale che copre l’intero confine franco-italiano: gli abitanti di entrambi i lati della linea di confine condividono un destino comune. Il Trattato stabilisce quindi una comunità speciale di cittadini e utenti identificati dal loro insediamento nella singolarità geografica creata dal confine. Questo approccio non è del tutto nuovo. Mi viene in mente la vecchia pratica delle zone franche. Allo stesso tempo, nel caso specifico del Principato di Monaco, la comunità di destini con la Francia fa parte della stessa relazione costitutiva della Costituzione monegasca: Monaco è di per sé una singolarità geografica. Per quanto riguarda il Trattato del Quirinale, la singolarità in questione corrisponde alla piena realizzazione dello spazio interno dell’Unione europea ai margini degli Stati membri. È quindi in questo contesto europeo che va analizzata la portata della comunità di destini.

I destinatari esclusivi della comunità di destini. Nel preambolo del Trattato, la Repubblica francese e la Repubblica italiana si riconoscono reciprocamente come partner di una comunità di destini. All’articolo 10, i popoli francese e italiano sono i beneficiari di una comunità di destini. Per quanto riguarda

la cooperazione territoriale, la comunità di interessi va quindi a beneficio dei cittadini-utenti, nel rispetto dei due pilastri dell'Unione europea, ossia la democrazia e lo Stato di diritto. Né le autorità nazionali né le autorità locali o regionali sono i destinatari di questa solidarietà nell'area transfrontaliera, che acquisisce così un carattere transnazionale. Il Trattato del Quirinale esplicita la promessa di realizzare il potenziale di sviluppo dell'area transnazionale, che è alla base delle legittime aspirazioni dei cittadini-utenti interessati. Le istituzioni pubbliche, i rappresentanti eletti e le autorità nazionali sono responsabili di questo sviluppo, non dei territori ma di un'area specifica che si sovrappone ad essi. È quindi essenziale che la nuova logica che dovrebbe ispirare la cooperazione territoriale europea sul confine italo-francese sia prima compresa da tutti.

La necessità di adattare la democrazia locale al nuovo quadro transfrontaliero. I rappresentanti eletti hanno il mandato rappresentativo di perseguire una politica nell'interesse di un territorio. Pertanto, non sono inclini a promuovere interessi che vanno al di là di loro. Tuttavia, qualsiasi attività di cooperazione è per sua natura una combinazione di competenze e di conseguenza copre un campo d'azione più ampio.

Quando lo scopo di questa cooperazione è realizzare un progetto comune di sviluppo transfrontaliero, il raggiungimento dell'obiettivo condiviso sarà in ultima analisi nell'interesse dell'elettorato. Se l'ambizioso progetto di integrazione e sviluppo dell'area di confine deve diventare realtà, il sostegno delle istituzioni pubbliche coinvolte nella cooperazione transfrontaliera è un prerequisito essenziale. Il fallimento del Trattato del Quirinale è garantito se ognuno vede il mezzogiorno solo alla propria porta (tirare l'acqua al proprio mulino). La comunità di destini transfrontaliera aggiunge una prospettiva e un orientamento generale al concetto emergente di bacino di vita transfrontaliero. Stabilisce quest'ultimo come un'ambizione collettiva e ne facilita la traduzione in progetti concreti³¹. Questa solidarietà transnazionale è quindi innegabilmente un

31. L'Alleanza transfrontaliera delle Alpi del Sud è stata lanciata l'8 febbraio 2024 a Imperia. Un quadro politico e strategico tra la Metropoli di Nizza e le province di Imperia e Cuneo, che potrebbe favorire lo sviluppo della governance nel bacino delle Alpi del Sud. Il suo segre-

principio trasformativo e un progetto politico. E se i leader politici lo accettano, saranno in grado di metterlo in pratica solo risvegliando la società civile franco-italiana e mobilitando l'opinione pubblica locale su entrambi i lati del confine. Tuttavia, la democrazia locale non è adatta a questo contesto transnazionale, poiché si basa su quadri generali. Sarà indubbiamente necessaria una certa dose di inventiva, se il cittadino-utente vuole partecipare efficacemente a un processo di cooperazione da cui dovrebbe trarre beneficio. Dopotutto, confini a parte, il progetto portato avanti dal Trattato del Quirinale è paragonabile a qualsiasi progetto di sviluppo integrato che coinvolga più attori. E va da sé che gli interessi specifici delle popolazioni interessate ispirano l'intero approccio. Gli abitanti delle Alpi si preoccupano di preservare a lungo termine un modello di sviluppo economico, sociale e culturale basato sulla qualità della vita. Questa visione del futuro è ampiamente condivisa dai rappresentanti eletti. Tuttavia, per il momento, il cittadino-utente del confine non viene né sollecitato né ascoltato. Cosa possiamo concludere in questa fase iniziale? *Il y a loin de la coupe aux lèvres*. Tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare.

Riassunto: Questo articolo analizza il riferimento fatto nell'articolo 10 del Trattato del Quirinale alla comunità di destini delle popolazioni italiana e francese. La prima frase dell'articolo presenta un modello per il processo di integrazione delle frontiere applicabile alla frontiera terrestre. Viene presentato come un sillogismo, la cui parte principale è costituita dal libero attraversamento del confine di Stato nel contesto dello spazio interno dell'Unione europea e la parte minore dall'emergere di una zona di vita a cavallo di questo confine. La comunità di destini è la conseguenza di questa convivenza tra residenti francesi e italiani al confine.

tariato ha sede a Nizza. La Città metropolitana ospiterà anche il segretariato del Comitato di confine. Il triangolo transfrontaliero formato dalle città di Cuneo, Imperia e Mentone e quello delle tre metropoli economiche di Nizza, Genova e Torino strutturano quest'area di collaborazione in un rapporto di scala. Parlare tra di loro, coordinarsi e prendere l'iniziativa sono tutte tattiche in una strategia di influenza di gruppo, il primo passo verso una governance comune.

Parole chiave: Trattato del Quirinale, Comunità di destini, frontiera terrestre, bacino di vita, sviluppo sostenibile.

Résumé: Cet article analyse la référence faite dans l'article 10 du traité du Quirinal à la communauté de destin des populations italiennes et françaises. La première phrase de l'article présente un modèle de processus d'intégration frontalière applicable à la frontière terrestre. Il se présente comme un syllogisme dont la partie principale consiste en la libre traversée de la frontière étatique dans le cadre de l'espace intérieur de l'Union européenne et la partie mineure en l'émergence d'une communauté de destin à cheval sur cette frontière. La communauté de destin est la conséquence de cette coexistence de frontaliers français et italiens.

Mots-clés: Traité du Quirinal, Communauté de destin, frontière terrestre, bassin de vie, développement durable.

Abstract: This article analyses the reference made in Article 10 of the Quirinal Treaty to the community of destinies of the Italian and French populations. The first sentence of the article presents a model for the border integration process applicable to the land border. It is presented as a syllogism, the main part of which consists of the free crossing of the state border in the context of the internal space of the European Union and the minor part of which consists of the emergence of a community of destinies straddling this border. The community of destinies is the consequence of this coexistence of French and Italian border residents.

Keywords: Quirinal Treaty, Community of destinies, land border, cross-border living area, sustainable development.

Confini e territorio tra crisi della sovranità e potenzialità cooperative dello spazio europeo

Giulio M. Salerno

Sommario: 1. I confini e il territorio tra sovranità-baluardo e sovranità a rete - 2. I confini e il territorio nello spazio europeo: l'affermazione della sovranità a rete - 3. I confini nei rapporti di separazione e di porosità tra gli Stati - 4. La cooperazione transfrontaliera come manifestazione della porosità dei confini nel senso della sovranità a rete - 5. Qualche conclusione, con specifico riferimento alla cooperazione transfrontaliera - Riassunto, Résumé, Abstract.

1. I confini e il territorio tra sovranità-baluardo e sovranità a rete

L'oggetto del presente contributo è il rapporto tra i confini e il territorio considerato dal punto di vista del diritto costituzionale, e più precisamente tra i due poli della contemporaneità del diritto costituzionale negli Stati europei: da un lato la crisi della sovranità, e, dall'altro lato, le potenzialità cooperative dello spazio europeo.

Uno specifico approfondimento, inoltre, sarà dedicato ad un fenomeno, la cooperazione transfrontaliera, ove le dinamiche evolutive della sovranità statale e dello spazio europeo appaiono particolarmente significative.

I confini, come noto, identificano i limiti dell'ambito spaziale - terrestre, marittimo, sotterraneo, atmosferico - in cui si esercita la sovranità degli Stati. È evidente che quando si mette in discussione la sovranità statale, entra in giuoco anche il ruolo dei confini, e dunque si mette in discussione da un lato la capacità delle istituzioni statuali di esercitare la propria sfera di azione politica in un determinato e circoscritto ambito spaziale - il territorio, cioè, in cui tali poteri devono necessariamente prevalere su tutti gli altri soggetti - e, per converso, la capacità delle stesse istituzioni statali di impedire l'espansione del potere sovrano degli altri Stati, in modo da precludere l'azione politica di questi ultimi anche nei riguardi del proprio territorio, in violazione, per l'appunto, dei confini.

Si è qui richiamato un concetto giuridico di territorio che riprende quella definizione del territorio come ambito di signoria che è stata maggiormente utilizzata in Italia nel ventesimo secolo, e non la definizione che è stata utilizzata, ad esempio, da autorevoli esponenti della dottrina tedesca, come Rudolf Smend o Herman Heller che, invece, hanno sottolineato la capacità integrativa del territorio per “la comunità di vista statale”¹ e quindi la rilevanza del radicamento territoriale del popolo, così dando particolare enfasi al peculiare, intrinseco e strutturale rapporto tra territorio, popolo e sovranità². Il punto di vista che qui si preferisce utilizzare, invece, è quello che considera il territorio essenzialmente come oggetto, cioè come uno spazio occupato da quella specifica normatività che si rivolge in modo direttivo e prescrittivo a coloro che in quello spazio vivono e agiscono, e che quindi riceve il consenso di questi ultimi, rendendolo diritto vivente. Questo punto di vista, a ben vedere, consente di evitare quelle tensioni che nascono nel momento in cui il territorio viene considerato come un elemento identitario da difendere o da conquistare ad ogni costo, in quanto consustanzialmente legato ad un determinato potere e ad un determinato popolo: una visione, come ben noto, ripetutamente smentita dalla storia. Quanti territori sono passati da un potere all’altro, quanti poteri hanno tentato di identificare le stesse comunità frontaliere come parte del proprio territorio!

-
1. Sul punto si veda R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, trad.it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, in specie p. 107, là dove, riferendosi al “contenuto materiale integrativo” del territorio dello Stato ed anzi ritenendo che trattasi “forse del contenuto materiale più importante per la comunità di vista statale”, precisa che “la vita statale viene determinata dal suo “spazio vitale”, dal territorio dello Stato, dalle sue caratteristiche, dai limiti e dalle relazioni spaziali, tanto che si usa parlare addirittura di una “idea particolare dello Stato”, riferibile ad ogni Stato, come tendenza all’adattamento ai suoi fattori geografici particolari”.
 2. Sul punto si rinvia a H. Heller, *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, 1927, trad. it. *La Sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1987, in specie p. 192 là dove, con riferimento alle questioni relative al rapporto tra la sovranità dello Stato e “il problema del diritto internazionale”, precisa che “dire che lo Stato è sovrano significa dire che esso è un’unità territoriale di decisione efficace e universale sia al suo interno che verso l’esterno”, e prosegue rilevando che “l’universalità potenziale della decisione sul territorio implica sia la sua supremazia che la sua indipendenza giuridiche”.

In Europa, e più in generale nel mondo intero, nel ventesimo secolo, e ancor più questo primo scorcio del XXI secolo, si è assistito alla compresenza di due opposte tendenze: quella rivolta all'affermazione e al consolidamento della sovranità statale per così dire ripartita tra ciascuna collettività e il rispettivo territorio, e nello stesso tempo, la tendenza opposta, quella cioè rivolta ad esaltarne le limitazioni delle molteplici sovranità statuali contemporaneamente esistenti, e che vengono non soltanto lambite, ma anche attraversate, condizionate e limitate da altre modalità e forme di regolazione, indirizzo e guida dei rapporti umani e sociali. La sovranità statale, insomma, si presenta ad un estremo come supremo baluardo di autonomo potere di governo di ciascuna collettività, e all'altro estremo come la risultante di un intreccio e di una sovrapposizione di molteplici poteri di governo che si condizionano reciprocamente. In quest'ultimo caso possiamo parlare di sovranità a rete. Quest'ultima condizione, poi, risulta ancor più accentuata al cospetto di un fenomeno costituzionalistico che si è diffuso prepotentemente nel XX secolo: il governo multilivello della collettività nazionale mediante la presenza di istituzioni territoriali cui sono attribuite funzioni decentrate di regolazione della vita associata. Si parla, a seconda delle diverse tesi accolte e quindi delle definizioni utilizzate, di federalismo, di regionalismo, di Stati decentrati o composti. In realtà, il fenomeno è uno solo, come ha rilevato Hans Kelsen: in qualunque ordinamento non vi può essere né totale accentramento delle funzioni autoritative in un unico soggetto, né totale frazionamento del potere pubblico tra una molteplicità indeterminata di soggetti. Ci troviamo sempre di fronte ad un pendolo, ad un "concetto dinamico di accentramento e decentramento"³ che si muove tra questi due estremi concretamente irraggiungibili. E allora quando parliamo di Stati federali, regionali o comunque decentrati, quando una quota significativa dei poteri sovrani è dislocata dallo Stato centrale e assegnata alle istituzioni del decentramento territoriale.

3. H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, 1945, trad. it. "Teoria generale del diritto e dello Stato", Etas libri, Milano, 1980, in specie p. p. 313, ove, tra l'altro, rileva che "il problema dell'accentramento e del decentramento ha un aspetto dinamico, oltre a uno statico", in quanto "esso riguarda non solo la sfera territoriale di validità delle norme giuridiche, ma anche i metodi di creazione e di esecuzione delle norme".

Tale dislocazione territoriale dei poteri pubblici, è evidente, produce una limitazione interna alla sovranità statale, una delimitazione, quindi, che è capace di innescare anche conseguenze sui rapporti di relazione e di collegamento verso l'esterno, cioè nei confronti con gli altri Stati. In poche parole, l'assegnazione di una frazione dei poteri sovrani agli enti del decentramento territoriale determina una riconfigurazione della sovranità nei rapporti esterni con gli altri Stati, e quindi, potremmo dire, una accentuazione dell'intreccio e della sovrapposizione di molteplici poteri di governo che si condizionano reciprocamente anche nel rapporto esterno. E se ciò si presenta in entrambi gli Stati confinanti, è evidente che il duplice fenomeno di dislocazione territoriale del potere sovrano implica un'ulteriore moltiplicazione del predetto intreccio tra i poteri degli Stati tra loro interrelati in quanto collocati ai due lati del medesimo confine.

I confini, in definitiva, si trovano nell'intersezione di questi due poli: tanto più sono resi impenetrabili nel rapporto tra i poteri di governo statale che si confrontano tra i due versanti del confine, tanto più si rafforza la sovranità intesa come sovranità-baluardo; tanto più sono resi porosi, consentendo l'interconnessione tra i reciproci poteri degli Stati confinanti, tanto più si manifesta l'interrelazione tra poteri degli Stati confinanti e dunque si verifica quella sovranità che abbiamo definito come sovranità a rete.

L'affermazione della sovranità statale, soprattutto nel ventesimo secolo ma già a partire dalle rivendicazioni nazionaliste diffuse nel diciannovesimo secolo, è avvenuta dapprima mediante la solidificazione degli Stati costruiti secondo la triade tradizionale individuata dalla giuspubblicistica tedesca del diciannovesimo secolo: un popolo, un territorio, un governo. E da ciò la spinta alla identificazione, e talora anche all'affannosa ricerca, di un popolo costituito dai relativi cittadini - cui sono contrapposti tutti gli altri soggetti, considerati come stranieri; la spinta all'individuazione, e talora alla conquista, del territorio considerato proprio o addirittura necessario per il popolo stesso, come ambito spaziale di riferimento esclusivo e non rinunciabile della collettività, come "spazio vitale" secondo la definizione data dalla bio-geografia e dalla geo-politica, e poi ripreso, con esiti nefasti, dai teorici del nazismo, cui si affiancò anche lo stesso Carl Schmitt

nell'elaborazione della tesi dell'amico/nemico⁴; e, infine, l'affermazione di un governo capace di guidare l'intera collettività che vive in quel determinato territorio, di prevalere su ogni altro soggetto interno alla collettività, di difendere la collettività e il territorio dalle forze esterne e quindi di rappresentare unitariamente la stessa collettività verso l'esterno.

Tutti questi tre elementi, come noto, sono in vario modo e misura in crisi o comunque sottoposti a forti tensioni⁵: il territorio si dematerializza nel mondo digitalizzato; ciascun popolo si decostruisce e si ricostruisce sempre più velocemente a causa dei processi di migrazione; i poteri dello Stato sono sempre più limitati e condizionati dal basso (comunità territoriali, forze sociali, etc.), dal lato (rapporti di cooperazione bilaterale) e dall'alto (si pensi alle organizzazioni sovranazionali e internazionale). Di fronte a rischi e pericoli di derive lontane dall'inveramento dei principi democratici, allora, occorre orientarsi verso la ricerca di forme istituzionali e politiche che siano capaci di favorire la capacità deliberativa e decisionale in modo realmente inclusivo e pluralistico, mediante il ricorso a strumenti di confronto, condivisione e cooperazione, evitando di approfondire le cause dei conflitti in base a logiche di dominio e sopraffazione.

-
4. Come noto, si tratta di categorie politiche centrali nel pensiero di Carl Schmitt e che definiscono l'agire politico, dove il nemico è semplicemente l'altro, lo straniero, che è esistenzialmente diverso da noi, sicché l'agire politico si traduce o nel combattere il nemico o nel difendersi da quest'ultimo; si veda, su questi aspetti, C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 1927, trad. it. *Il concetto di politico*, in Id., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica* a cura di Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, Bologna, Il Mulino, 1972, in specie p. 135 ss.; sullo spazio vitale si vedano le considerazioni esposte nell'interrogatorio subito a Norimberga in C. Schmitt, *Antworten in Nürnberg*, 2000, trad.it. *Risposte a Norimberga*, a cura di H. Quaritsch, Laterza, Roma-Bari, 2006, in specie p. 96, ove ha sostenuto che "dal punto di vista oggettivo è decisiva la differenza tra una teoria (da prendere scientificamente sul serio) e uno slogan (utilizzato a fini di propaganda)".
 5. Si vedano, sul punto, le riflessioni di F. Rimoli, *La democrazia e la sua crisi*, in AA.VV., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 207 ss., in specie ove si rilevano aspetti problematici anche nelle "nuove istituzioni (...) inerenti alle varie forme di *governance* multilivello e alle strutture di integrazione sovranazionale tendono al paradigma tecnocratico ben più che a quello democratico".

2. I confini e il territorio nello spazio europeo: l'affermazione della sovranità a rete

In Europa, in particolare, il processo di costruzione e di evoluzione degli Stati - soprattutto dal diciannovesimo secolo - si è profondamente collegato, e in parte scontrato, con il principio di auto-determinazione dei popoli, che ancora connota molte rivendicazioni nazionalistiche che tendono ad affermare la legittimità della logica della sovranità statale solo se identificabile con la singola nazionalità che si fa popolo, che ri-conquista il suo territorio per così dire "originario", e si dà il suo proprio governo autonomo da ogni interferenza esterna. Così l'appello all'auto-determinazione dei popoli spinge alla frantumazione dello Stato sovrano da cui ci si intende separare, e quindi produce la costruzione di nuovi confini, che possono diventare - soprattutto come possibile conseguenza di un processo di separazione conflittuale - elementi di forte separazione tra territori e comunità proprio sui versanti frontalieri. Inoltre, è del tutto evidente il fatto che in Europa, nella seconda metà del ventesimo secolo, si è manifestato un evento unico sul piano planetario, ovvero la creazione di un ordinamento sovranazionale, l'Unione europea, che non solo è territorialmente estesa sino a comprendere la più parte dell'intero continente europeo, ma è anche caratterizzato dalle seguenti e peculiari caratteristiche.

In primo luogo, l'Unione europea è dotata, sulla base di un processo determinato sulla base del diritto pattizio tra gli Stati, di una quota di poteri definibili come sovrani ovvero dotati della capacità di mostrarsi prevalenti su ogni altro potere pubblico o privato che insiste nei medesimi territori, e quindi anche rispetto agli stessi poteri cosiddetti sovrani degli Stati. Ad esempio, le normative dell'Unione possono anche derogare alle norme costituzionali degli stessi Stati. In secondo luogo, l'Unione è strutturata secondo principi di organizzazione e di funzionamento che sono tendenzialmente assimilabili ma non sono affatto coincidenti con quelli che sono propri degli Stati: la tradizionale ripartizione tra i tre poteri - legislativo, esecutivo (cui è subordinata l'amministrazione pubblica) e giurisdizionale - è stata trasformata in molti aspetti. Si pensi all'assenza di una

vera e proprio amministrazione europea a livello territoriale, e al ruolo strategico e direttivo delle “autorità” europee rispetto ai poteri cd. sovrani degli Stati. In terzo luogo, l’Unione, pur non essendo uno Stato, è politicamente rappresentativa del complesso delle collettività nazionali e delle relative istituzioni statali sia nei rapporti interni che in quelli esterni. Si pensi, ad esempio, all’attribuzione di un’apposita “cittadinanza europea” che si affianca alle permanenti cittadinanze statuali.

Soprattutto, va tenuto conto che, dal punto di vista della distribuzione delle competenze, l’architettura dei rapporti tra Unione europea e Stati membro comporta sempre una costante interrelazione tra l’esercizio dei poteri spettanti all’Unione e dei poteri spettanti agli Stati, secondo una logica di sostanziale compenetrazione funzionale. Una compenetrazione funzionale che, potremmo dire, non consente di determinare la sussistenza di un centro davvero unico che sia dotato di poteri sovrani - nel senso di giuridicamente sovraordinati e dunque cogenti nei confronti di tutti gli altri soggetti presenti nello spazio europeo. Ben diversamente, nella realtà di fatti si tratta di una distribuzione di poteri che si può davvero configurare come una vera e propria dimostrazione della sovranità in rete. E ciò è vero anche nel caso delle competenze esclusive dell’Unione⁶ in quanto in questi ambiti l’Unione può conferire - come infatti concretamente avviene nella più parte dei casi - agli Stati la facoltà di rendere esecutivi i suoi stessi atti. Ancor di più, nelle materie di competenza concorrenti⁷, sia l’Unione che gli Stati adottano atti giuridicamente vincolanti, e gli Stati possono esercitare la propria competenza quando l’Unione non la esercita e abbia deciso di non esercitarla. Ancora, vi sono le materie nelle quali l’Unione esercita competenze

6. Si tratta delle competenze concernenti le materia dell’unione doganale, della concorrenza per il mercato interno, della politica monetaria nei Paesi che adottano l’euro, delle risorse biologiche nella politica comune della pesca, e della politica commerciale comune; vedi art. 3 TFUE.

7. Si tratta delle competenze concernenti un ampio e rilevante ventaglio di materie, dal mercato interno alle politiche sociali, dalle politiche di coesione all’agricoltura e pesca, dall’ambiente alla protezione dei consumatori, e poi trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà sicurezza e giustizia, sanità pubblica, ricerca sviluppo tecnologico e spazio, cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari; vedi art. 4 TFUE.

dette “di sostegno”⁸, ovvero provvede a sostenere, coordinare e integrare l’azione degli Stati membri (senza tuttavia richiederne l’armonizzazione delle leggi). Infine, ci sono altri casi di competenze particolari, in cui l’Unione può adottare misure per garantire che gli Stati membri coordinino le loro politiche economiche, sociali e occupazionali. Su tutta questa architettura, poi, si ergono due principi che condizionano l’esercizio delle competenze della UE (vedi art. 5 TUE) proprio nel senso dell’instaurazione di un processo di esercizio della sovranità “a rete”: il principio di proporzionalità (secondo cui il contenuto e l’ambito di applicazione dell’azione dell’Unione non può superare quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi del Trattato) e il principio di sussidiarietà (secondo cui nelle competenze non esclusive l’Unione può agire solo se, e nella misura in cui, l’obiettivo di un’azione proposta non può essere raggiunto in maniera soddisfacente da parte degli Stati membri, ma potrebbe essere realizzato in modo migliore a livello dell’Unione). Soprattutto il principio di sussidiarietà, così declinato, implica che l’esercizio dei poteri effettivamente sovrani - in quanto capaci di vincolare giuridicamente i soggetti presenti all’interno dello spazio nazionale e quindi europeo - dipende da una valutazione di comparazione sull’ “efficienza” presuntivamente raggiungibile. Con una valutazione, quindi, non determinabile una volta per tutte, ma continuamente spostabili nei suoi “confini”.

Tutto ciò, come noto, si è collegato ad una visione “funzionalista” e non statualista dell’Unione, e soprattutto si è fondato sulla progressiva affermazione delle quattro libertà di circolazione (merci, servizi, capitali e persone). In entrambi queste direzioni, la presenza - sempre più rilevante - prima delle Comunità europee e poi dell’Unione europea, ha comportato la complessiva e progressiva “degradazione” della materialità dei confini interstatuali, che sono stati resi, a certi fini e per determinate azioni, soltanto formalmente presenti, ma sostanzialmente privi di effettiva idoneità a segnare l’autonoma e distinta potestà di governo dei singoli Stati. Sicché anche i posti di frontiera si sono col tempo quasi dissolti,

8. Sono le seguenti materie: salute, industria, cultura, turismo, istruzione formazione professionale gioventù e sport, protezione civile e cooperazione amministrativa; vedi art. 6 TFUE.

seppure, come è altrettanto noto, potendo essere ripristinati in breve tempo allorquando emergano situazioni emergenziali di particolare rilievo. Ma anche in questi ultimi casi, come a seguito dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, il ripristino di rigidi confini "materiali" non ha impedito di escogitare meccanismi di collaborazione solidaristica, proprio a fini di tutela della salute, meccanismi spesso richiesti e attuati proprio su iniziativa delle comunità collocate sui confini stessi, così riducendo l'impatto della riscoperta della separazione derivante dall'introduzione di rigidi limiti alla circolazione transfrontaliera.

Al contempo, l'Unione europea ha sviluppato un'apposita politica di coesione, che favorisce, tra l'altro, proprio la cooperazione tra gli Stati e tra le relative collettività territoriali. I programmi Interreg, in particolare, sono la dimostrazione di un obiettivo essenziale dell'Unione: rendere i confini sempre più luoghi di incontro e di collaborazione, di condivisione di strategie e politiche, di azioni pubbliche e di iniziative private. Così riducendo il connotato separatorio dei confini, e accentuandone la capacità di innescare processi di interrelazione efficiente tra persone, comunità e istituzioni che, proprio perché collocate sui versanti del medesimo confine, possono e devono trovare strade comuni per la soluzione di problemi comuni con la messa in campo di strumenti e risorse comuni. È una sfida che nei territori confinanti, e soprattutto nelle istituzioni di confine, trova sempre più accoglienza e disponibilità creando formule di azione "a rete" che dimostrano nei fatti una sorta di compartecipazione nell'esercizio dei rispettivi poteri sovrani.

Ciò che occorre, in vero, è assicurare che la realizzazione dei progetti finanziati dai programmi non si limiti al raggiungimento di uno specifico obiettivo, ma si traduca in un precipitato solido ed efficace che consenta di accrescere il benessere delle popolazioni confinanti, di fornire cioè strumenti permanentemente validi per ridurre gli svantaggi e i costi della vita di confine e transfrontaliera, e dunque per accrescere le condizioni di benessere personali e sociali.

Infine, va rilevato che, al di là delle specifiche problematiche attinenti alle politiche direttamente connesse alla cosiddetta difesa delle frontiere esterne, l'Unione europea, certo, non ha competenza sulla determinazione né dei confini statuali

(e quindi, quando si tratta di confini esterni, degli stessi confini dell'Unione), né di quelli interni agli Stati. Anzi, quando l'Unione è stata interpellata in relazione all'eventuale appello al principio dell'autodeterminazione dei popoli al fine di ritagliare nuove entità statuali all'interno del territorio dell'Unione, l'Unione si è sottratta dall'intervenire, ritenendo che ciò sia tipica ed essenziale competenza degli Stati membri. Peraltro, come abbiamo appena sopra sottolineato, non è vero che i confini tra gli Stati, così come i confini interni ai singoli Stati, siano indifferenti per l'Unione. Nei confronti di entrambi l'Unione agisce con le politiche di coesione, politiche che, a ben vedere, hanno una finalità comune, quella di attenuare i divari tra le comunità tra loro confinanti e di assicurare il pieno sviluppo anche e soprattutto a favore degli ambiti territoriali che si presentano come "svantaggiati", più deboli e quindi bisognosi di più attenzione. Insomma, anche da questo punto di vista, il fatto di essere tutti parte del comune "spazio europeo" consente di essere destinatari di interventi pubblici di sostegno anche e proprio quando la presenza dei confini rappresenta un fattore da considerare ai fini della identificazione delle comunità e quindi dei territori sui quali intervenire in senso prioritario.

3. I confini nei rapporti di separazione e di porosità tra gli Stati

Siamo partiti dalla duplicità della condizione di sovranità concretamente esistente tra gli Stati confinanti - o come sovranità-baluardo o come sovranità a rete - e siamo giunti quindi a rilevare che in Europa il modello ormai prevalente è quello della sovranità a rete.

Certo non sono mancate, non mancano e non mancheranno episodi emergenziali, così come pulsioni politico-istituzionali in senso opposto, sia tra gli Stati che tra le stesse comunità territoriali. Ma si dovrebbe trattare di parziali arretramenti o di isolate deroghe, e non di ri-costruzione di un sistema di rapporti fondati sulla netta distinzione degli ambiti spaziali di sovranità statale.

Del resto, due ulteriori aspetti della contemporaneità spingono l'Europa e dunque gli Stati europei nel senso dell'affermazione della "sovranità a rete" rispetto

alla “sovranità-baluardo”. Il primo fattore è quello della sempre più evidente globalizzazione delle politiche pubbliche: infatti, l’intensificazione a livello mondiale dei processi di interrelazione dei rapporti umani, economici, sociali e politici, induce, quasi necessariamente, ad affrontare le problematiche più sfidanti mediante processi decisionali che superino i confini interni all’Europa. Si pensi, ad esempio, alle questioni relative all’approvvigionamento dell’energia, alla tutela dell’ambiente, alle infrastrutture per la mobilità e i trasporti, alla produzione alimentare, alla disponibilità dell’acqua. È chiaro che non si può rispondere a queste sfide con strumenti e soluzioni che siano il prodotto delle singole sovranità statuali, ma soltanto utilizzando procedimenti che mettano in comune risorse e opportunità, superando gli ostacoli collegati alla presenza di confini la cui originale determinazione rispondeva ad una possibilità di tutelare gli interessi delle proprie collettività nazionali che adesso non può più trovare adeguata soddisfazione nel mero esercizio della sovranità-baluardo.

Il secondo fattore è quello della digitalizzazione, cui si collega la sempre più prorompente emersione dell’intelligenza artificiale. Di fronte al mondo digitale, alla dematerializzazione, alla virtualizzazione, i confini risultano debolissimi e rendono indispensabile la formulazione di indirizzi regolatori comuni che impediscano atteggiamenti predatori e discriminatori, e che, al contrario, favoriscano la promozione del ricorso a quelle modalità di azione che consentano di valorizzare, in senso inclusivo e comunitario, le forze e le potenzialità presenti nei singoli Stati e nelle singole comunità territoriali.

Sotto entrambi i predetti profili adesso ricordati - la globalizzazione delle politiche pubbliche e la digitalizzazione - è palese l’evoluzione della disciplina giuridica nel campo europeo: le regolazioni nazionali tendono a assottigliare la loro presenza, riconoscendo prevalenza alle normative poste o comunque da porre, preferibilmente, in sede europea. Ma la strada che si segue, va precisato, non è quella della sostituzione dello Stato-Europa agli Stati membri o, addirittura, la soppressione dei livelli decisionali che operano a livello decentrato, ma, ben diversamente, la costruzione di sistemi di regolazione condivisa tra il livello europeo, quello statale e quello decentrato, in cui, per di più, le autorità di

vigilanza poste a livello europeo sono la risultante di quelle presenti a livello nazionale. Si pensi, ad esempio, alla recentissima normativa europea in materia di intelligenza artificiale. Su questo aspetto, non vi è dubbio che l'evoluzione delle tecnologie e la loro applicazione sempre più pervasiva nei rapporti umani e sociali, sollecita l'innovazione del diritto, mediante l'adattamento o l'integrazione delle regole già esistenti nei più diversi ambiti (dal diritto privato al diritto commerciale, dal diritto amministrativo al diritto pubblico) e tra gli ordinamenti nazionali, in specie come nel caso degli ordinamenti che hanno dato vita all'Unione europea. In tal senso deve senz'altro considerarsi come necessaria l'azione congiunta in sede europea per la disciplina dell'intelligenza artificiale, consentendo così un livello omogeneo di regolazione, da presentare come modello su scala mondiale. E su questo fronte, agli atti europei già adottati in tema di digitalizzazione⁹ si è adesso aggiunto il Regolamento UE 2024/1689, cioè l'Artificial Intelligence Act. Va sottolineato che quest'ultimo Regolamento detta una diversa disciplina su sistemi di intelligenza artificiale a seconda del rispettivo grado di rischio per la libertà e per la sicurezza. In altri termini, non tutto è ammesso, perché vi sono taluni sistemi tecnologici che sono considerati inaccettabili per la garanzia della sicurezza, per la tutela dei diritti e per il mantenimento dei mezzi di sussistenza delle persone. Pertanto, siffatti sistemi tecnologici sin da subito (più precisamente dal febbraio 2025) saranno vietati nell'ambito dell'Unione europea, essendone preclusa l'importazione, la commercializzazione e l'utilizzazione. Viceversa, per quanto riguarda i sistemi ammessi, quelli cioè con rischi limitati o con rischi elevati, il Regolamento europeo prevede, rispettivamente, soltanto obblighi di trasparenza ovvero anche il rispetto di requisiti e l'osservanza di obblighi particolarmente rigorosi, come, ad esempio, la presenza adeguati sistemi di valutazione e di mitigazione dei rischi, l'alta qualità dei dati che alimentano i sistemi per ridurre al minimo i rischi e i risultati discriminatori, la registrazione delle attività svolte per garantire la tracciabilità dei risultati, la documentazione dettagliata che fornisca tutte le informazioni necessarie sul sistema e sul suo scopo

9. Si tratta, da ultimo, dei seguenti atti: il *Data Governance Act* (Reg. UE 2022/868), il *Digital services Act* (Reg. UE 2022/2065), e il *Digital Markets Act* (reg. UE 2022/1925).

affinché le autorità ne possano valutare la conformità alle regole, la chiarezza e l'adeguatezza delle informazioni fornite agli operatori, e, da ultimo ma non da ultimo, la presenza di opportune misure di sorveglianza umana per ridurre al minimo i rischi. In definitiva, si è inteso adottare un sistema normativo certo complesso e molto articolato, ma nel complesso improntato, nello stesso tempo, a rigore e flessibilità, in modo da consentire che queste regole armonizzate a livello europeo possano essere applicate armonicamente nei singoli ordinamenti nazionali, così definendo un assetto normativo europeo capace di adeguarsi a quella strutturale propensione al "superamento dei confini" che è propria del fenomeno che si intende regolare, e cioè delle nuove tecnologie dell'intelligenza artificiale.

Insomma, dal punto di vista di un giurista che studia il potere pubblico, l'annosa questione sulla natura propria ed essenziale dei confini - se essi, cioè, siano soltanto strumenti da utilizzare per sancire la divisione tra persone, comunità e istituzioni, ovvero siano anche elementi capaci di identificare gli ambiti spaziali tra loro strutturalmente interconnessi proprio in ragione del comune affacciarsi al medesimo confine - non può che essere risolta procedendo all'analisi della realtà giuridica, cioè dei comportamenti disciplinati dalle regole di diritto. E questa analisi ci conduce a ritenere che la prima ipotesi, quella fondata sulla impermeabilità dei confini, è sempre più spesso superata dalla seconda, quella caratterizzata dalla porosità dei confini.

E ciò risulta confermato anche in un recente saggio¹⁰ ove si analizzano i confini geografici da quattro punti di vista che, a ben vedere, si collegano tutti ad una visione porosa dei confini: "in costruzione", "in movimento", "l'attraversamento", "in frantumi". E tra l'altro il saggio si apre, in modo davvero suggestivo, descrivendo un caso emblematico, quello dello spartiacque alpino tra Italia e Austria dove c'è un confine che, in verità, non è fisso, ma "si scioglie e scorre lento verso valle". Insomma, un confine in continuo movimento, come dimostrato dal famosissimo caso del fortuito ritrovamento di "Otzi", un uomo preistorico di 5.300 anni fa,

10. J. Crawford, *The Edge of the Plain. How Borders Make and Break Our World*, 2022, trad. it. *Maledetti confini*, Bollate Boringhieri, Torino, 2023.

che si pensava fosse stato ritrovato sul territorio austriaco, ma poi, seguendo l'evoluzione dello spartiacque tra rocce e macigni, è stato collocato a novanta metri a ovest della linea di confine rideterminata proprio per questa occasione. Ma ciò non ha impedito la fruttuosa collaborazione tra le istituzioni italiane e austriache che hanno fattivamente collaborato per consentire la migliore conservazione di Otzi. Insomma, può dirsi che proprio la mobilità del confine ha favorito la cooperazione transfrontaliera tra Italia e Austria nell'affrontare questo episodio davvero eccezionale nella riscoperta delle più antiche tracce lasciate dall'uomo su terre che, seppure particolarmente aspre e difficili, risultano poi decisive per identificare con precisione i tratti separativi tra territori, collettività e istituzioni statuali.

E ancora, in un altro contributo di carattere storico apparso recentemente¹¹ sono state descritte le origini, spesso neglette o comunque poco conosciute, delle frontiere italiane. Tra l'altro, si ricorda l'estrema variabilità della linea di confine italo-francese, in particolare sul versante ligure e su quello del Piemonte, a dimostrazione che quanto oggi sembra scolpire identità contrapposte, è in realtà solo l'esito - talora anche casuale - di processi evolutivi di cui non conosciamo più neppure le vere ragioni e cause determinanti. Insomma, la mutevolezza delle terre di confine è un fenomeno così profondo e frequente che financo non è facile ricordare le vere cause che hanno determinato i mutevoli processi di apposizione e spostamenti delle linee di frontiera tra le collettività.

4. La cooperazione transfrontaliera come manifestazione della porosità dei confini nel senso della sovranità a rete

La cooperazione transfrontaliera è l'esempio più rilevante della sempre maggiore rilevanza di un fenomeno particolarissimo nell'evoluzione storica dei rapporti tra Stati e le comunità territoriali interne agli Stati, cioè quel fenomeno in cui il confine da elemento di separazione tra identità e poteri, e quindi di frattura quasi insanabile, diventa invece fattore non solo di interrelazione, ma anche

11. M. Sottura, *Confini. Storia e segreti delle nostre frontiere*, 2021, Ed. Neri Pozza, Milano, 2021.

di condivisione tra molteplici e differenziate, ma sempre più inevitabilmente collegate complementari, culture e identità, attività pubbliche e private anche in sussidiarietà, politiche e servizi pubblici, diritti e procedure. Dalla separazione alla complementarietà, dalla contrapposizione tra nemici alla solidarietà transfrontaliera tra comunità che si trovano all'interno dello stesso bacino di vita. Nel campo sanitario, ad esempio, questi rapporti di imbricazione non solo tra istituzioni, ma anche tra comunità e persone, sono resi particolarmente evidenti dalla presenza di una disciplina europea che esalta la garanzia della libertà di scelta in materia di salute, tutela della salute e diritto alle cure - attraverso due strumenti (reg. 883/0024 e 987/2009 e dir. 2011/24 che ha superato il regime dell'autorizzazione preventiva, introducendo i principi di universalità all'accesso alle prestazioni) che tra loro andrebbero meglio coordinati. La concreta attuazione del diritto europeo alla salute nell'area transfrontaliera esige, ripeto esige, l'interconnessione - se non l'integrazione - di un servizio pubblico (erogato da soggetti sia pubblici che privati) mediante una governance multilivello (in senso orizzontale e verticale) per così dire moltiplicata in funzione degli ordinamenti statali e infrastatali coinvolti. La cooperazione che supera i confini richiede specifiche competenze, attenta analisi e capacità di proposta, se si intende svolgere un'attività di ricerca-azione che superi la mera consapevolezza dei problemi, e giunga ad offrire efficaci suggerimenti di policy alle pubbliche istituzioni¹².

Dal punto di vista del diritto, si possono citare almeno i seguenti profili di interrelazione che sono coinvolti dalla cooperazione transfrontaliera nel senso della "sovranità a rete": tra la UE e gli Stati mediante il diritto eurounitario filtrato dagli atti di recepimento nazionali; tra gli Stati con atti di diritto internazionale; tra ciascuno Stato e i rispettivi enti infrastatali, talora dotati di competenze similstatali, sulla base della rispettiva disciplina costituzionale e della relativa attuazione; tra gli enti infrastatali dei diversi e confinanti ordinamenti statali nello svolgimento dei rapporti di diritto internazionale; tra il versante istituzionale (nazionale e territoriale) e i soggetti (pubblici e privati) erogatori delle prestazioni

12. Per ulteriori approfondimenti sul punto si rinvia a G.M. Salerno, *L'assistenza sanitaria transfrontaliera: problematiche e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, 2022, n. 1, p. 291 ss.

di interesse pubblico secondo la rispettiva disciplina nazionale; tra i soggetti erogatori delle prestazioni pubbliche e gli utenti del servizio di interesse pubblico (sia i titolari dei diritti coinvolti, sia i congiunti e familiari) secondo il diritto euro-unitario e i diritti nazionali applicabili (Paese in uscita e Paese in entrata); tra i soggetti erogatori delle prestazioni circa il rapporto di lavoro del personale (si pensi, ad esempio, alle questioni collegate alla mobilità del personale) o il mondo dell'istruzione e della formazione, o ancora circa l'applicazione della digitalizzazione e della intelligenza artificiale, secondo il diritto euro-unitario e i diritti nazionali applicabili tra i destinatari delle prestazioni circa l'istruzione e la formazione, la conoscenza multi-linguistica, le competenze di accesso ai servizi transfrontalieri, e così via.

Su tutto ciò la politica di coesione europea, i programmi Interreg (come Interreg Alcotra e marittimo, così come, su altro versante dei confini italiani, Interreg Spazio Alpino), le strategie regionali europee come quella di EUSALP, e lo strumento del GECT determinano e possono determinare una forte accelerazione e una decisa propulsione dei processi di interrelazione e di condivisione in senso transfrontaliero tra le persone, le comunità, e le istituzioni che si trovano sui versanti dei confini.

In particolare, va segnalato che l'affermazione della dinamica complessiva della sovranità a rete, nella cooperazione transfrontaliera, diventa ben diversa da quella del "riconoscimento" statale, in senso discendente, dei diritti civili e sociali, individuali e collettivi (alla salute, all'acqua, alla mobilità, all'istruzione, etc.), da rivendicare nei confronti delle istituzioni competenti dello Stato di appartenenza. Mediante la cooperazione transfrontaliera, infatti, si promuove l'attivazione delle persone, delle comunità e delle relative istituzioni regionali, provinciali e locali di entrambi gli Stati, affinché essi interagiscono in senso orizzontale per offrire servizi comuni secondo il principio della solidarietà delle risorse e delle opportunità in relazione ad un ambito spaziale che, pur appartenendo a Stati diversi, diventa punto di riferimento per sfide condivise per il benessere comune del "bacino di vita" transfrontaliero.

5. Qualche conclusione, con specifico riferimento alla cooperazione transfrontaliera

Un aspetto conclusivo, in definitiva, va sottolineato: mediante la cooperazione transfrontaliera non si tratta tanto di impiegare le proprie risorse (finanziarie, strumentali e umane) a favore di soggetti “stranieri”, e quindi di “agire semplicemente in senso caritatevole”, quanto di costituire reti efficienti e condivise di protezione e promozione dei diritti civili e sociali, nella consapevolezza che negli spazi transfrontalieri non considerare e non superare debolezza di una parte si traduce inevitabilmente nel mantenere una situazione di divario che può produrre rischi e pericoli per entrambe le parti che vivono sui versanti dei confini. Insomma, l’elaborazione e la diffusione di buone pratiche per entrambe le parti è senz’altro una prospettiva favorevole per il progresso del benessere di tutti.

La cooperazione transfrontaliera dimostra che gli ordinamenti statuali possono confrontarsi come vasi comunicanti, e dunque distinguersi mediante confini che sono dotati di una peculiare porosità. Il territorio transfrontaliero - e quindi il bacino di vita così identificabile - può diventare il riferimento spaziale di relazioni umane e sociali utilmente intrecciate in cui le persone appartenenti a Stati diversi possono condividere vantaggi comuni.

Questo può essere, se vi sarà effettiva volontà soprattutto da parte delle forze capaci di guidare i processi decisionali negli Stati e nelle istituzioni territoriali che si trovano tra loro vicini e confinanti rispetto a “bacini di vita” naturalmente interconnessi, il destino della nuova territorialità europea e dunque delle potenzialità cooperative nello spazio europeo. E per raggiungere questo obiettivo, in ogni caso, è indispensabile seguire un percorso in cui, innanzitutto, si agisca a livello culturale, modificando l’approccio ideologico rispetto ai confini: da strumenti e obiettivi della lotta politica tra fazioni separate e contrapposte, a strumenti e obiettivi della vera solidarietà politica, economica e sociale tra le persone, tra le comunità, tra i popoli.

Riassunto: Nel contributo è analizzato il rapporto tra i confini e il territorio considerato dal punto di vista del diritto costituzionale, e più precisamente tra i due poli della contemporaneità del diritto costituzionale negli Stati europei: da un lato la crisi della sovranità, e, dall'altro lato, le potenzialità cooperative dello spazio europeo. Uno specifico approfondimento è dedicato ad un fenomeno, la cooperazione transfrontaliera, ove le dinamiche evolutive della sovranità statale e dello spazio europeo appaiono particolarmente significative. Dall'analisi risultano evidenti alcune linee di sviluppo collegate, soprattutto, all'affermazione della "sovranità a rete" all'interno di connessioni sempre più collegate alla porosità dei confini territoriali, e all'applicazione degli strumenti di cooperazione transfrontaliera per affrontare in modo condiviso le sfide che emergono nei territori di confine.

Parole chiave: Confini - territorio - sovranità statale - spazio europeo - cooperazione transfrontaliera - sovranità a rete.

Résumé: Cette contribution analyse la relation entre les frontières et le territoire considérée sous l'angle du droit constitutionnel, et plus particulièrement entre les deux pôles du droit constitutionnel contemporain dans les Etats européens: d'une part, la crise de la souveraineté, et d'autre part, le potentiel coopératif de l'espace européen. Une étude spécifique approfondie est consacrée à un phénomène, la coopération transfrontalière, où la dynamique évolutive de la souveraineté étatique et de l'espace européen apparaît particulièrement significative. Quelques lignes de développement ressortent de l'analyse, liées avant tout à l'affirmation d'une "souveraineté en réseau" dans des connexions de plus en plus liées à la porosité des frontières territoriales, et à l'application d'instruments de coopération transfrontalière pour faire face de manière partagée aux défis qui émergent dans les territoires frontaliers.

Mots-clés: Frontière - Territoire - souveraineté de l'état - espace européen - coopération transfrontalière - souveraineté du réseau

Abstract: The essay analyzes the relationship between borders and territory considered

from the perspective of constitutional law, and more specifically between the two poles of contemporary constitutional law in European states: on the one hand, the crisis of sovereignty, and, on the other hand, the cooperative potential of the European space. A specific in-depth study is devoted to a phenomenon, cross-border cooperation, where the evolving dynamics of state sovereignty and the European space appear particularly significant. The analysis reveals clear lines of development related, above all, to the affirmation of “networked sovereignty” within connections increasingly linked to the porosity of territorial borders, and to the application of cross-border cooperation instruments to address in a shared way the challenges emerging in border territories.

Keywords: Borders - Territory - state sovereignty - European space - cross-border cooperation - network sovereignty.

Parte Seconda

Lo spazio funzionale transfrontaliero: esperienze al confine Italia-Francia

Verso i “bacini di vita” transfrontalieri: esperienze di integrazione funzionale al confine tra Italia e Francia¹

Erblin Berisha, Raffaella Coletti

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Le aree funzionali (transfrontaliere): definizione e stato dell'arte. - 2.1 Le aree funzionali transfrontaliere. - 2.2 Programmare e gestire le aree transfrontaliere. - 3. Esperienze di integrazione transfrontaliera tra Italia e Francia. - 3.1 I piani integrati del programma Interreg Alcotra. - 3.2 I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale. - 3.3 Esperienze consolidate e nuove iniziative. - 4. Conclusioni. - Riassunto, Résumé, Abstract.

1. Introduzione

Il concetto di “aree funzionali” ha conosciuto una importante spinta negli ultimi venti anni, in ambito OSCE, nel contesto dell'Unione europea (UE) ma anche nei singoli Stati membri². Anche se con una certa eterogeneità tra le diverse definizioni adottate, il concetto definisce aree funzionali quei contesti costruiti attorno all'offerta di determinati beni e servizi.

Oltre che in ambito di riflessione e studio, come vedremo più in dettaglio nel paragrafo 2 di questo capitolo, il concetto di aree funzionali ha stimolato l'emergere di una nuova generazione di strumenti di policy, a sostegno di progetti orientati allo sviluppo integrato di un territorio. In ambito UE si sono formalizzati gli strumenti degli ITI (Integrated Territorial Investment), per lo più utilizzati in ambito urbano, e dei CLLD (Community Led Local

-
1. L'elaborazione di questo capitolo rientra tra le attività del progetto PRIN “Italian border-scapes after 2020. Mapping, Unfolding, and re-framing border territories in response to the Covid-19 pandemic” (20225TN2R9), finanziato dall'Unione europea - Next generation EU (Raffaella Coletti) e del progetto ESPON InTerAlp - Interface Territories across the Alpine Region (Erblin Berisha).
 2. Si veda: L. Dijkstra, H. Poelman, P. Veneri (2019) The EU-OECD definition of a functional urban area. *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris.

Development), prevalentemente diffusi in ambito rurale³. Nell'attuale periodo di programmazione 2021-2027, questi strumenti sono stati posti al centro di uno degli obiettivi prioritari della politica di coesione, non tematico ma territoriale e trasversale (Obiettivo prioritario 5: Un'Europa più vicina ai cittadini). Secondo l'UE, si tratta di strumenti che partono dalla valorizzazione dei territori e degli approcci place-based⁴ e mirano a valorizzare le "geografie reali", ossia i territori in cui le persone effettivamente vivono, a prescindere dai confini amministrativi⁵. Nel caso delle aree transfrontaliere, spesso queste geografie reali non si limitano a superare i confini amministrativi, ma superano anche i confini nazionali⁶. Le aree frontaliere sono state riconosciute come una delle possibili tipologie di aree funzionali in occasione della 17a sessione della Conferenza del Consiglio d'Europa dei Ministri responsabili della pianificazione spaziale⁷. Nel 2021, nella risoluzione sul futuro della cooperazione transfrontaliera, il Comitato delle Regioni invita l'Unione europea a promuovere, di concerto con gli Stati Membri, lo sviluppo di aree di vita funzionali nelle aree transfrontaliere terrestri e marittime⁸. Non a caso gli strumenti della progettazione integrata sono stati

-
3. Si veda: M. Pertoldi, C. Fioretti, F. Guzzo, G. Testori, M. De Bruijn, M. Ferry, S. Kah, L.A. Servillo, S. Windisch (2022). *Handbook of Territorial and local development strategies*, Luxembourg: Publications Office of the EU. JRC130788. Il report è disponibile al seguente link: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130788>.
 4. Per un'analisi sul significato e le potenzialità dell'approccio place based si veda F. Barca (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European union challenges and expectations*. Il rapporto è disponibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
 5. E. Cotella, E. Berisha (2023). Strategie integrate, coalizioni e fondi: nuove opportunità per i territori. In: R. Coletti, A. Filippetti (a cura di) *La programmazione dei fondi europei 2021-2027. Emergenze e nuove priorità*. Il Sole 24 Ore. La programmazione dei Fondi Europei - Il Sole 24 ORE
 6. A. Decoville, F. Durand (2019) Exploring cross-border integration in Europe: How do populations cross borders and perceive their neighbours? *European Urban and Regional Studies*, 26 (2), 134-157.
 7. CEMAT (2017). *Functional Areas in Member States of the Council of Europe*, Preparatory Study for the 17th Session of the Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial Planning. Il rapporto è disponibile alla pagina: https://www.mdlpa.ro/userfiles/STUDIUM_CEMAT-RAPPORT_FINAL_EN.pdf
 8. Comitato delle Regioni (2021) *Resolution of the European Committee of the Regions on a vision for Europe: The Future of Cross-border Cooperation* (2021/C 440/02), articolo 10. Te-

ampiamente utilizzati negli ultimi quindici anni non solamente nell’ambito della cosiddetta programmazione *mainstream* (in capo alle singole Regioni o ministeri), ma anche nell’ambito dei programmi Interreg⁹, fornendo un impulso alle pratiche e alla riflessione su principi e metodologie di delimitazione in aree transfrontaliere¹⁰.

Nel territorio dell’UE, la definizione delle aree funzionali transfrontaliere deve tenere conto di almeno tre diverse scale geografiche: la scala europea, che fornisce il contesto e consente l’individuazione di strumenti di policy formulati sulla base degli obiettivi dell’integrazione e della coesione territoriale; quella bilaterale, in cui le caratteristiche fisiche, storiche e politiche del confine determinano diverse modalità e gradi di integrazione; e quella locale, specifica di ciascuna comunità di cittadini di frontiera.

In questo contributo ci proponiamo di riflettere sulla definizione delle aree funzionali con particolare riguardo al confine italo-francese, anche alla luce dell’enfasi che - come si vedrà più avanti - viene posta sul concetto di “bacino di vita interconnesso” nel quadro del Trattato del Quirinale, firmato tra Italia e Francia a novembre 2021. Nella prossima sezione definiremo il concetto di aree funzionali transfrontaliere, individuandone anche le principali criticità. Successivamente introdurremo l’utilizzo del concetto di bacino di vita transfrontaliero tra Italia e Francia (in particolare nel contesto del Trattato del Quirinale), per poi esplorare alcune sperimentazioni realizzate in questo contesto. Traceremo infine alcune conclusioni preliminari.

sto disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XR2499&from=EN>

9. R. Coletti (2022). La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future, *Federalismi.it*, 20/2022, 520-532
10. A. Jakubowski, K. Trykacz, T. Studzieniecki, J. Skibinski (2022), Identifying cross-border functional areas: conceptual background and empirical findings from Polish borderlands, *European Planning Studies*, 30:12, 2433-2455.

2. Le aree funzionali (transfrontaliere): definizione e stato dell'arte

Come affermato dall'Agenda Territoriale dell'Unione europea per il 2030, lanciata nel dicembre 2020, l'Europa è costituita da territori che differiscono tra loro a seconda della natura agglomerativa (aree urbane, intermedie urbano-rurali, o esclusivamente rurali), della localizzazione geografica rispetto ai centri di sviluppo (aree periferiche, aree interne e aree transfrontaliere) e delle interconnessioni funzionali che si instaurano e consolidano fra di esse nel tempo¹¹. Il riconoscimento di tale diversità pone l'UE di fronte a sfide che vanno oltre la definizione geografica ma che intervengono rispetto alla nascita, al consolidamento e all'istituzionalizzazione di "geografie non standard" legate ai nuovi flussi o matrici di sviluppo che interessano il continente. La necessità di governare tali geografie ha portato l'UE, ed in particolare il programma ESPON¹², a proporre dei progetti ad hoc capaci di intercettare, rappresentare ed elaborare soluzioni di governance e policy¹³.

Oltre all'attenzione dell'UE, anche i territori si stanno interrogando sull'importanza di (ri)leggere le dinamiche territoriali e di sviluppo in ottica "funzionale". Nel tentativo di tenere conto di tali interconnessioni, infatti, nella loro attività di pianificazione e programmazione ordinaria e straordinaria, sempre più spesso le amministrazioni locali si cimentano nella definizione di modelli e meccanismi di governance sovralocale, con l'obiettivo di superare la rigidità dei confini amministrativi che, oltre a non riuscire a governarne le dinamiche, spesso ne limitano la capacità d'azione¹⁴. In questo senso, sia le esperienze di cooperazione intercomunale, sia l'istituzione delle città metropolitane, per

11. Si veda CEC (2020) *Territorial Agenda 2030*. Testo disponibile al seguente link: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf

12. Per maggiori informazioni: www.espon.eu

13. Si invita a riguardo a seguire l'esito dei progetti ESPON No-Stage e ESPON InTerAlp. In particolare, InTerAlp ha l'obiettivo di sviluppare riflessioni di carattere territoriale e di governance dei territori di "interfaccia" tra le terre alte e le pianure che circoscrivono il territorio alpino interessando, nel loro insieme, 8 paesi UE e non-UE, come la Svizzera.

14. E. Berisha, D. Casavola, G. Cotella, E. Puntillo (2024). Pianificazione di area vasta e programmazione sovralocale: il ptav della Provincia di Ravenna, *TERRITORIO* 104/2023, 120-125.

esempio, rappresentano un tentativo di offrire un livello di pianificazione strategica e territoriale che sia capace di rappresentare la complessità dei sistemi locali, fornendo al tempo stesso un riferimento per la programmazione regionale, nazionale ed europea¹⁵.

Il concetto di area funzionale non è di certo nuovo nel panorama della programmazione territoriale e negli studi della geografia economica. Sin dagli inizi degli anni Novanta, si consolidano gli studi relativi al filone che portava a focalizzarsi sulle “aree gravitazionali e funzionali”. Secondo Vitali¹⁶, il concetto di area funzionale si basa sulla definizione di spazio funzionale, cioè uno spazio composto da un insieme di elementi, di attributi degli elementi e di interrelazioni fra questi. Tali relazioni possono essere di dipendenza (dove uno o più contesti sono funzionali ad un altro) o interdipendenza (dove esiste un equilibrio paritetico tra i territori coinvolti). Questa concezione, mutuata dalle scienze economiche, inizia a prendere piede in seno all’Unione europea con l’obiettivo di rendere la politica di coesione più giusta ed equa. A livello europeo, in particolare con l’adozione dello European Spatial Development Perspective (ESDP) nel 1999, ci si era resi conto che i territori potevano e dovevano essere intesi come un insieme di relazioni difficilmente circoscrivibili ai confini amministrativi. Tale constatazione ha portato l’Unione europea e l’OCSE a sviluppare una metodologia comune per la definizione di “area funzionale urbana” adottando un approccio prettamente quantitativo legato alla distanza e al pendolarismo¹⁷. Adottare questo approccio significa superare i confini amministrativi al fine di individuare la dimensione di

15. E. Berisha, D. Casavola (2024). Agire a geografie variabili, opportunità per i territori. *TER-RITORIO*, 104, 83 - 85; E. Berisha, D. Casavola (2024). Programmazione a geografie variabili: quale ruolo per la pianificazione territoriale?» Atti della XXIV Conferenza Annuale SIU, *Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio*, Cagliari, 15-16 Giugno. Roma-Milano: Planum Publisher.

16. Vitali 1991, Aree Gravitazionali Funzionali, in *Enciclopedia Treccani*, V Appendice. Aree gravitazionali e funzionali - Enciclopedia - Treccani.

17. OCSE (2013). Defining regions and functional urban areas, in *OECD Regions at a Glance 2013*. *OECD Publishing*, Paris; OCSE (2020). Delineating Functional Areas in All Territories, *OECD Territorial Reviews*. *OECD Publishing*, Paris; C. Fioretti, M. Pertoldi (2020). Exploring the functional area approach in EU urban strategies. *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 4(2), 146-162. Si veda anche Dijkstra et al., 2019 (nota 2).

programmazione adeguata¹⁸ e ridurre la competizione territoriale improduttiva¹⁹. Questo principio rispecchia la necessità di promuovere uno sviluppo territoriale che consideri le aree funzionali, le interdipendenze spaziali e relazionali che le caratterizzano, e che sono in costante evoluzione²⁰. I confini amministrativi, essendo intrinsecamente rigidi, non sono in grado di cogliere le opportunità offerte da uno sviluppo integrato, ma al contrario, le dinamiche amministrative e i loro processi decisionali possono essere spesso un ostacolo allo sviluppo del territorio²¹.

Sulla scorta di queste riflessioni e sebbene non esista una definizione univoca di area funzionale, CEMAT (2017) considera l'area funzionale come area o regione che opera come un unico sistema in termini politici e/o sociali e/o economici. Per tali ragioni, un'area funzionale è definita dal sistema interno di interazioni e relazioni e copre, in tutto o in parte, il territorio di diverse unità amministrative che cooperano e sono collegate tra loro/unite attraverso attività economiche, di comunicazione, di trasporto, ecc. Facendo riferimento ai principali studi in questo ambito, si possono distinguere diverse tipologie di aree funzionali che differiscono tra loro a seconda della natura e tipologia di funzioni messe in relazione (vedi figura 1).

18. P. Allmendinger, G. Haughton (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), 617-633.

19. G. Cotella, E. Berisha (2021). Inter-Municipal Spatial Planning as a Tool to Prevent Small-Town Competition. The Case of the Emilia-Romagna Region. In: J. Bański (a cura di) *The Routledge Handbook of Small Town*. London: Routledge, 313-329.

20. C. Walsh, M. Jacuniak-Suda, J. Knieling, F. Othengrafen (2012). Soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues. *European Conference Papers*. Regional Studies Association, Delft.

21. Si veda Berisha et al, 2024 (nota 14).

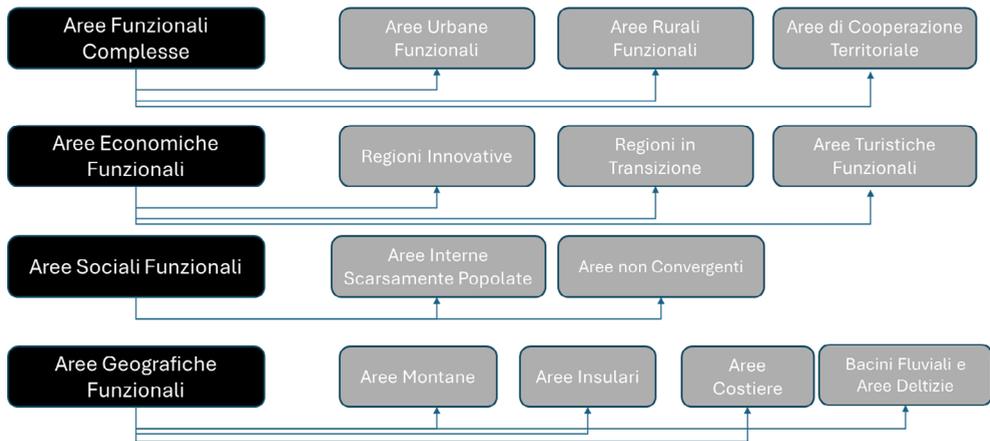


Figura 1 - Tipologie di Aree Funzionali. Fonte: Elaborazione propria

2.1 Le aree funzionali transfrontaliere

Se da una parte la definizione delle aree funzionali è un esercizio assai complesso, tale sfida è ancora più rilevante in aree geografiche caratterizzate dalla presenza di confini amministrativi ai quali si sovrappongono anche i confini nazionali. La cooperazione territoriale transfrontaliera è oggetto di una molteplicità di iniziative sia a livello UE, sia a livello dei singoli stati - in particolare con l’attuazione del programma Interreg a partire dal 1990; tale programmazione ha storicamente posto le basi per una cooperazione che superi i confini amministrativi e le frontiere facendo di essi spazio di progettazione dei servizi e sperimentando modelli di governance innovativi.

Tuttavia, tale approccio sembra essere in parte superato dalla necessità di esplorare nuove forme di delimitazione dei confini, sui quali instaurare nuove forme di governance. In questo senso, negli ultimi anni, si sta consolidando a livello europeo il concetto di “area funzionale transfrontaliera” che sull’onda del concetto legato all’area “funzionale urbana”²² e più recentemente all’area “funzionale rurale”²³ tenta di sfidare le resistenze istituzionali consolidate verso una gestione

22. Si veda a questo proposito Dijkstra et al, 2019 (nota 2) e CEMAT, 2017 (nota 7).

23. L. Dijkstra; C. Jacobs-Crisioni (2023). *Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU*, European Commission, JRC135599. Il testo è disponibile al link: JRC Publications

più sensibile alle esigenze dei territori di confine, aperta a sperimentazioni di governance trans-nazionali. Secondo questa nuova tendenza, l'area funzionale transfrontaliera è un complesso territoriale spazialmente specifico non definito dai confini amministrativi posti su due (o più) lati dei confini nazionali caratterizzati da: (i) relazioni funzionali risultanti dalla comune integrazione spaziale e dalle caratteristiche socio-economiche; (ii) sistema di rapporti di cooperazione tra i diversi portatori di interesse; e infine, (iii) esistenza di meccanismi di governance, risultanti da un obiettivo comune o soluzioni comuni a problemi simili.

Tuttavia, se i fattori appena illustrati sono *conditio sine qua non* per la delimitazione di un'area funzionale transnazionale, è anche vero che esistono fattori che invece concorrono a rendere i territori "disfunzionali". In primis, la contiguità geografica non necessariamente è sinonimo di funzionalità, in quanto spesso possiamo verificare la mancanza di collegamenti e relazioni tra territori. Questo accade in contesti dove storicamente è persistita una cesura politico culturale capace di limitare le connessioni. Un altro fattore che concorre nella definizione di territori disfunzionali è la mancanza di volontà politica di conoscere, accettare e consolidare relazioni esistenti - a ciò quindi si associa una scarsa volontà di perseguire una visione comune del territorio. I territori disfunzionali possono infine essere esito dell'esistenza di barriere naturali, politico-etniche, amministrative ed economiche. Le barriere economiche si verificano quando il livello di benessere tra realtà confinanti è talmente squilibrato che non si presenta l'interesse di una delle due parti a cooperare in quanto non si evince un ritorno economico (o beneficio) tale per cui la cooperazione abbia senso.

Ciò detto e ai fini della "delimitazione" funzionale e di governance, le aree funzionali transfrontaliere rappresentano un elemento sfidante sotto molti punti di vista. Sulla scorta di quanto appena menzionato, vale la pena elencare quindi quali possano essere alcuni fattori di delimitazione:

- La cooperazione formale e informale. Nell'ottica di delimitare un'area funzionale transfrontaliera sembra essere necessario sviluppare un'attenta

mappatura delle attività di cooperazione istituzionale (formale) o istituzionalizzabile (informale) esistenti. Questo tenendo conto sia della possibilità di attivare progetti comuni o che di comune possono avere gli obiettivi e gli effetti desiderati sul territorio transfrontaliero.

- **Trasporto e mobilità.** La presenza di assi di collegamento (rete hard e soft) facilita la nascita e il consolidamento di rapporti funzionali. L'investimento nelle infrastrutture transfrontaliere avviene sia per mancanza di alternative adeguate alle necessità sia per scelte strategiche del territorio mirate a aumentare il livello delle relazioni.
- **Economia e mercato del lavoro.** La presenza di un mercato del lavoro con un certo livello di permeabilità transfrontaliera rende senz'altro più facile il verificarsi di rapporti funzionali tra territori più o meno contigui.
- **Ambiente.** La presenza di un patrimonio ambientale condiviso e di cui i territori riconoscono il valore rappresenta senz'altro un elemento di saldatura funzionale. Esempi di questo genere possono essere legati alla presenza di fiumi e bacini fluviali, laghi a cavallo tra uno o più Stati, la presenza di una catena montuosa. Tali infrastrutture ecologiche possono essere sia elementi di confine che di attraversamento.
- **Società.** L'esistenza di un tessuto sociale poroso e intrecciato contribuisce a far emergere un'area funzionale transfrontaliera. La collaborazione nell'offerta dei servizi di base (istruzione, sanità ecc.) crea le condizioni per una cooperazione orizzontale tra i diversi strati della società.

2.2 Programmare e gestire le aree transfrontaliere

Se da una parte la difficoltà di delimitazione può essere ovviata selezionando criticamente gli indicatori qualitativi e quantitativi alla base della definizione dell'area funzionale transfrontaliera, l'aspetto della programmazione e della gestione sembrano rappresentare sfide, se vogliamo, ancora più complesse. Lo sviluppo di queste aree non è solo legato alla loro delimitazione spaziale, ma anche ai dispositivi di governance che si possono attivare. Sebbene non pensati

esclusivamente per tali contesti territoriali, la programmazione 2021-2027, sulla scorta delle precedenti, offre interessanti spunti di riflessioni in termini di sviluppo locale. Infatti, lo sviluppo integrato viene suggerito dalla nuova programmazione 2021-2027 sulla scia di quanto è previsto dalla politica di coesione europea. In particolare, come già anticipato, l'Obiettivo prioritario 5 - Un'Europa più vicina ai Cittadini, mette in primo piano la necessità di promuovere uno sviluppo sostenibile e integrato di diversi tipi di territori, attraverso l'attivazione di iniziative di sviluppo locale²⁴. Il regolamento europeo contenente le disposizioni comuni sui fondi per il ciclo 2021-2027 (2021/1060) all'art 29, stabilisce che le strategie territoriali debbano includere:

- l'indicazione dell'area geografica interessata dalla strategia;
- l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale;
- la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità dell'area;
- la descrizione del coinvolgimento del partenariato nella preparazione e nell'attuazione della strategia.

Tali strategie devono essere definite laddove possibile sulla base del principio di 'territori funzionali', come confermato anche dal regolamento 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, art.11.

In coerenza con quanto individuato dalla programmazione europea, alcune Regioni si sono attivate nella promozione di processi bottom-up per la definizione di strategie territoriali integrate ad hoc che siano in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi posti dalla politica di coesione²⁵. Gli strumenti a supporto sono stati individuati nei CLLD e ITI²⁶. Interessante come questi strumenti siano stati utilizzati anche in contesti di confine, apportando

24. Cotella e Berisha, 2023 (nota 5).

25. Berisha e Casavola, 2024 (nota 15).

26. L. Servillo, M. De Bruijn (2018). From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6(3), 223 - 233.

innovazioni e sperimentazioni in termini di governance e gestione integrata dei fondi strutturali. Sulla stessa linea di ragionamento si collocano i GECT (Gruppi europei di cooperazione territoriale) creati ad hoc per favorire, anche, la cooperazione transfrontaliera. Cooperazione che viene supportata anche da iniziative progettuali puntuali finanziate dai programmi di cooperazione transfrontaliera. Tuttavia, oltre ai menzionati strumenti, esistono poi una moltitudine di iniziative di cooperazione transfrontaliera che sono esito di accordi bilaterali e/o che vedono i territori al centro di iniziative “dal basso”. Tali iniziative possono essere estemporanee oppure avere una strategia di perimetrazione e gestione di asset territoriali complessi orientate al lungo periodo (vedasi gli esempi di cooperazione per la gestione del patrimonio naturale quali fiumi, laghi ecc.). Ad ogni modo, le problematiche di perimetrazione delle aree in “relazione funzionale” e la loro gestione (o governance) rimangono elementi dirimenti che di volta in volta vanno contestualizzati. La sezione seguente presenta una prima rassegna sulle attività di cooperazione transfrontaliera che si sono instaurate in aree funzionali ai confini terrestri e marittimi di Italia e Francia.

3. Esperienze di integrazione transfrontaliera tra Italia e Francia

Il Trattato del Quirinale, firmato tra Italia e Francia il 26 novembre 2021 e ratificato da entrambi i paesi nel corso dell’anno successivo, persegue l’obiettivo di una cooperazione rafforzata nel comune contesto dell’UE e delle politiche Euro-mediterranee. Il Trattato rispecchia la struttura di esperienze analoghe portate avanti dal governo francese²⁷, e si articola in una serie di ambiti tematici²⁸; di particolare rilievo, ai fini del presente contributo, è l’articolo 10, dedicato al tema della cooperazione transfrontaliera²⁹.

27. La Francia ha un accordo simile con la Germania, il cosiddetto Trattato di Aquisgrana, firmato nel 2019. Successivamente, nel 2023, ha siglato con la Spagna il Trattato di Barcellona.

28. I capitoli sono dedicati rispettivamente a: affari esteri; sicurezza e difesa; affari europei; politiche migratorie, giustizia e affari interni; cooperazione economica, industriale e digitale; sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo; spazio; istruzione e formazione, ricerca e innovazione; cultura, giovani e società civile; cooperazione transfrontaliera.

29. R. Coletti (2024). Verso una nuova governance transfrontaliera nell’Unione europea? Il caso

L'articolo afferma che “la frontiera terrestre italo-francese costituisce un bacino di vita interconnesso, in cui le popolazioni italiana e francese condividono un destino comune. Le parti si impegnano a facilitare la vita quotidiana degli abitanti di questi territori”. In questo ambito, il Trattato mira dunque a sostenere “progetti che favoriscono l'integrazione di questo spazio e la realizzazione del suo potenziale umano, economico e ambientale”. Sebbene il testo del Trattato faccia riferimento alla frontiera terrestre, ne è seguita una interpretazione estensiva che include anche la frontiera marittima. Il comitato transfrontaliero, previsto dal Trattato, si è riunito per la prima volta ad ottobre del 2023 e la seconda volta a febbraio 2025 e ha visto la partecipazione di tutte le regioni frontaliere italiane e francesi, terrestri e marittime.

La definizione di “bacino di vita” per individuare quelle che abbiamo sinora identificato come “aree funzionali” transfrontaliere, proviene dal contesto francese. I *bassin de vie* sono infatti utilizzati dall'istituto nazionale di statistica francese (INSEE) sin dal 2003, per definire “la porzione più piccola di territorio, dove gli abitanti usufruiscono dei più comuni servizi e infrastrutture”. I bacini di vita, quindi, vengono circoscritti come territori che presentano una coerenza geografica, sociale, culturale ed economica, esprimendo bisogni omogenei in termini di attività e servizi. A partire dalla revisione del 2012, in tutta la Francia (compresi i territori d'oltremare) l'INSEE conta 1.666 bacini di vita. Mentre il bacino di vita ha una lunga trattazione all'interno dei confini nazionali francesi, il concetto di “bacini di vita transfrontalieri” è stato adottato dalla Francia per la prima volta nel 2021, per esentare i cittadini transfrontalieri (lavoratori, ma non solo) da una serie di documenti e obbligazioni richieste al confine a causa dell'emergenza sanitaria³⁰.

Il richiamo al “bacino di vita” transfrontaliero quale area di riferimento per le iniziative di cooperazione, sembra quindi rimandare ai principi e alle logiche

del confine Italia-Francia. *Rivista Geografica Italiana*, 1, 91-111.

30. CESER Grand Est (2022). *Les bassin de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne*. Rapporto disponibile al seguente link: <https://www.ceser-grandest.fr/wp-content/uploads/2022/11/2022-11-10-rapport-avis-bassins-de-vie-transfrontaliers-adoptes-1.pdf>

della già citata programmazione territoriale integrata di matrice europea. Non esiste, infatti, una definizione precisa e operativa di cosa si intenda e come debba essere delimitato il bacino di vita transfrontaliero nel contesto italo-francese, anche se il concetto ha attratto una crescente attenzione³¹.

Come già menzionato, esistono, tuttavia, diverse sperimentazioni effettuate per l'individuazione di aree funzionali transfrontaliere: la programmazione territoriale integrata nell'ambito dei programmi Interreg; i Gruppi europei di cooperazione territoriale; e altre tipologie di sperimentazioni e alleanze, incluse iniziative “dal basso”. Nelle prossime pagine presenteremo le caratteristiche principali di queste esperienze italo-francesi, con particolare riguardo alle modalità di delimitazione adottate e alla governance proposta.

3.1 I piani integrati del programma Interreg Alcotra

La cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia è sostenuta dai fondi europei sin dall'inizio degli anni Novanta, ossia dalle origini del programma Interreg. Nel caso italo-francese, esistono due programmi di cooperazione transfrontaliera, uno terrestre (il programma Interreg Alcotra) e uno marittimo (il programma Interreg Italia-Francia Marittimo), che costituiscono un fondamentale supporto per le iniziative di cooperazione transfrontaliera.

È interessante notare come il programma Alcotra abbia avviato, sin dalla programmazione 2007-2013, una sperimentazione volta a definire dei piani integrati territoriali (i PIT): piani multi-tematici formati da un insieme di progetti di cooperazione relativi a diversi settori e temi ma che, sulla base di una strategia comune precedentemente condivisa, mirano ad un obiettivo comune di

31. Sul concetto di bacino di vita transfrontaliera si veda : R. Coletti, T. Chilla, G.M. Salerno (2024), Cross-border living areas as popularisation of cross-border integration? Debating “Bacino di vita” and “Bassin de vie”, *European Journal of Spatial Development*, 21 (4); Mission Opérationnelle Transfrontalière (2024). *Experimentation “Bassins de vie transfrontaliers”*. *Connaitre, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers*. <http://espaces-transfrontaliers.org/index.php?id=1649>; E. Rubbino (2024). *Convegno sul bacino di vita transfrontaliero tra l'Italia e la Francia. Nota di sintesi*. <https://www.issirfa.cnr.it/wp-content/uploads/2024/05/Roma-18-aprile-2024.pdf> . Si veda anche CESER Grand Est, 2022 (nota 30).

sviluppo economico, sociale e ambientale di un certo territorio transfrontaliero. La logica alla base del programma spinge verso l'individuazione di aree funzionali sotto uno specifico profilo, che è quello dello sviluppo economico e sociale. La procedura per l'individuazione delle aree ha previsto il coinvolgimento di attori a diversi livelli. Il primo passo è stata una animazione territoriale da parte del programma, volta a identificare strategie integrate per il territorio; successivamente è stato lanciato un bando aperto a autorità pubbliche territoriali (province, gruppi di comuni, comunità montane, parchi). Sono state raccolte e valutate proposte di PIT presentate da due soggetti (uno italiano e uno francese) con un coordinatore; una volta approvati i piani (Tabella 1), i singoli progetti mirati allo sviluppo complessivo dell'area sono stati approvati in base alle regolari procedure del programma³².

32. Per approfondimenti si rimanda ai documenti relativi al programma Interreg Alcotra 2007-2013.

Tabella 1 - I PIT della programmazione 2007-2013. Fonte: elaborazione propria su https://www.interreg-alcotra.eu/sites/default/files/rfe_2016_finale_wp4.pdf

Denominazione PIT	N. Progetti singoli	Tema	Localizzazione
Nuovo territorio da scoprire	6	Sviluppo turismo sostenibile	Cuneo, Alpes Haute Provence
Monviso	7	Sviluppo sostenibile ambiente, turismo, produzioni locali	Torino, Cuneo, Hautes Alpes
Espace Mont Blanc	7	Attuazione dello schema di sviluppo sostenibile	Valle d'Aosta, Haute Savoie
Spazio transfrontaliero Marittime-Mercantour	7	Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	Provincia di Cuneo, Alpes de Haute Provence, Alpes Maritimes
Ports Riviera	4	Sviluppo sostenibile ambientale, turismo	Provincia di Imperia, Alpes Maritimes
Tourval	5	Sviluppo sostenibile turistico	Province di Imperia e Cuneo, Alpes Maritimes
Le Alte Valli: la montagna fa sistema	6	Valorizzazione dei beni ambientali, culturali, turistici e produttivi	Provincia di Torino, Savoie, Hautes Alpes

Le stesse aree sono state oggetto di sostegno anche nella programmazione 2014-2020 (Tabella 2). In questo caso il numero di progetti finanziati per ciascun PITER (Piani TERritoriali integrati) è stato fissato a cinque: un progetto di coordinamento e comunicazione, e quattro progetti tematici. Si è scelto inoltre di utilizzare gli strumenti per la programmazione integrata nel frattempo resi disponibili nel contesto europeo, e in particolare gli ITI, regolamento UE 1303/2013. Il programma Alcotra pone enfasi sull’esigenza di concentrare risorse in aree “omogenee per caratteristiche ed esigenze di sviluppo” (Programma 2014-2020, p. 70) e limita a tre territori NUTS III contigui la copertura di ciascun PITER. Particolare attenzione nel documento di programmazione è dedicata

al coinvolgimento di tutti gli stakeholder territoriali, inclusi attori economici, settore privato e società civile, tra i quali è prevista la sottoscrizione di un “contratto per il territorio”, che identifichi gli obiettivi da raggiungere. È prevista infine la possibilità che le politiche di sviluppo locale integrate vengano gestite da strutture intermedie come i GECT³³. I progetti approvati, che hanno visto la partecipazione di 79 partner del territorio, sono richiamati nella tabella seguente.

Tabella 2 - I PITER della programmazione 2014-2020. Fonte: elaborazione propria su <https://interreg-alcotra.eu/it/i-progetti-finanziati-2014-2020?page=2>

Denominazione PITER	Tema	Localizzazione
Alpi-Med	Cambiamento climatico, mobilità sostenibile, innovazione applicata, patrimonio naturale e culturale	Alpes Maritimes, Cuneo, Imperia
Parcours: Un patrimonio, un'identità, dei percorsi condivisi	Mobilità sostenibile, educazione e formazione professionale, patrimonio naturale e culturale	Haute Savoie, Valle d'Aosta
Pays-Sages	Economia a bassa emissione di carbonio, prevenzione dei rischi, educazione e formazione professionale, patrimonio naturale e culturale	Hautes-Alpes, Alpi dell'Alta Provenza, Alpes - Maritimes, Cuneo, Imperia
Coeur Alp: Alte Valli - Cuore delle Alpi	Mobilità sostenibile, prevenzione dei rischi, servizi socio-sanitari, innovazione applicata	Savoia, Hautes-Alpes, Torino
Terre Monviso	Mobilità sostenibile, economia a bassa emissione di carbonio, servizi socio-sanitari, patrimonio naturale e culturale	Hautes-Alpes, Alpi dell'Alta Provenza, Torino, Cuneo
GRAIES Lab, Generazioni Rurali Attive, Innovanti e Solidali Lab	Mobilità sostenibile, servizi socio-sanitari, innovazione applicata, patrimonio naturale e culturale	Savoia, Valle d'Aosta

33. Per maggiori informazioni si veda il Programma Alcotra 2014-2020.

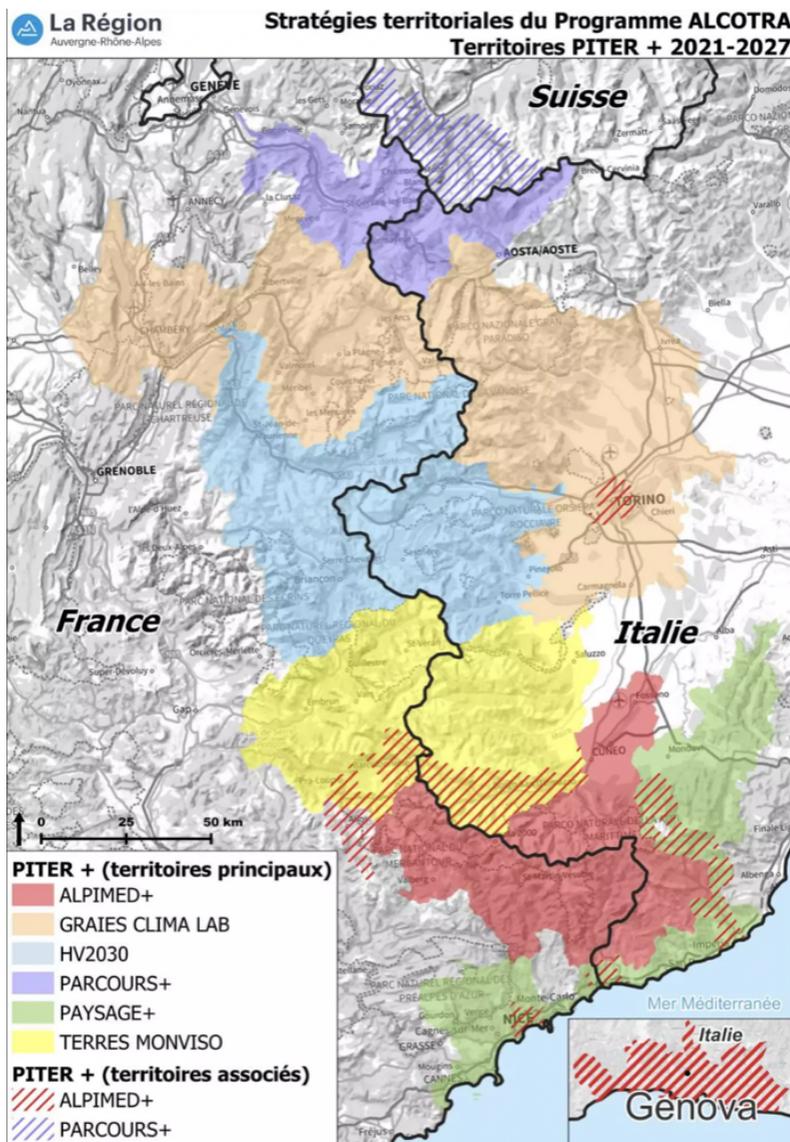


Figura 2 - I PITER+ nella programmazione 2021-2027. Fonte: Région Auvergne-Rhône-Alpes

L'impegno è proseguito nuovamente nell'attuale programmazione 2021-2027: i progetti integrati territoriali PITER+ (Figura 2) sono sostenuti nel quadro dell'Obiettivo prioritario 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini". La programmazione ha previsto di capitalizzare su quanto già realizzato nelle programmazioni precedenti; è stato infatti aperto un bando a ottobre 2023 destinato ai soli partecipanti ai programmi PITER 2014-2020. La programmazione richiama gli elementi appresi dal periodo precedente, evidenziando in particolare il valore aggiunto rappresentato dalle economie di scala, lo sviluppo di una cultura della pianificazione locale e la visibilità degli interventi. I temi principali su cui si prevede di intervenire includono: prevenzione dei rischi naturali e sistemi di allerta, patrimonio naturale, turismo, patrimonio culturale, salute e digitalizzazione delle cure sanitarie, mobilità urbana e digitalizzazione dei trasporti, bilinguismo, smart villages e servizi sociali (Programma Alcotra 2021-2027, pp. 71-72).

3.2 I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale

I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) sono organismi istituzionalizzati finalizzati a programmare e gestire attività transfrontaliere e transnazionali. Si basano sul regolamento 1082/2006 (successivamente aggiornato con regolamento 1302/2013), che consente a soggetti pubblici di Stati membri diversi di formare, insieme, una nuova entità dotata di personalità giuridica. Si tratta delle prime strutture europee di cooperazione con personalità giuridica che sono state definite dal diritto dell'UE. I GECT sono disciplinati da una convenzione conclusa all'unanimità dai loro membri e mirano a facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, con il fine ultimo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nel territorio europeo.

I GECT hanno acquisito una rilevanza e diffusione crescente nel corso degli ultimi anni, nel contesto della rinnovata attenzione alla cooperazione transfrontaliera successiva alla crisi pandemica. A novembre 2024 risultano censiti nel registro ufficiale dei GECT (gestito dal Comitato delle Regioni) 89 Gruppi operanti

dentro e attraverso il territorio Unione europea; tra questi, quattordici prevedono una partecipazione italiana, di cui due costituiti tra Italia e Francia: il GECT Parco europeo Alpi Marittime Mercantour e il GECT Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio, entrambi costituiti nel 2012.

Entrambi i GECT costituiti tra Italia e Francia sono relativi alla gestione di parchi naturali transfrontalieri. Sotto il profilo della delimitazione, dunque, si tratta di aree preesistenti alla costituzione dei GECT, che subentrano come strumenti di gestione comune visto il carattere transfrontaliero delle aree considerate. Si rimanda al capitolo successivo per un’analisi specifica dei GECT e della loro implementazione in territorio italo-francese, con riguardo in particolare al contesto marittimo. Si segnala comunque che altre ipotesi di GECT sono attualmente in valutazione al confine tra Italia e Francia, ad esempio tra Communauté d’Agglomération de la Riviera Française (CARF) e i Comuni di Sanremo e Ventimiglia; tra la Sardegna e la Corsica; nella zona dell’Espace Mont Blanc.

3.3 Esperienze consolidate e nuove iniziative

La cooperazione tra territori italiani e francesi ha generato nel corso degli anni anche una serie di altre esperienze di cooperazione spontanee, più o meno sostenute nel quadro dei programmi Interreg, che propongono altre tipologie di delimitazione. Alcune di queste esperienze si configurano come forme di cooperazione istituzionale, in molti casi a scala regionale, bilaterale (con accordi, ad esempio, tra Corsica e Sardegna, tra Corsica e Toscana, tra Toscana e Région Sud ecc.) o multilaterale (si veda ad esempio l’esperienza dell’Euroregione Alpi-Mediterraneo), altre volte a scala prettamente locale. Tra queste ultime, una delle esperienze più longeve è quella della Conferenza delle Alte Valli (Conférence des Hautes Vallées - CHAV), che riunisce sette comunità di comuni francesi, sei unioni montane italiane e un sindacato di paesi a partire dal 2007, anno in cui è stata costituita l’associazione (anticipata da un primo protocollo di cooperazione

che risale al 2000)³⁴. Le Alte Valli sono appunto dal 2007 coinvolte nella già citata progettazione integrata del programma Alcotra. Altre esperienze di cooperazione istituzionale sono state in una certa misura stimolate dalla firma del Trattato del Quirinale, che richiamano esplicitamente. Tra queste, l'alleanza tra la Valle d'Aosta e l'Alta Savoia, siglata a luglio 2024³⁵; o l'alleanza transfrontaliera delle Alpi del Sud, lanciata a febbraio 2024, che include i territori della provincia di Imperia, e di Cuneo, la Métropole di Nice Côte d'Azur e la Communauté de la Riviera Française (CARF)³⁶. L'area Alpi del Sud - Riviera è anche uno dei siti pilota della sperimentazione recentemente condotta dalla Mission Opérationelle Transfrontalière che, a partire dal 2022, ha esplorato il concetto di "bacino di vita transfrontaliero", alla luce della sua crescente diffusione nel contesto francese³⁷. La sperimentazione si è basata da un lato su una serie di criteri di identificazione riadattati da precedenti studi³⁸ attorno alla prossimità alla frontiera, alle relazioni funzionali e caratteristiche territoriali, all'intensità della cooperazione transfrontaliera, e alle strutture di governance istituzionalizzate già presenti; dall'altro, ha previsto l'attivazione di un processo partecipativo nei territori, attraverso esercizi di "brainstorming territoriale".

I risultati relativi a questa sperimentazione, in sintesi, hanno raccontato di un territorio i cui legami sono principalmente di natura storica e culturale; di un impatto determinante del contesto geografico, topografico e paesaggistico nella definizione e nell'identità del bacino di vita transfrontaliero; di una governance transfrontaliera ancora poco istituzionalizzata; e di una importante presenza di lavoratori transfrontalieri, che coinvolgono in modo significativo anche il Principato di Monaco.

34. Per maggiori informazioni: <https://altevalli.eu/it/territoires-2/pays-de-maurienne/>

35. Per maggior informazioni: https://nosalpes.eu/2024/06/27/lalta-savoia-e-la-valle-daosta-firmano-un-accordo-il-3-e-il-4-luglio/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_source_platform=mailpoet

36. Per maggiori informazioni: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/lalliance-transfrontaliere-des-alpes-du-sud/>

37. Si veda il sito della Mission Opérationelle Transfrontalière, <http://espaces-transfrontaliers.org/index.php?id=1649>

38. E in particolare su Jakubowski et al., 2022 (nota 10).

In termini generali, la sperimentazione ha permesso di identificare una serie di sfide a livello locale transfrontaliero, incluse ad esempio l’accesso equo ai servizi (sanitari, amministrativi, di mobilità e occupazione), gli squilibri territoriali, la mancanza di dati quantitativi e qualitativi, le difficoltà di governance. Ha d’altro canto individuato una serie di logiche di intervento e indicazioni di policy per facilitare la qualità della vita dei cittadini transfrontalieri.

Proprio il tema dei servizi pubblici offre infine lo strumento attraverso cui sono state definite una serie di altre aree di cooperazione, con riferimento a specifici settori; è questo il caso ad esempio della cooperazione sanitaria, sostenuta anche nel quadro del programma Interreg Alcotra, relativamente alla quale diverse relazioni sono state portate avanti per molti anni (come quella tra gli ospedali di Susa e Briançon, recentemente in difficoltà³⁹) o sono state avviate in epoca più recente (come quella tra l’Azienda USL della Valle d’Aosta e l’ospedale francese di Sallanches⁴⁰). La cooperazione in ambito sanitario offre una ulteriore prospettiva alla definizione di bacini di vita transfrontaliero perché determina “bacini di utenza” a partire dal servizio pubblico offerto.

4. Conclusioni

La breve rassegna presentata in questo capitolo ripercorre le caratteristiche utilizzate per la definizione delle aree funzionali transfrontaliere e mette in evidenza la ricchezza di esperienze e approcci che possono essere mobilitati per la definizione di “bacini di vita transfrontalieri” al confine tra Italia e Francia. Le esperienze di integrazione funzionale sono infatti molteplici, in alcuni casi basate su fondi specifici (come nel caso del programma Alcotra), in altri sulla condivisione di obiettivi strategici (come nel caso dei GECT mirati alla gestione comune dei parchi naturali o delle numerose alleanze transfrontaliere tra istituzioni locali), in

39. Per maggiori informazioni: <https://www.rainews.it/tgr/piemonte/video/2023/10/briancon-sanita-transfrontaliera-ospedale-pazienti-trattato-quirinale-frontiera-confine-801e404b-b74f-47dd-a455-26124ba96dfd.html>

40. Per maggiori informazioni: <https://www.valledaostaglocal.it/2023/01/18/leggi-notizia/argomenti/salute-in-valle-daosta/articolo/alleanza-sanitaria-transfrontaliera-tra-lazienda-usl-della-valle-daosta-e-lospedale-franc.html>

altri ancora derivanti dalle pratiche quotidiane di condivisione dei bisogni e dei servizi. La definizione di “bacini di vita” presenta senza dubbio il vantaggio di essere evocativa e facilmente utilizzabile anche in termini di policy⁴¹, ma sotto il profilo della delimitazione è senz’altro possibile attingere alla vasta esperienza di integrazione funzionale, sia in termini di studi, sia sotto il profilo delle pratiche. La rassegna mette anche in evidenza i diversi modelli di governance adottati, in alcuni casi incentrati sulle istituzioni (locali e regionali), in altri casi con un maggiore protagonismo di altri soggetti dei territori. Si tratta in ogni caso di strumenti che mirano ad attivare pratiche di governance multilivello. Sotto questo profilo, è opportuno richiamare che in ambito europeo si è diffusa una crescente attenzione verso il superamento degli ostacoli giuridici e amministrativi che si frappongono alla cooperazione transfrontaliera. La Commissione europea ha messo in campo una serie di strumenti specifici per affrontare le problematiche di confine, che vanno dal programma B-Solutions (in cui esperti offrono assistenza e accompagnamento verso la risoluzione di problematiche specifiche)⁴², alla previsione - nella programmazione 2021-2027 - di un obiettivo specifico Interreg per sostenere progetti mirati a migliorare la governance transfrontaliera (Obiettivo Specifico Interreg 1: Migliore Governance della Cooperazione), sino alla proposta di istituzione di un “Meccanismo transfrontaliero europeo”, avanzata per la prima volta nel 2018⁴³ e ripresa nella discussione sulla politica di coesione post-2027 fino all'approvazione del regolamento BRIDGEfor EU.⁴⁴ Il tema dei bacini di vita/aree funzionali transfrontaliere presenta inoltre in questa fase una decisiva rilevanza politica, a diversi livelli istituzionali. A livello

41. Si rimanda ai testi richiamati in nota 31, e in particolare a Coletti et al., 2024 e Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2024.

42. Per maggiori informazioni: <https://www.b-solutionsproject.com>

43. Per maggiori informazioni: <https://www.b-solutionsproject.com/european-cross-border-mechanism>; F. Sielker (2018). The European Commission's proposal for a cross-border mechanism (ECBM): Potential implications and perspectives, *Journal of Property Planning and Environmental Law*, 10, 3, 219-239.

44. Regolamento (UE) 2025/925 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 maggio 2025 relativo a uno strumento per lo sviluppo e la crescita delle regioni frontaliere (BRIDGEforEU). Testo disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/925/oj/eng>

locale, l'integrazione funzionale sembra offrire un potenziale strumento per affrontare le numerose sfide che colpiscono i territori in una fase che è stata definita di policrisi⁴⁵, ed è dunque di particolare rilievo per le amministrazioni frontaliere. Analogamente, anche il livello regionale sembra essere interessato a soluzioni che permettano una gestione più efficace dei territori di frontiera; in Italia in particolare, le Regioni svolgono un ruolo centrale nella programmazione e gestione dei fondi della politica di coesione, nel cui ambito si registra una enfasi sempre maggiore sulla programmazione integrata (il già citato Obiettivo prioritario 5), anche nell'ambito dei programmi Interreg, relativi alla Cooperazione Territoriale Europea. A livello nazionale ed europeo l'interesse per una definizione dei bacini di vita transfrontalieri è legata alla discussione in corso relativamente alla revisione del Trattato di Schengen, che include una particolare tutela per gli scambi nelle aree di frontiera (ancora in fase di definizione) anche in momenti di crisi inaspettate.

Si è già detto di come l'integrazione funzionale possa offrire risultati diversi a seconda dei criteri adottati per la sua delimitazione. A questa intrinseca indeterminatezza si deve dunque aggiungere la compresenza di interessi potenzialmente diversi da parte dei vari livelli istituzionali a vario titolo interessati alla delimitazione dei bacini di vita. Per queste ragioni la definizione dei bacini di vita transfrontalieri implica quasi inevitabilmente criteri a geometria variabile e un certo grado di flessibilità. La sua efficacia è inoltre legata non solo al rispetto dei criteri di funzionalità rispetto agli obiettivi che ci si prefigge, ma anche ad un adeguato quadro di governance transfrontaliera che garantisca la mediazione tra i diversi interessi in gioco.

45. M. Lawrence, T. Homer-Dixon, S. Janzwood, J. Rockstöm, O. Renn, J.F. Donges (2024). *Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement*, *Global Sustainability*, Cambridge University Press.

Riassunto. Il contributo propone una riflessione sulla definizione delle aree funzionali transfrontaliere con particolare riguardo al confine italo-francese, alla luce dell'enfasi che viene posta sul concetto di "bacino di vita transfrontaliero" nel Trattato del Quirinale, firmato tra Italia e Francia a novembre 2021. Dopo una definizione delle aree funzionali transfrontaliere e delle loro principali criticità, il contributo presenta una serie di esperienze di integrazione funzionale tra territori italiani e francesi, dalle quali è possibile attingere per la definizione di "bacini di vita" transfrontalieri. Tale definizione implica quasi inevitabilmente criteri a geometria variabile e un certo grado di flessibilità. La sua efficacia è inoltre legata non solo al rispetto dei criteri di funzionalità rispetto agli obiettivi che ci si prefigge, ma anche ad un adeguato quadro di governance transfrontaliera che garantisca la mediazione tra i diversi interessi in gioco.

Parole chiave: Bacini di vita, aree funzionali, Italia, Francia, Trattato del Quirinale.

Résumé: La contribution propose une réflexion sur la définition des espaces fonctionnels transfrontaliers, en particulier en ce qui concerne la frontière italo-française, à la lumière de l'accent mis sur le concept de "bassin de vie transfrontalier" dans le Traité du Quirinal, signé entre l'Italie et la France en novembre 2021. Après une définition des espaces fonctionnels transfrontaliers et de leurs principaux enjeux critiques, la contribution présente une série d'expériences d'intégration fonctionnelle entre territoires italiens et français, à partir desquelles la définition des " bassins de vie " transfrontaliers peut être tirée. Une telle définition implique presque inévitablement des critères à géométrie variable et un certain degré de flexibilité. Son efficacité est également liée non seulement au respect des critères de fonctionnalité au regard des objectifs visés, mais aussi à un cadre de gouvernance transfrontalière approprié qui assure la médiation entre les différents intérêts en jeu.

Mots clés: Bassins de vie, zones fonctionnelles, Italie, France, Traité du Quirinal.

Abstract: The contribution proposes a reflection on the definition of cross-border functional areas with particular regard to the Italian-French border, in light of the

emphasis placed on the concept of ‘cross-border living areas’ in the Quirinal Treaty, signed between Italy and France in November 2021. After a definition of cross-border functional areas and their main criticalities, the contribution presents a series of experiences of functional integration between Italian and French territories, from which it is possible to draw for the definition of cross-border ‘living areas’. Such a definition almost inevitably implies variable geometry criteria and a certain degree of flexibility. Moreover, its effectiveness is linked not only to compliance with the criteria of functionality with respect to the objectives pursued, but also to an appropriate cross-border governance framework that guarantees mediation between the various interests at stake.

Keywords: Living areas, functional areas, Italy, France, Quirinal Treaty.

La cooperazione transfrontaliera Italia-Francia: punti da considerare per la creazione di un GECT

Maria Dina Tozzi, Myriam Lamela, Marco Del Fiore, Luca Cestaro

Sommario: 1. Evoluzione della letteratura sui GECT: dal quadro istituzionale agli approcci critici - 2. Quadro normativo e caratteristiche dei GECT nell'Unione europea - 3. Finalità e prospettive dei GECT nella cooperazione transfrontaliera - 4. Ambiti operativi e settori di intervento dei GECT - 5. Stato dell'arte e criticità nell'implementazione dei GECT: analisi di due casi studio italo-francesi - 6. Linee guida per il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera italo-francese: alcune proposte operative - Riassunto, Résumé, Abstract.

1. Evoluzione della letteratura sui GECT: dal quadro istituzionale agli approcci critici

L'analisi dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) ha attraversato una significativa evoluzione concettuale e metodologica negli ultimi decenni. Se nella fase iniziale, sviluppatasi nell'ambito del Consiglio d'Europa, gli studi si caratterizzavano per un approccio prevalentemente istituzionale, concentrandosi sugli aspetti normativi e funzionali dello strumento, il panorama della ricerca si è progressivamente arricchito di nuove prospettive. L'intensificarsi del processo d'integrazione europea, guidato dal principio di coesione, insieme alla proliferazione di GECT transnazionali e interregionali, ha favorito l'emergere di approcci più articolati e critici in ambito accademico.

Questo sviluppo ha portato alla formazione di un corpus di letteratura scientifica che offre solide basi teoriche e analitiche, specialmente nell'ambito della cooperazione transfrontaliera. L'impianto giuridico e politologico dei GECT trova le sue fondamenta in un corpus normativo¹ elaborato attraverso la

1. Ci si riferisce in particolare al Regolamento (CE) n. 1082/2006 e al successivo Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che migliora e meglio definisce il primo prodotto nel 2006.

compartecipazione tra Parlamento Europeo, Commissione Europea² e Consiglio d'Europa. In questo quadro istituzionale, il Comitato delle Regioni (CoR) emerge come attore centrale, non solo per il suo ruolo di gestione del registro ufficiale dei GECT³ e per la produzione dei Monitoring Reports⁴ annuali, ma anche per la sua funzione consultiva nei confronti degli enti pubblici degli Stati membri⁵.

L'architettura istituzionale si completa con il contributo della DG REGIO, attraverso l'iniziativa Cross-Border Review finanziata da Interreg, e con gli studi condotti da ESPON, un programma interregionale di cooperazione territoriale a cui partecipano 31 Paesi europei. Negli ultimi anni, il panorama della cooperazione territoriale europea si è arricchito grazie all'attività di centri di consulenza istituzionale diffusi in diversi Paesi europei.

La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) in Francia, l'Association of European Border Regions (AEBR, AGEG, ARFE) in Germania e il Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI) in Ungheria rappresentano esempi emblematici di queste soft institutions.

Questi centri, operando all'intersezione tra la dimensione governativa e non governativa, hanno progressivamente esteso la loro influenza oltre i confini nazionali, contribuendo significativamente al processo di europeizzazione attraverso attività di ricerca, pianificazione strategica e supporto operativo alla cooperazione transfrontaliera⁶.

-
2. Per il Pacchetto Coesione 2021-2027, la Commissione europea ha proposto il Meccanismo transfrontaliero europeo (MCE), un regolamento che consentirebbe a uno Stato membro di applicare la legge di uno Stato membro vicino per facilitare i progetti transfrontalieri. Il regolamento si basa sul lavoro svolto negli ultimi tre anni tra Lussemburgo e Francia, con il sostegno del MOT. Per maggiori dettagli, si rimanda al seguente link: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/le-mecanisme-transfrontalier-europeen-une-victoire-pour-la-mot-et-ses-partenaires/#:-:text=Il%20s'agit%20d'%C3%A9tablir,d'un%20projet%20commun%22>
 3. La piattaforma GECT: <https://cor.europa.eu/en/our-work/cooperations-and-networks/european-cross-border-platform>.
 4. Consultabili sul sito ufficiale EU: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/>
 5. Come *Guidebook on registering EGTCs*, prodotta a maggio 2021 e scaricabile sul sito del CoR.
 6. Si veda: T. Chilla, (2023). The domestic dimension of cross-border governance: Patterns of

La letteratura accademica ha accompagnato l'evoluzione dei GECT con un'ampia produzione scientifica che spazia dall'analisi storico-normativa agli studi sulla governance. Nel primo ambito, contributi fondamentali sono relativi alla transizione dalla Convenzione di Madrid ai GECT⁷, alle potenzialità emerse dopo le modifiche regolamentari del 2013⁸, all'approfondimento sull'autonomia statutaria in relazione al diritto UE e internazionale privato⁹, e alla valutazione decennale dello strumento¹⁰.

Il tema relativo alla governance dei GECT, in particolare, ha attratto un interesse significativo, dando vita a un ricco corpus di studi. Tra questi, emergono analisi sulle interazioni tra i diversi livelli di governo¹¹, l'introduzione di metodologie innovative come l'"institutional mapping" per lo studio delle dinamiche multilivello nelle regioni transfrontaliere¹², e approfondimenti sui vantaggi territoriali derivanti dalla governance multilivello¹³.

coordination and cooperation. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 81(2), p. 140-153. Il paper è disponibile al seguente link: <https://rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/212>

7. Si veda: M.R. Allegri, (2009). Cooperazione transnazionale fra enti sub statuali: dalla Convenzione di Madrid al GECT, in *Le Regioni*, n. 2, p. 207.
8. Si veda A.M. Alcolea, (2014). Towards a New Generation of European Groupings of Territorial Cooperation, *European Structural and Investment Funds Journal*, vol. 2, Issue 2.
9. Si veda: S. Carrea, (2012). La disciplina del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi, in *Diritto del commercio internazionale*, vol. 26, n. 3, p. 611 ss.
10. Si veda G. Asaro, (2017). Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): quadro normativo e prassi applicativa a dieci anni dall'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2017, p. 87-120.
11. Sull'argomento si veda: J. Beck, (2010). Expertise: Kooperations- und Governancestrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen: Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten, in *BVBS, Metropolitane Grenzregionen: Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) 'Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen'* Berlin: BVBS, p. 48-75.
12. Si veda: T. Chilla, E. Evrard, & C. Schulz, (2012). On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: "Institutional Mapping" in Multi-Level Context, *European Planning Studies*, 20(6), p. 961-980.
13. Per approfondimenti si veda: V. Biot, (2013). The European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC): An Asset for Territorial Governance Towards Territorial Integration?, in G. Gorzelak - K. Zawlalinska (edited by), *European Territories: From Cooperation to Integration?*,

Alcune ricerche hanno esplorato in dettaglio la gestione dei sistemi di trasporto pubblico transfrontaliero¹⁴ e il ruolo della connettività nelle regioni di confine¹⁵, mentre altre si sono focalizzate sulla territorialità¹⁶ e sull'identità regionale¹⁷, arricchendo ulteriormente questa prospettiva di ricerca. Studi successivi hanno proposto soluzioni pratiche per superare ostacoli amministrativi¹⁸ e legali¹⁹, ed esaminato il bilanciamento tra cooperazioni formalizzate e meno formalizzate²⁰. Di particolare rilevanza è il recente studio di analisi comparativa dei vari modelli di coordinamento della governance di frontiera attuati in 13 Paesi europei²¹. La rilevanza di queste tematiche è confermata dalla loro inclusione come

ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, p. 168.

14. Sul confine franco-belga, si veda: F. Durand, J. Nelles, (2014). *Binding Cross-Border Regions: An Analysis of Cross-Border Governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis*. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*. 105(5), p. 573-590.
15. In particolare: S. Svensson, (2015). The Bordered World of Crossborder Cooperation: The Determinants of Local Government Contact Networks within Euroregions, in *Regional & Federal Studies*, 25:3, p. 277-295; S. Svensson, (2020). Challenges to further up-take of the EGTC tool - a policy science approach to the critical moment of creation, in Ocskay, Gy (ed), *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*.
16. Si veda: E. Evrard, (2016). The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux? in *Geopolitics*, 21(3), p. 513-537.
17. Si veda: E. Evrard, (2017). Encapsulating the Significance of the EGTC for Territorial Cooperation: A literature review and tentative research agenda, in Medeiros, Eduardo (Ed.), *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy - Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation*, *Routledge Advances in European Politics*, Routledge, Oxon, United Kingdom, p. 127-144.
18. Sul tema, si rimanda ai *Monitoring Reports* prodotti dal CoR nel periodo 2012-2017, in particolar modo al contributo di J. Pucher, T. Stumm, P. Schneidewind, (2017). Easing legal and administrative obstacles in EU border regions, Study commissioned by DG Regional and Urban Policy, Brussels.
19. Si veda: G. Ocskay, (2020). 15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives. *Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI)*, Budapest, p.37-62.
20. Si veda: K. Zumbusch, R. Scherer, (2015). Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations. *Social Sciences*. 2015; 4(3), p. 499-519.
21. Si veda: T. Chilla (2023). The domestic dimension of cross-border governance: Patterns of coordination and cooperation. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 81(2), p. 140-153. Il paper è disponibile al seguente link: <https://rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/212>

obiettivo specifico²² nel programma Interreg 2021-2027, anche in risposta alle preoccupazioni espresse dal Parlamento Europeo²³.

La crescente maturità dello strumento GECT ha stimolato l'emergere di analisi sempre più critiche e approfondite, spesso basate su casi studio specifici. In questo contesto si collocano i recenti studi sul GECT/EZTS GO italo-sloveno²⁴, sulla rete di servizi sanitari nell'area del Brennero²⁵, e i numerosi studi sull'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino che spaziano dall'analisi socioeconomica²⁶ alle implicazioni per l'autonomia territoriale²⁷.

La letteratura più recente ha anche tentato di sistematizzare l'esperienza dei GECT²⁸ attraverso diverse proposte di classificazione. Tra queste spiccano

-
22. Ci si riferisce all'Obiettivo ISO 1 "Una migliore governance della cooperazione". Per approfondire, si veda Interact (2020), ISO 1: Better Cooperation Governance, Ottobre 2020, documento scaricabile sul sito Interact: <https://archive.interact.eu/library>
 23. Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2018 sul rafforzamento della crescita e della coesione nelle regioni frontaliere dell'UE (2018/2054(INI)) in GU C 433 del 23.12.2019, p. 24-30.
 24. Si veda: E. Benedetti, (2024). La cooperazione transfrontaliera nell'ambito del GECT/EZTS GO tra i Comuni di Nova Gorica, Gorizia e Šempeter-Vrtojba: dal muro della guerra fredda alla capitale europea della cultura, in *Edizioni scientifiche italiane*.
 25. Si veda: I. Curzolo, M. Radovanovic, (2022). Costruzione di un network di servizi sanitari transfrontalieri (Progetto Salute-Zdravstvo), in R. Coletti, G. Saputelli, *La cooperazione sanitaria transfrontaliera: sfide ed esperienze*, Giuffrè, p. 139-150; o sempre sulla stessa area, il lavoro di S. Parolari, (2023). Il GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: assetto istituzionale, funzioni e quadro giuridico di riferimento in *La cooperazione transfrontaliera in ambito sanitario: il caso dell'area del Brennero*, p. 65-79, *Ius publicum europaeum*, 11, Edizioni Scientifiche Italiane.
 26. Su questo tema si veda: G. Fambri, M. Marcantoni, (2016). Il senso statistico dell'Euregio. Una lettura comparata delle situazioni socio-economiche del Trentino dell'Alto Adige e del Tirolo, Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, Provincia Autonoma di Trento, *Trentino School of Management*, Trento.
 27. Sull'argomento interessanti riflessioni si trovano in F. Palermo, J. Woelk, (2005). Cross-Border Cooperation as an indicator for institutional evolution of autonomy: The case of Trentino-South Tyrol, in Skurbaty, A. Zelim (ed.): *Beyond a one-dimensional state: An emerging right to autonomy?* Leiden/Boston: *Martinus Nijhoff Publishers*, p. 207-304; Nonché nel volume sull'analisi comparativa degli ordinamenti delle tre autonomie territoriali di E. Happacher, T. Toniatti (2018). Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione, *Trentino School of Management TSM*, Trento, FrancoAngeli.
 28. Ci si riferisce a S. Zillmer, M. Toptsidou, (2014). Potential and Limits of the EGTC Instrument for Enhancing Integration across Borders, in *Spatial Foresight Brief 2014:5*. Lu-

tassonomie basate su prospettive analitiche multiple e framework elaborati per la Commissione Europea²⁹. Gli ultimi contributi in questo ambito provengono dal volume collettivo edito da CESCO nel 2020³⁰, che propone diverse chiavi interpretative per comprendere e classificare i GECT, riconoscendone al contempo la natura intrinsecamente flessibile e adattativa.

In conclusione, il dibattito istituzionale e accademico sui GECT ha contribuito a una comprensione sempre più completa di questo strumento, evidenziando sia le sue potenzialità che le sfide da affrontare. La letteratura esaminata offre una solida base per discutere nel dettaglio i due casi studio riportati del versante italo-francese, anche a seguito dell'accordo bilaterale di cooperazione del 2021 - Trattato con la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, anche noto come Trattato del Quirinale³¹ - che offre nuove opportunità di collaborazione alla frontiera dei due Paesi.

xembourg, disponibile al seguente link: https://www.spatialforesight.eu/files/spatial_theme/spatial/publications/Brief-2014-5-141111.pdf

29. Prodotto da un team di esperti, con la partecipazione degli stessi Zillmer e Toptsidou: S. Zillmer, C. Lüer, M. Toptsidou, M. Krzymuski, E. Dallhammer, M. Kintisch and D. Stead, (2015). European Grouping of Territorial Cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe. *Directorate general for internal policies*, Policy Department B: structural and cohesion policies.
30. Ci si riferisce qui al lavoro del CESCO, (2020). *15 years of the EGTCs: lessons learnt and future perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest. Un volume collettivo nel quale, anche riconoscendo la natura “no one-size-fits-all” intrinseca dello strumento, Medeiros prova a suddividerli in tre tipologie (strategici, intermediari e “rogue”), Ocskay in base a quattro funzioni (integrazione, flessibilità, adattabilità e rappresentatività) per sfuggire “dal paradosso della rappresentanza”, e Jaschitz (Direttore CESCO) prova a sintetizzare la metodologia di “pianificazione transfrontaliera basata sulla coesione”, presentata dallo staff CESCO nel 2017 (*Position paper of CESCO on indicators measuring the results and impacts of the EGTC Regulation*) a seguito di una consultazione informale della Commissione Europea, disponibile qui: https://egtcmmonitor.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2021/01/CESCO_SZAKIR_CESCO_2017_Indicators_EGTC.pdf
31. Trattato con la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, Roma il 26 novembre 2021, dossier n. 530/1, 23 maggio 2022 disponibile al seguente link <https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/trattato-di-cooperazione-rafforzata-con-la-francia-dfl>

2. Quadro normativo e caratteristiche dei GECT nell'Unione europea

I GECT sono stati istituiti attraverso il Regolamento europeo n. 1082/2006³², come gli strumenti giuridici proposti per accompagnare la politica di coesione, in particolare la cooperazione territoriale nelle tre varianti di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale³³. Il regolamento europeo definisce le regole e le procedure da seguire per la costituzione dei gruppi, che possono essere composti da autorità pubbliche locali, regionali o nazionali, nonché da altri soggetti, come organizzazioni non governative o imprese. Tuttavia, per essere pienamente operativo, il Regolamento deve anche essere recepito nel diritto nazionale degli Stati membri³⁴.

I GECT si distinguono dagli altri strumenti territoriali europei³⁵ come gli unici strumenti dell'Unione europea dotati di personalità giuridica specificamente concepiti per agevolare la cooperazione territoriale. Tali strumenti possono firmare contratti, ricevere finanziamenti e impegnarsi in progetti a nome dei membri che li compongono. Grazie ai GECT, le aree di confine come quelle tra Italia e Francia possono collaborare su progetti concreti e sfruttare al meglio le opportunità di finanziamento dell'UE per raggiungere i loro obiettivi. Le implicazioni legali della personalità giuridica dei GECT e l'importanza della sede legale nel determinare il diritto applicabile sono state recentemente oggetto di analisi all'interno del documento "15 years of the EGTCs: lessons learnt and future perspectives" pubblicato dal Central European Service for Cross-Border Initiatives (CESCI)³⁶.

32. Regolamento (CE) 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (basato sul terzo comma dell'articolo 159 TCE, successivamente art. 175 TFUE), modificato dal regolamento (UE) 1302/2013 del 17 dicembre 2013.

33. Si veda: B. Perrier, N. Levrat, (2015). *Melting law: Learning from practice in transboundary mountain regions*, *Environmental Science & Policy*, 49, p.32-44.

34. Come specificato nell'art.6, Regolamento UE 1082/2006, successivamente modificato dal Regolamento UE 1302/2013.

35. Sull'argomento si veda: B. Elissalde, F. Santamaria, (2008). *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Paris, Lavoisier, p.105.

36. CESCI, (2020). *15 years of the EGTCs: lessons learnt and future perspectives*, *Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI)*, Budapest.

Un GECT può essere creato da partner situati in almeno due Stati membri o in uno Stato membro e in uno o più Paesi terzi, appartenenti a una o più delle seguenti categorie: Stati membri o autorità a livello nazionale, autorità regionali, autorità locali, imprese pubbliche o enti di diritto pubblico, imprese responsabili della gestione dei servizi di interesse economico generale, associazioni e ONG. Un'innovazione di particolare rilevanza introdotta dal Regolamento 1302/2013 consiste nell'estensione della possibilità di partecipazione a membri situati in paesi limitrofi all'Unione europea. Precedentemente, lo Strumento di Assistenza Pre-Adesione (IPA) aveva già consentito l'implementazione di una serie di programmi di cooperazione transfrontaliera tra Stati membri dell'UE e paesi candidati o potenziali candidati³⁷. Il nuovo Regolamento, tuttavia, amplia ulteriormente questa prospettiva, permettendo la costituzione di GECT che, pur applicando la legislazione dell'UE e di uno dei suoi Stati membri, possono operare parzialmente al di fuori del territorio dell'Unione. Questa disposizione normativa si prefigge l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra paesi terzi, paesi e territori d'oltremare (PTOM) e regioni di confine dell'Unione³⁸. In linea con l'evoluzione storica del diritto, questa situazione evidenzia come le frontiere non siano mai state limiti invalicabili³⁹. Seguendo questa prospettiva, Perrier e Levrat esaminano come il GECT faciliti un processo di "fusione del diritto"⁴⁰. I GECT sono regolati da una convenzione conclusa all'unanimità dai loro membri. Tale convenzione deve fornire informazioni generali sul GECT, inclusi la denominazione, la sede legale, l'elenco dei membri, l'area geografica di competenza, gli obiettivi, le missioni e la durata prevista⁴¹.

37. Si veda: S. Zillmer, C. Lüer, M. Toptsidou, M. Krzymuski, E. Dallhammer, M. Kintisch and D. Stead, (2015). European Grouping of Territorial Cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe. *Directorate general for internal policies, Policy Department B: structural and cohesion policies*.

38. Regolamento GECT 1302/2013, p. 303.

39. B. Perrier, N. Levrat, (2015), Melting law: Learning from practice in transboundary mountain regions, *Environmental Science & Policy*, 49, p.32-44.

40. Ibidem.

41. European Committee of the Regions (CoR), Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, S. Zillmer, S. Hans, C. Lüer, A. Montán et al., (2018). EGTC monitoring

La cooperazione transfrontaliera Italia-Francia:
punti da considerare per la creazione di un GECT

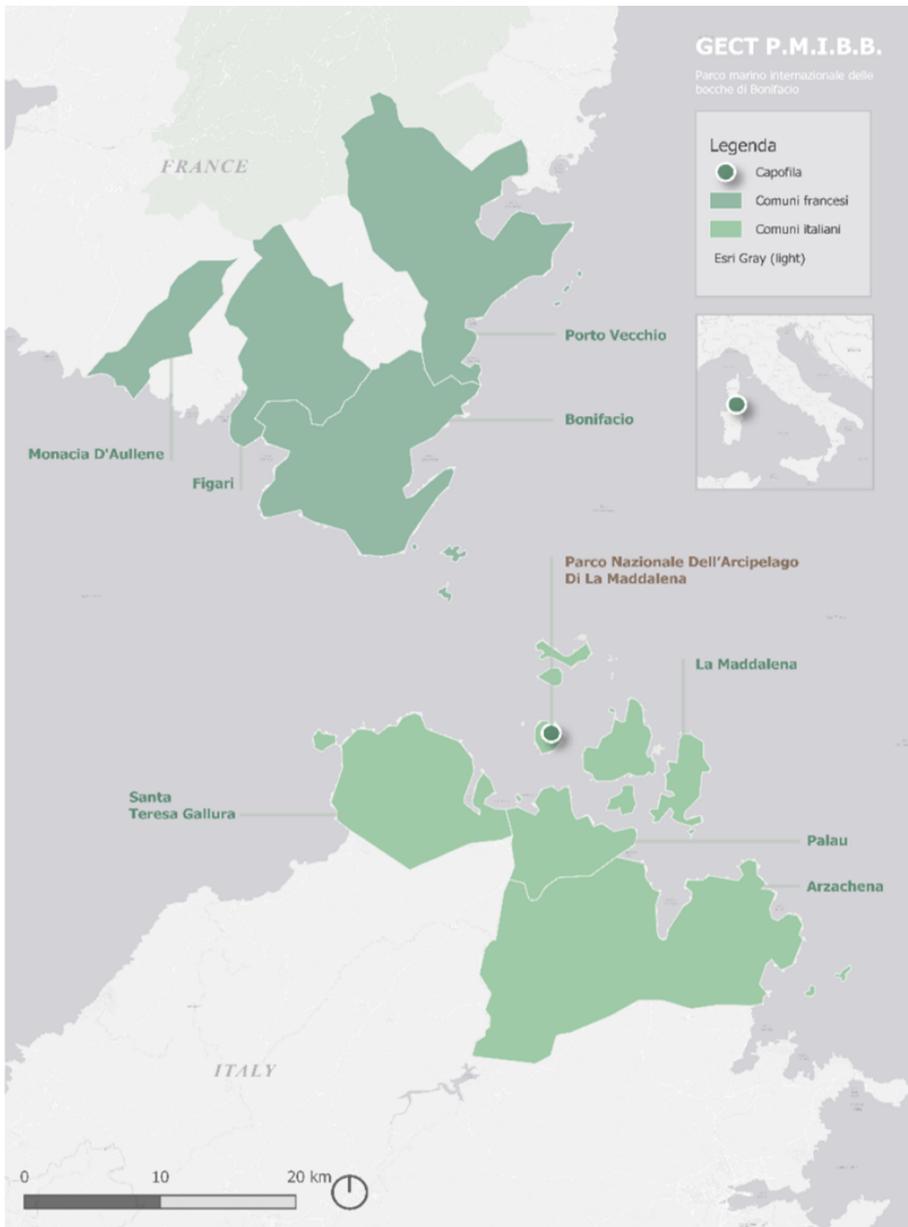


Figura 1 - Fonte: Elaborazione propria con il contributo di Mobadese Kamali

3. Finalità e prospettive dei GECT nella cooperazione transfrontaliera

L'obiettivo principale dei GECT è quello di facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, comprendente una o più delle componenti transfrontaliera, transnazionale e interregionale della cooperazione tra i suoi membri (...) al fine di rafforzare la coesione economica e sociale⁴² per rispondere meglio alle sfide comuni.⁴³

L'idea di creare GECT transfrontalieri nasce dalla consapevolezza delle sfide specifiche che affrontano le regioni situate sui confini⁴⁴, sia terrestri che marittimi. Queste regioni condividono spesso problematiche comuni, come la gestione delle risorse naturali, la mobilità dei lavoratori e dei cittadini, le infrastrutture transfrontaliere e la coordinazione delle politiche pubbliche. La cooperazione è vista come un mezzo efficace per affrontare tali sfide e favorire uno sviluppo equilibrato dei territori. In questo contesto, i GECT emergono come uno strumento innovativo ed efficace per far fronte a questi problemi.

I GECT perseguono diversi obiettivi specifici che possono essere articolati su tre livelli principali. In primo luogo, si propongono di affrontare le sfide transfrontaliere attraverso un approccio integrato e condiviso tra regioni confinanti, particolarmente in ambiti cruciali come la gestione delle risorse naturali, la tutela ambientale, lo sviluppo delle infrastrutture e l'organizzazione dei trasporti. In secondo luogo, fungono da catalizzatori della cooperazione territoriale, creando una piattaforma operativa che permette alle regioni di collaborare efficacemente

report 2017, *European Committee of the Regions*.

42. Si veda: Evrard, E., (2017). Encapsulating the Significance of the EGTC for Territorial Cooperation: A literature review and tentative research agenda, in Medeiros, Eduardo (Ed.), *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy - Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation*, *Routledge Advances in European Politics*, Routledge, Oxon, United Kingdom, p. 127-144.

43. "Facilitare e promuovere, in particolare, la cooperazione territoriale, comprendente una o più delle componenti transfrontaliera, transnazionale e interregionale della cooperazione tra i suoi membri (...) al fine di rafforzare la coesione economica e sociale"(art. 1.3).

44. Si veda: Coletti, R., (2024). Verso una nuova governance transfrontaliera nell'Unione europea? Il caso del confine Italia-Francia. *Rivista Geografica Italiana - Open Access*, (1).

e di costruire relazioni durature basate sulla fiducia reciproca e sulla solidarietà territoriale. Infine, agiscono come facilitatori nell'accesso e nella gestione dei finanziamenti europei, consentendo alle regioni di frontiera di implementare progetti concreti di cooperazione in settori strategici quali le infrastrutture, l'innovazione, i servizi pubblici e lo sviluppo socioeconomico.

4. Ambiti operativi e settori di intervento dei GECT

Gli ambiti di intervento dei GECT si articolano in una pluralità di settori strategici, ciascuno caratterizzato da specifiche potenzialità di cooperazione transfrontaliera e da concrete opportunità di sviluppo territoriale integrato.

La dimensione ambientale⁴⁵ rappresenta un settore strategico per la cooperazione transfrontaliera, in quanto le sfide poste dal cambiamento climatico trascendono intrinsecamente i confini amministrativi nazionali. In questo contesto, i GECT si configurano come strumenti particolarmente efficaci per l'implementazione di progetti mirati alla tutela della biodiversità, alla gestione integrata delle risorse naturali e al monitoraggio sistematico della qualità dell'aria e delle risorse idriche, consentendo un approccio coordinato e sovranazionale alle problematiche ambientali.

Nell'ambito della mobilità e dei trasporti⁴⁶, i GECT svolgono un ruolo determinante nel potenziamento dell'interconnessione territoriale transfrontaliera. La loro azione si concretizza attraverso lo sviluppo di progetti infrastrutturali strategici, l'armonizzazione dei sistemi di trasporto pubblico e la promozione di

45. Sul tema, si vedano i contributi di G. Saputelli, (2024). La cooperazione territoriale tra Italia e Francia in materia ambientale, tra opportunità ed esperienze, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2024; P. Angelini, (2015). Connecting the Alpine Protected Areas in a Wide Ecological Infrastructure: Opportunities from a Legal Point of View. In: R. Gambino, A. Peano (eds) *Nature Policies and Landscape Polic*, es. *Urban and Landscape Perspectives*, vol 18. Springer, Cham.

46. Sul tema, si vedano i contributi nel contesto ungherese di M. Eckardt & M. Gritsch, (2016). Governance of cross-border regional cooperation by the EGTC - An explorative analysis with a focus on Hungarian EGTCs, in *Public Governance*, p. 200-215; e nella Grande regione SaarLorLux a cavallo fra Germania, Francia e Lussemburgo, il contributo di E. Evrard, (2016). The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?, in *Geopolitics*, 21(3), p. 513-537.



Figura 2 - Fonte: Elaborazione propria con il contributo di Mohadese Kamali

soluzioni di mobilità sostenibile. Questa capacità di coordinamento permette di superare le tradizionali barriere amministrative, facilitando la circolazione di merci e persone e contribuendo alla creazione di un sistema di trasporti integrato e efficiente a livello transfrontaliero.

Nel contesto dello sviluppo economico⁴⁷, i GECT assumono una funzione catalizzatrice per la promozione della crescita regionale integrata. La loro azione si esplica attraverso il sostegno all'innovazione imprenditoriale, la stimolazione del mercato del lavoro transfrontaliero e il rafforzamento delle capacità competitive locali. Mediante la creazione di reti collaborative tra gli attori economici delle regioni confinanti, i GECT facilitano lo sviluppo di un ecosistema imprenditoriale transfrontaliero dinamico, capace di generare opportunità di crescita condivisa e sostenibile.

In ambito culturale e del patrimoniale⁴⁸ la cooperazione transfrontaliera si configura come strumento fondamentale per il rafforzamento della coesione sociale e la valorizzazione delle diversità culturali territoriali. I GECT operano in questo settore attraverso una triplice modalità d'intervento: l'organizzazione di manifestazioni culturali congiunte, l'implementazione di progetti mirati alla tutela e valorizzazione del patrimonio comune, e la promozione di scambi artistico-culturali transfrontalieri. Queste iniziative contribuiscono alla costruzione di un'identità territoriale condivisa, superando le tradizionali barriere culturali e amministrative. Nel settore della sanità e del benessere⁴⁹, i GECT operano come

47. Sull'argomento, si veda V. Biot, (2013). The European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC): An Asset for Territorial Governance Towards Territorial Integration?, in G. Gorzelak & K. Zawalińska (a cura di), *European Territories: From Cooperation to Integration?*, ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, 2013.

48. Su questi temi sia consentito il rinvio a E. Benedetti, (2024). La cooperazione transfrontaliera nell'ambito del GECT/EZTS GO tra i Comuni di Nova Gorica, Gorizia e Šempeter-Vrtojba: dal muro della guerra fredda alla capitale europea della cultura, *Edizioni scientifiche italiane*.

49. Su questi temi sia consentito il rinvio al lavoro di I.A. Glinos, R. Baeten, (2014). Dream vs. reality: seven case studies on the desirability and feasibility of cross-border hospital collaboration in Europe, in *Social Science and Medicine*, 117, p. 18-24; al contributo di R. Coletti, G. Saputelli, (eds.), (2022). La cooperazione sanitaria transfrontaliera: sfide ed esperienze, Giuffrè, Milano; R. Coletti, S. Parolari, (2023), La cooperazione transfrontaliera in ambito

facilitatori di una cooperazione sanitaria transfrontaliera integrata, sviluppando iniziative congiunte in materia di salute pubblica, medicina preventiva e potenziamento delle infrastrutture sanitarie. Questa collaborazione si estende anche all'ambito della ricerca medica, creando sinergie tra istituzioni sanitarie di regioni confinanti.

Parallelamente, nel campo dell'istruzione e della formazione⁵⁰ i GECT fungono da catalizzatori per l'internazionalizzazione dei sistemi educativi regionali. Attraverso programmi di mobilità accademica, riconoscimento reciproco dei titoli di studio e condivisione di buone pratiche didattiche, questi strumenti contribuiscono alla creazione di uno spazio educativo transfrontaliero integrato, arricchendo l'offerta formativa delle regioni coinvolte.

La ricerca e l'innovazione⁵¹ costituiscono un ambito privilegiato di intervento dei GECT, che agiscono come facilitatori di ecosistemi transfrontalieri della conoscenza. Attraverso la creazione di reti collaborative tra istituzioni accademiche, centri di ricerca e tessuto imprenditoriale, questi strumenti promuovono il trasferimento tecnologico e l'innovazione sistemica a livello territoriale.

Infine, nel settore del turismo e della promozione del territorio⁵², i GECT svolgono un ruolo strategico nella valorizzazione integrata delle risorse locali. La loro azione si concretizza attraverso lo sviluppo di prodotti turistici transfrontalieri, la creazione di itinerari tematici condivisi e l'implementazione di

sanitario. Il caso dell'area del Brennero, *Edizioni Scientifiche Italiane*; L. Venturini, (2020). La mobilità sanitaria: L'assistenza transfrontaliera, *Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato*, Deliberazione 7 dicembre 2020, n. 14/2020/G.

50. Sull'argomento, si veda il contributo di E. Medeiros (2020). 15 years of the EGTCs: lessons learnt and future perspectives, *Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI)*, Budapest, p. 145-168.

51. Si veda l'operato di EuCor al seguente link: <https://www.eucor-uni.org/en/about-us/history-of-cooperation>.

52. Si vedano i lavori sull'area alpina di C. Zwilling, G. Klotz (2017). Grenzüberschreitende Kooperation im Mehrebenensystem des Alpenraums: Implikationen für den Tourismus, in *Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum, New academic press*, e G. Klotz, M. Trettel, (2015). Die Alpen als Labor für grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Der EVTZ ‚Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino‘ und die makroregionale Strategie für den Alpenraum, in Bos, E., Walsch, C., *Die EU-Donauraumstrategie auf dem Prüfstand, Nomos, Baden-Baden*, 2015.

strategie coordinate di marketing territoriale, contribuendo così alla costruzione di destinazioni turistiche transfrontaliere competitive.

5. Stato dell'arte e criticità nell'implementazione dei GECT: analisi di due casi studio italo-francesi

A partire dalla sua istituzione, i GECT sono diventati un punto di riferimento nella politica regionale dell'UE. Alla fine del 2015, erano stati istituiti 60 GECT mentre 16 erano in fase di preparazione⁵³. L'elenco dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale aggiornato (19 marzo 2024) dal Comitato Europeo delle Regioni conta attualmente l'istituzione di 89 GECT in tutta Europa.

Mentre il quadro teorico offre una prospettiva istituzionale unica per la cooperazione transfrontaliera, la fase di attuazione pratica rivela una complessa interazione di dinamiche politiche e istituzionali che ne influenzano l'efficacia e la portata. La revisione della letteratura condotta da Evrard⁵⁴ evidenzia la necessità di approfondire le ricerche sulle motivazioni sottostanti alla creazione dei GECT. Innanzitutto, la creazione di un GECT si rende complessa e impegnativa a causa delle differenze giuridiche, amministrative e culturali tra le regioni transfrontaliere partecipanti. Il processo decisionale può essere rallentato da questi ostacoli, causando ritardi nell'attuazione dei progetti di cooperazione. Alcuni GECT possono inoltre incontrare problemi di governance e coordinamento. Alcuni studi⁵⁵ evidenziano il ruolo di coordinamento del

53. Come riportato da J. Pucher, T. Stumm, P. Schneidewind (2017). Easing legal and administrative obstacles in EU border regions, *European Commission*, Final report, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/easing-legal-and-administrative-obstacles-in-eu-border-regions

54. E. Evrard, (2017). Encapsulating the Significance of the EGTC for Territorial Cooperation: A literature review and tentative research agenda, in Medeiros, Eduardo (Ed.), *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy - Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation*, *Routledge Advances in European Politics*, Routledge, Oxon, United Kingdom, p. 127-144.

55. F. Durand, J. Nelles, (2014). *Binding Cross-Border Regions: An Analysis of Cross-Border Governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis*. Tijdschrift voor economische en sociale geografie. 105(5), p. 573-590.

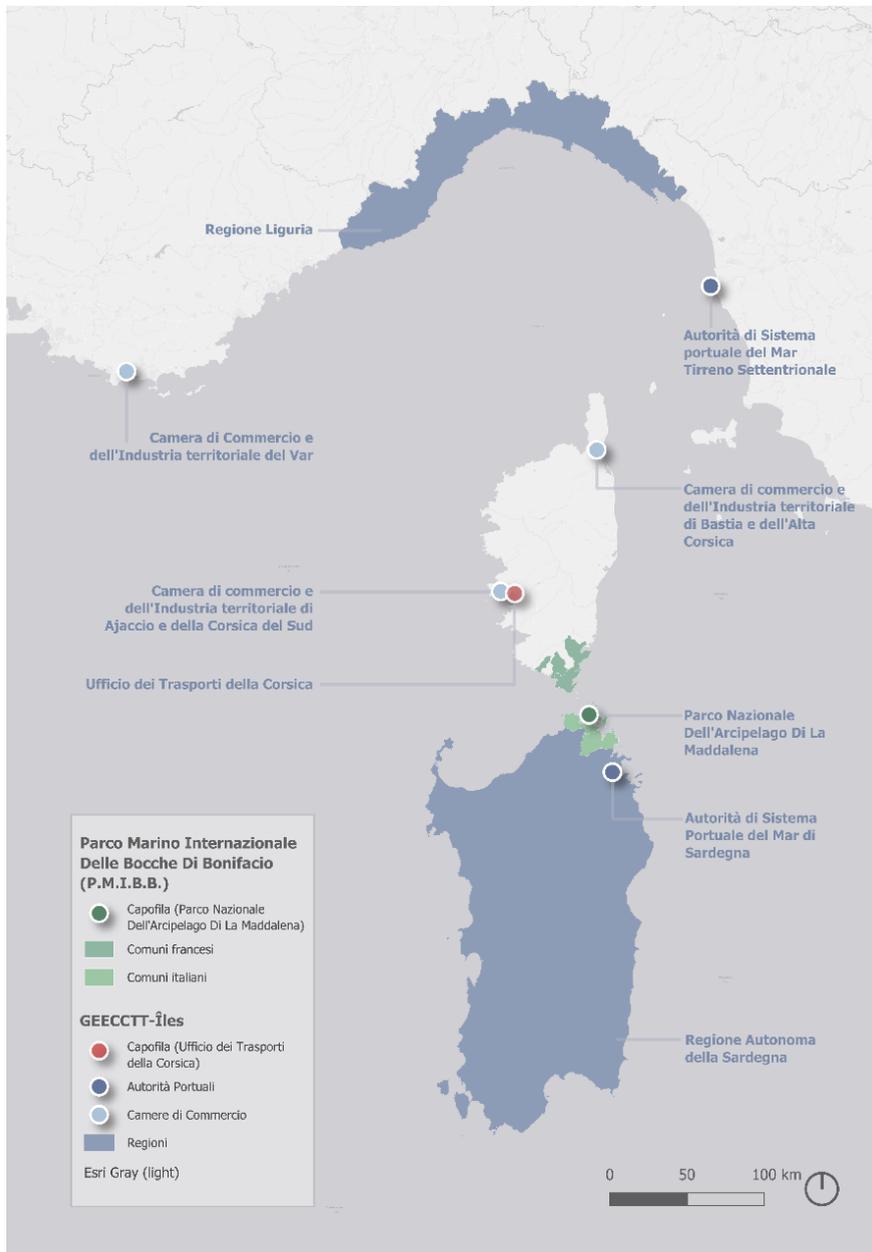


Figura 3 - Fonte: Elaborazione propria con il contributo di Mohadese Kamali

GECT, che funge da intermediario tra gli attori transfrontalieri, mentre altri ⁵⁶ propongono una distinzione tra leadership amministrativa “inter-regionale” e “supra-regionale”, sottolineando che il GECT non promuove necessariamente un processo di integrazione profonda. La molteplicità degli attori coinvolti può portare a divergenze di opinione e a difficoltà nel trovare un accordo sulle priorità e sulle azioni da intraprendere.

Inoltre, le risorse finanziarie disponibili per i GECT possono essere limitate, il che può ostacolare la loro capacità di realizzare appieno il loro potenziale⁵⁷. L'accesso ai fondi dell'UE è soggetto a regole rigide, rendendo difficile per i GECT finanziare progetti di ampia portata.

Alcuni osservatori sottolineano che i GECT a volte non rispondono pienamente alle esigenze delle popolazioni locali, concentrandosi maggiormente su progetti di prestigio o iniziative che beneficiano principalmente i grandi attori, piuttosto che la popolazione locale. Le ricerche indicano che questo strumento viene spesso utilizzato per istituzionalizzare una scala di governance transfrontaliera, fungendo da piattaforma per negoziazioni e bilanciamento di potere sia all'interno della regione transfrontaliera che verso i livelli nazionali ed europei⁵⁸.

L'esperienza empirica dimostra una significativa correlazione tra le motivazioni fondanti dei GECT e la loro efficacia operativa. Nei casi in cui la costituzione del GECT è stata guidata esclusivamente dall'opportunità di accesso ai finanziamenti europei, l'assenza di un solido substrato culturale e politico ha compromesso la sostenibilità e il potenziale di sviluppo dell'iniziativa. Di contro, i GECT che nascono come risposta a sfide territoriali concrete e condivise, caratterizzati da una chiara identificazione delle problematiche e degli stakeholder coinvolti,

56. Come in A. Engl (2016). Bridging borders through institution-building: the EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions. *Regional & Federal Studies*, 26(2), p. 143-169; e lo studio di E. Evrard, (2016). The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux? in *Geopolitics*, 21(3), p. 513-537.

57. E. Medeiros, (2017). Placing European Territorial Cooperation Post-2020 at the Heart of EU Cohesion Policy, in *European Structural and Investment Funds Journal*, Vol.5 (3): 245, p. 262.

58. Ibidem.

hanno dimostrato una maggiore capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati e di generare impatti positivi duraturi sul territorio⁵⁹.

Il contributo propone la discussione di questi temi attraverso l'analisi di due GECT, creati sul confine marittimo tra Italia e Francia, con diversi livelli e stadi di cooperazione. Presentati nelle tabelle che seguono come studi di caso per meglio chiarire le sfide e i rischi coinvolti nella creazione e nell'operatività di tali dispositivi di cooperazione. I due casi studio, relativi ai GECT Parco Marittime Internazionale delle Bocche di Bonifacio e il GEECCT-Îles, sono di seguito presentati al fine di illustrare le sfide e i rischi coinvolti nella creazione e nell'operatività di dispositivi di cooperazione marittima nel bacino italo francese.

59. A.M. Alcolea, (2014). Towards a New Generation of European Groupings of Territorial Cooperation, *European Structural and Investment Funds Journal*, vol. 2., Issue 2.

**La cooperazione transfrontaliera Italia-Francia:
punti da considerare per la creazione di un GECT**

Tabella 1 - Parco Marino Internazionale Bouches de Bonifacio GECT (PMIBB)

Missione	Promuovere la protezione, la gestione e la valorizzazione congiunta delle risorse naturali e culturali, al fine di creare una strategia di sviluppo comune in uno spazio di cooperazione sostenibile, con l'armonizzazione dei principi amministrativi relativi.
Geografia	ITALIA-FRANCIA Costa italiana: il territorio del Parco Nazionale dell'arcipelago di La Maddalena Costa francese: la Riserva Naturale delle Bocche di Bonifacio, la Riserva Naturale delle Isole Cerbicali, la Riserva Naturale delle Tre Padule di Suartone e le acquisizioni adiacenti del Conservatorio del Litorale.
Obiettivi/settori d'intervento e attività	<p>La gestione degli equilibri biologici e la valorizzazione dello spazio comune, la cooperazione per la protezione del patrimonio naturale e culturale del territorio, l'armonizzazione delle decisioni relative alla gestione del territorio, l'elaborazione di proposte finalizzate all'armonizzazione e ottimizzazione dei piani di gestione comuni e la partecipazione alla loro valutazione periodica. Il settore prioritario di intervento è l'ambiente, con particolare attenzione ai problemi di gestione come: cetacei, praterie di Posidonia, ecosistemi micro-insulari, cernie, gabbiani corsi, marangoni dal ciuffo, berte, patelle ferruginose e l'impatto del turismo.</p> <p>La promozione della continuità territoriale transfrontaliera tra la Corsica e la Sardegna è un altro ambito privilegiato. Il GECT ha anche la vocazione di identificare, promuovere e organizzare collegamenti marittimi tra la Corsica e la Sardegna: favorire, facilitare e promuovere la cooperazione europea per migliorare i collegamenti marittimi tra le isole, in un'ottica di sviluppo sostenibile del trasporto multimodale nel Mediterraneo occidentale e migliorare la connessione tra i nodi secondari e terziari inter-isolani per dare vita a una vera continuità territoriale europea.</p> <p>Le attività principali comprendono l'assistenza alle autorità incaricate del rafforzamento della sicurezza marittima nello stretto internazionale di Bonifacio, in coordinamento con le autorità competenti e le Istituzioni europee, nonché l'organizzazione di corsi di formazione per gli agenti del GECT e lo scambio di esperienze nei settori scientifico e culturale. La realizzazione di azioni congiunte di manutenzione e restauro degli ambienti terrestri e marini (dune, zone umide, ecc.) è accompagnata dalla progettazione di un sistema informativo geografico comune ai gestori del territorio e dalla produzione di strumenti di comunicazione condivisi. La ricerca di finanziamenti regionali, nazionali e/o comunitari per la realizzazione dei programmi e progetti è considerata permanente.</p>

Precedente	<p>Il GECT è nato considerando il protocollo delle modalità di attuazione del progetto di parco marino firmato durante l'Esposizione Internazionale Bocche di Bonifacio del 19 gennaio 1993 tra gli Stati e le autorità territoriali interessate, la dichiarazione comune per la creazione del parco marino internazionale tra la Sardegna e la Corsica adottata il 15 novembre 2004, e la dichiarazione di intenti per la creazione del Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio firmata a Palau il 15 giugno 2010, nella quale i ministri italiani e francesi dell'ambiente si impegnavano a finalizzare la creazione di un GECT ITALIA - FRANCIA</p>
Attori	<p>Collectivité de Corse - Ufficio dei Trasporti della Corsica, Regione Sardegna, Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena e l'Ufficio corso dell'ambiente, responsabile della Riserva Naturale delle Bocche di Bonifacio, conformemente al Regolamento (CE) n° 1082/2006.</p>
Regolamento	Regolamento (CE) n° 1082/2006
Implementazione	23/05/2013 In funzione.
Finanziamento	<p>Attraverso il Programma Operativo Marittimo Francia-Italia 2007-2013, il progetto PMIBB è stato finanziato con un importo di 1 milione di euro per 4 anni. Questo finanziamento ha permesso l'istituzione effettiva della struttura giuridica e il passaggio alla fase operativa.</p>
Punti di forza	<p>Significativi potenziali vantaggi in termini di protezione ambientale, sviluppo economico e valorizzazione culturale. Creazione di strategie di sviluppo comuni e piani a lungo termine che favoriscono una visione unitaria e sostenibile dell'area transfrontaliera.</p>
Punti di debolezza	<p>Contributo limitato delle entità nazionali in termini di semplificazione delle procedure amministrative complesse. Scarso coinvolgimento degli attori locali, che non riescono ad attirare l'attenzione degli attori nazionali necessari per la gestione del patrimonio naturale. Debole armonizzazione dei sistemi legislativi e amministrativi italiani e francesi, che rallenta ulteriormente l'armonizzazione delle procedure</p>

Tabella 2 - Gruppo europeo di cooperazione territoriale GEECCT-Îles

Missione	Il GECT ha la vocazione di identificare, promuovere e organizzare i collegamenti marittimi tra la Corsica e la Sardegna in un'ottica di sviluppo sostenibile del trasporto multimodale nel Mediterraneo occidentale, migliorando la connessione dei nodi inter-isolani secondari e terziari per dar vita a una vera continuità territoriale europea. Mira, inoltre, a garantire la continuità territoriale transfrontaliera tra la Corsica e la Sardegna.
Geografia	ITALIA - FRANCIA Collectivité de Corse-Regione Sardegna
Obiettivi/settori d'intervento e attività	<p>La priorità è quella di assicurare la continuità dei servizi di collegamento marittimo tra Corsica e Sardegna nel rispetto delle disposizioni europee che garantiscono la libera prestazione di servizi di cabotaggio marittimo internazionale (trasporto marittimo a corto raggio). Il GECT mira anche a contribuire allo sviluppo del turismo e alla salvaguardia dell'ambiente, promuovendo l'uso di tecnologie pulite nel settore dei trasporti marittimi.</p> <p>Le attività principali riguardano la realizzazione di studi di fattibilità, la ricezione e gestione di finanziamenti comunitari, nazionali o regionali per esercitare le proprie funzioni, e la promozione, facilitazione e strutturazione della cooperazione amministrativa, giuridica ed economica tra i due parchi marini. Il GECT si occupa anche di rappresentare i propri membri nei progetti e nelle azioni di cooperazione territoriale che superano i confini geografici del GECT, e di proporre, sviluppare e gestire servizi comuni e progetti volti a rafforzare la coesione economica e sociale dei territori inclusi nel gruppo.</p> <p>Le azioni e i progetti possono inserirsi nei programmi di cooperazione dell'Unione europea e in tutti i programmi o azioni di cooperazione decentrata coerenti con gli obiettivi del GECT Il GECT deve svolgere i propri compiti tenendo conto della promozione dello sviluppo sostenibile.</p>
Precedente	Questo nuovo strumento di gestione congiunta dei servizi di trasporto transfrontalieri (trasporti aerei, marittimi, multimodali, ecc.) si inserisce in un'ottica di continuità territoriale e nella prospettiva di connessione con le reti transeuropee dei trasporti (RTE-T). È l'evoluzione naturale della necessità di strutturare un bacino economico Corsica-Sardegna-Elba, centrato su un Arco Tirrenico che include le isole del Mediterraneo occidentale, che avevano già cooperato in un precedente progetto di rete dei trasporti. Su questa base, appare necessario uno strumento istituzionale di coordinamento per la messa in opera e la gestione congiunta delle connessioni inter-insulari tra Corsica, Sardegna ed Elba, connesse alla RTE-T, nell'ottica innovativa di una continuità territoriale transfrontaliera.

Regolamento	Regolamento (CE) n. 1082/2006. Per l'interpretazione e l'applicazione dello statuto del G.E.C.T. si applica il diritto francese.
Implementazione	Non ancora attivato
Finanziamento	Attraverso il Programma Operativo Marittimo Francia-Italia 2007-2013, il progetto è stato finanziato con un importo di 2 milioni di euro per 4 anni nel 2017.
Punti di forza	Accordo tra tutte le regioni dello spazio transfrontaliero per dedicare risorse significative al miglioramento delle connessioni tra Corsica e Sardegna, ma anche tra Francia e Italia. Analisi molto approfondita delle condizioni preliminari alla creazione del GECT e degli attori rilevanti per il successo dell'operazione. Istituzione di competenze adeguate alle sfide del progetto. Impegno degli attori locali.
Punti di debolezza	Sottostima del tempo necessario per l'approvazione dello statuto del GECT, considerata l'implicazione necessaria delle autorità nazionali competenti. Impegno insufficiente degli attori rilevanti a livello nazionale (ministeri, autorità marittime competenti, ecc.) e mancato riconoscimento del progetto come prioritario. Ritardi politici e tecnici a causa della COVID-19. Alla chiusura del periodo di programmazione 2014-2020, il progetto non è stato sufficientemente preso in carico dal punto di vista tecnico da parte degli attori coinvolti.

6. Linee guida per il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera italo-francese: alcune proposte operative

Collaborare tra gli attori coinvolti su un ampio ventaglio di temi, da cui avviare il processo in base ai bisogni prioritari dell'area di cooperazione/bacino di vita transfrontaliero. Per quanto riguarda la scala, il bacino di vita comune⁶⁰, una volta definito, è da considerarsi il livello più rilevante per questo esercizio. Tuttavia, non bisogna dimenticare che i territori collaborano da lungo tempo su diversi temi, sia bilateralmente che nell'ambito della cooperazione transfrontaliera finanziata da Interreg; quindi, esiste già un'ampia disponibilità di informazioni selezionate da prendere in considerazione.

Condurre un'analisi approfondita dei risultati ottenuti fino ad ora nella cooperazione tra gli attori coinvolti. Il processo di capitalizzazione sia di Interreg Marittimo che di Interreg ALCOTRA è ben avanzato, e un'analisi dettagliata dei risultati raggiunti fino a questo momento è del tutto possibile. I settori in cui la cooperazione è stata più fruttuosa e quelli in cui ha avuto meno successo devono essere esaminati per comprendere le motivazioni e scegliere i temi sui quali si è effettivamente in grado di apportare un valore aggiunto nella creazione di soluzioni percorribili⁶¹.

Esplorare gli ostacoli incontrati per comprendere meglio la loro natura e le competenze necessarie per superarli. Grazie al lavoro della CE e della Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), esiste ora una vasta letteratura sugli ostacoli transfrontalieri, con una classificazione ben documentata. Concentrarsi in modo puntuale sulle tipologie (amministrative, legislative, linguistiche) di ostacoli che

60. Concetto cardine del Trattato del Quirinale. Per un approfondimento sul tema, si rimanda al capitolo *Verso i "bacini di vita" transfrontalieri: esperienze di integrazione funzionale al confine tra Italia e Francia*, contenuto in questo volume. Sul concetto si è recentemente espressa anche la MOT con uno studio dal titolo *Expérimentation "Bassins de vie transfrontaliers": Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers*, consultabile al seguente link: <http://espaces-transfrontaliers.org/index.php?id=1649>

61. Si veda: G. Saputelli, (2022). *"Si lointaines, si proches": le autonomie territoriali in Italia e in Francia e le prospettive di collaborazione alla luce delle più recenti evoluzioni normative*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2022; e sempre della stessa autrice, (2024). *La cooperazione territoriale tra Italia e Francia in materia ambientale, tra opportunità ed esperienze*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2024.

finora non hanno trovato una soluzione positiva permetterà di comprendere meglio la loro articolazione e di determinare le competenze necessarie per intervenire efficacemente. Una mappa dettagliata delle competenze degli attori potrebbe essere un prodotto utile di questa fase del processo.

Mobilizzare la conoscenza degli attori potenzialmente coinvolti. Un partenariato con tutti gli attori del territorio potenzialmente coinvolti nella ricerca delle soluzioni agli ostacoli esistenti potrebbe essere messo in atto, non necessariamente in modo formale, per accompagnare il processo dall'inizio. Questo permetterebbe di condividere le conoscenze sui temi presi in considerazione e, soprattutto, sugli ostacoli e sulle competenze.

Approfondire la conoscenza delle esperienze di strutture e dispositivi di cooperazione transfrontaliera. Ancora grazie al lavoro della Commissione Europea, della MOT e del Comitato delle Regioni, esistono già numerosi studi e valutazioni sulle esperienze di strutture e dispositivi di cooperazione transfrontaliera (vedi allegato 1).

Sulla base dei settori identificati come obiettivi del lavoro transfrontaliero congiunto, a seguito del processo descritto sopra, sarà possibile selezionare e approfondire le esperienze in corso e operare una valutazione attenta dei costi e benefici delle diverse soluzioni.

Considerare l'opportunità di definire e sperimentare una "strategia congiunta di sviluppo" in alcuni ambiti come fase preliminare alla creazione di un dispositivo permanente. Questa strategia dovrebbe includere una visione a lungo termine dello sviluppo territoriale desiderato congiuntamente e dotarsi di un "programma politico" con obiettivi generali e operativi, tra i quali la creazione di un dispositivo transfrontaliero. Sfruttare innanzitutto la possibilità di presentare un progetto transfrontaliero con l'utilizzo delle risorse di Interreg per prepararsi meglio alla creazione di un dispositivo permanente di cooperazione transfrontaliera.

Al termine del processo sopra descritto, dovremmo aver acquisito un quadro sufficientemente chiaro delle problematiche del bacino di vita transfrontaliero su cui lavorare congiuntamente, dei settori prioritari di intervento comune, degli ostacoli associati a ciascun settore prioritario, degli ambiti di azione reali degli

attori locali in relazione all'articolazione delle competenze, degli attori rilevanti per la rimozione degli ostacoli e del loro ruolo, e delle strutture/dispositivi transfrontalieri esistenti che potrebbero servire come ispirazione.

In diverse esperienze di implementazione di un dispositivo di cooperazione transfrontaliera, prima di decidere la creazione di una strategia o di uno strumento specifico, è stato adottato un approccio graduale. La possibilità di presentare un progetto per accedere ai fondi del Programma Interreg Alcotra o Marittimo per il periodo 2021-2027, al fine di preparare l'implementazione di una strategia di sviluppo congiunto e di un dispositivo/struttura, è da valutare con attenzione. Potrebbe essere utilizzata anche per proseguire il processo sopra descritto e preparare tutto ciò che è necessario per il futuro GECT.

Riassunto: Il contributo analizza l'evoluzione dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) come strumenti di cooperazione transfrontaliera nell'Unione europea, con particolare attenzione al confine italo-francese. Attraverso una revisione della letteratura e l'analisi di due casi studio - il GECT Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio (PMIBB) e l'ipotesi di GEECCT-Îles - il contributo esamina gli obiettivi, i settori di intervento e le sfide operative di questi strumenti. La ricerca evidenzia come i GECT, pur rappresentando un'innovazione significativa nella governance transfrontaliera, affrontino diverse criticità nella loro implementazione, dalle complessità amministrative alle difficoltà di coordinamento multilivello. Il documento si conclude con raccomandazioni pratiche per rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia, sottolineando l'importanza di un approccio graduale e di una strategia congiunta di sviluppo territoriale.

Parole chiave: GECT, Cooperazione Transfrontaliera, Italia-Francia, Governance, Sviluppo territoriale.

Résumé: Cette contribution analyse l'évolution des Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT) en tant qu'instruments de coopération transfrontalière dans l'Union Européenne, avec une attention particulière à la frontière italo-française. À

travers une revue de la littérature et l'analyse de deux études de cas - le GECT Parc Marin International des Bouches de Bonifacio (PMIBB) et l'hypothèse de un GEECCT-Îles - la contribution examine les objectifs, les secteurs d'intervention et les défis opérationnels de ces instruments. La recherche montre comment les GECT, bien que représentant une innovation significative dans la gouvernance transfrontalière, font face à diverses difficultés dans leur mise en œuvre, des complexités administratives aux difficultés de coordination multinationale. Le document se termine par des recommandations pratiques pour renforcer la coopération transfrontalière entre l'Italie et la France, soulignant l'importance d'une approche graduelle et d'une stratégie conjointe de développement territorial.

Mot clés: GECT, Coopération transfrontalière, Italie-France, Gouvernance, Développement territorial.

Abstract: This paper analyses the evolution of European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) as cross-border cooperation instruments in the European Union, focusing on the Italian-French border. Through a literature review and the analysis of two case studies - the International Marine Park of the Bonifacio Strait EGTC and the proposed GEECCT-Îles - the article examines these instruments' objectives, intervention sectors, and operational challenges. The research highlights how EGTCs, while representing a significant innovation in cross-border governance, face various critical issues in their implementation, from administrative complexities to multilevel coordination difficulties. The document concludes with practical recommendations for strengthening cross-border cooperation between Italy and France, emphasising the importance of a gradual approach and a joint territorial development strategy.

Keywords: EGTC, Cross-border cooperation, Italy-France, Governance, Territorial development.

Parte Terza

Approcci di scienza amministrativa alla cooperazione transfrontaliera

Gli strumenti giuridici per la collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi, dal dopoguerra al Trattato del Quirinale*

Gabriella Saputelli

Sommario: 1. Introduzione - 2. La cooperazione territoriale: il contesto sovranazionale, europeo e nazionale - 3. L'azione esterna delle collettività territoriali in Italia e in Francia, tra simmetrie, asimmetrie e novità - 3.1 Le attività internazionali delle autonomie territoriali italiane - 3.2 L'azione esterna delle collettività territoriali in Francia - 3.3 Simmetrie e asimmetrie tra l'ordinamento italiano e quello francese - 4. Il Trattato del Quirinale e la sua attuazione - 5. Le intese e i patti stipulati dalle autonomie territoriali italiane e francesi - 6. Alcune brevi considerazioni finali - Riassunto, Résumé, Abstract.

1. Introduzione

L'entrata in vigore del "Trattato del Quirinale" nel 2023, sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021¹, apre nuove prospettive di collaborazione transfrontaliera tra le autonomie territoriali italiane e francesi, stimolando così la riflessione sulle opportunità e sulle problematiche del quadro normativo vigente nei due ordinamenti nazionali.

L'articolazione territoriale della Repubblica e il ruolo degli enti territoriali nei due Paesi sono, infatti, per alcuni aspetti molto simili e, per altri, molto diversi. Entrambi i Paesi vengono considerati come sistemi unitari multilivello, con tre articolazioni territoriali principali a livello sub-statale (Regioni, Province o Dipartimenti, Comuni). Simile è la storia amministrativa e istituzionale, che ha

* *Il contributo è una versione aggiornata e ampliata di un articolo già pubblicato nel numero 1 del 2022 della rivista Italian Papers on Federalism.*

1. Il Trattato del Quirinale è uno dei tre accordi bilaterali con i paesi confinanti che la Francia ha promosso negli ultimi anni: il primo di questi accordi, il cosiddetto Trattato di Aquisgrana, è stato firmato con la Germania nel 2019, nel 2021 è stato stipulato il Trattato del Quirinale e, da ultimo, nel 2023, la Francia ha stipulato con la Spagna il Trattato di Barcellona.

generato per un lungo periodo un'esperienza comune, di cui restano segni nel diritto amministrativo e costituzionale².

L'esperienza italiana si è distaccata dal modello francese con la Costituzione del 1947, e poi, in modo ancor più deciso, con le riforme del 1999 e del 2001, che hanno revisionato l'intero titolo V della Costituzione³ e differenziato profondamente il livello regionale; quest'ultimo, infatti, in Italia è dotato di potestà legislativa e di una rilevanza centrale e peculiare nel sistema delle autonomie della Repubblica. Se l'asimmetria dei livelli regionali è evidente a partire dalla lettura dei testi costituzionali, quando si esaminano i livelli sub-regionali e l'organizzazione amministrativa le differenze sono meno marcate, per ragioni legate alla comune storia istituzionale e amministrativa, dalla quale emergono alcune caratteristiche ed esigenze che possono essere affrontate. Analoga, ad esempio, è la frammentazione degli enti comunali nei due Paesi - molto più accentuata in Francia rispetto all'Italia, a causa della diversa conformazione territoriale⁴ - cui si lega l'esigenza di razionalizzare le competenze e le funzioni svolte da questo ente territoriale.

In generale, l'evoluzione dei processi di decentramento nei due Paesi negli ultimi decenni, dovuta anche all'influenza dell'Unione europea, ha reso più complessa la comprensione dei rispettivi contesti giuridico-amministrativi, che

-
2. Anche l'articolazione territoriale e amministrativa italiana, infatti, nasce dal c.d. "modello napoleonico", che ha significato unità e uniformità dell'organizzazione territoriale, insieme al controllo delle amministrazioni e dei governi locali da parte dello stato centrale. Sulle origini dell'ordinamento locale italiano e la connessione con la tradizione amministrativa francese: L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* (a cura di C. Tubertini), Il Mulino Bologna 2021, par. 1. Sul percorso "più che bicentenario" di influenza e convergenza dei modelli di decentramento in Francia e in Italia F. Bonini, *Imprinting e riallineamento. Percorsi di reciprocità franco-italiana*, in *Questo numero*.
 3. Sulla riforma del Titolo V la letteratura è molto vasta. Per le regioni si richiamano: S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019 e si rinvia alla bibliografia ivi citata; sull'evoluzione del modello italiano del sistema delle autonomie locali si rinvia a L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, cit.
 4. In Francia le ultime rilevazioni dell'*Institut national de la statistique et des études économiques* segnalano la presenza di 34965 *communes*, mentre in Italia l'Istituto nazionale di statistica indica 7904 comuni.

si manifesta nell'indenticare il diritto applicabile e l'autorità competente con cui confrontarsi dall'altra parte della frontiera. In proposito, gli studi sui sistemi territoriali⁵ aiutano a raffrontare gli aspetti comuni, riconoscere i punti deboli e individuare soluzioni che possono facilitare e incrementare la collaborazione tra le autonomie territoriali.

Il capitolo intende esplorare le prospettive di collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi, con particolare riferimento alle autonomie territoriali situate nelle zone di confine, alla luce dell'ordinamento vigente e delle novità in materia di relazioni bilaterali tra Francia e Italia. Un'attenzione particolare verrà dedicata alla ricostruzione del quadro giuridico di riferimento per la cooperazione transfrontaliera tra Francia e Italia, che trova nel livello sovranazionale il principale punto di riferimento, e all'analisi dell'attività internazionale degli enti territoriali nei due ordinamenti, che costituisce un aspetto centrale per la collaborazione tra enti territoriali. L'analisi termina con le novità introdotte dal Trattato del Quirinale sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021, che dedica una sezione specifica alla "cooperazione transfrontaliera".

2. La cooperazione territoriale: il contesto sovranazionale, europeo e nazionale

Francia e Italia condividono un'appartenenza comune che detta principi e regole cui i due sistemi devono uniformarsi e che rappresenta il punto di partenza per l'analisi sulla cooperazione territoriale: il livello sovranazionale, che include il Consiglio d'Europa e l'Unione europea. Il livello sovranazionale, in particolare, ha fornito un quadro giuridico di riferimento alle iniziative di cooperazione

5. Gli studi comparati sulle autonomie territoriali in Italia e in Francia sono meno frequenti rispetto agli studi che hanno ad oggetto altre esperienze europee. In questa direzione si segnalano: A. Lucarelli, M. Verpeaux, *Régionalisme italien et régionalisme français, Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L'Harmattan 2012; L. Vandelli, M. De Donno, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, 2016, pp. 867 ss.; M. Mazza, *Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia*, Giappichelli 2004; C. Barthélemy, *Le régionalisme institutionnel en Europe. Droit comparé en Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France*, L'Harmattan 2009.

che si sono sviluppate in Europa tra enti territoriali confinanti, attraverso la previsione di strumenti giuridici e programmi che promuovono la collaborazione territoriale⁶.

Il Consiglio d'Europa ha avviato il sostegno alla cooperazione transfrontaliera in considerazione dell'importanza della collaborazione tra collettività o autorità territoriali di frontiera per la realizzazione dei suoi obiettivi principali, quali una più stretta unione tra gli Stati e la promozione della cooperazione tra essi⁷.

Il punto di riferimento è la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (STE no. 106), firmata a Madrid il 21 maggio 1980, che ha incoraggiato e agevolato la cooperazione, anche attraverso la previsione di modelli e schemi di accordi, statuti e contratti. Alla Convenzione sono seguiti tre Protocolli addizionali - nel 1995⁸, nel 1998⁹ e nel 2009¹⁰ - che hanno approfondito alcuni aspetti e aggiunto nuovi strumenti giuridici volti a facilitare e sviluppare la cooperazione tra collettività territoriali (come, ad esempio, i "Gruppi euro-regionali di cooperazione").

L'art. 3 par. 2 della Convenzione di Madrid prevede che "Nel caso in cui stimino necessario concludere accordi interstatali, le Parti contraenti possono in particolare fissare l'ambito, le forme e i limiti entro i quali hanno la possibilità

-
6. Sul quadro giuridico sovranazionale per la cooperazione territoriale e la stipula di accordi di cooperazione territoriale v., ampiamente: M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'unione europea*, Torino Giappichelli 2014; I. Ottaviano, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'unione europea*, Cacucci 2017.
 7. Preambolo della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, Madrid 21 maggio 1980.
 8. Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE no. 159) Strasburgo 09/11/1995. A differenza della Francia, dove il Protocollo è entrato in vigore nel 2000, l'Italia ha firmato il Protocollo nel 2000 ma non lo ha ratificato.
 9. Protocollo n° 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla cooperazione interterritoriale (STE no. 169). A differenza della Francia, dove il protocollo è entrato in vigore nel 2007, l'Italia non ha firmato il Protocollo.
 10. Protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i Raggruppamenti euroregionali di cooperazione (REC) (STCE no. 206). A differenza della Francia, dove il protocollo è entrato in vigore nel 2013, l'Italia non ha firmato il Protocollo.

di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera. Ogni accordo può parimenti definire le collettività o organismi ai quali si applica”. Sia Francia che Italia hanno apposto una “dichiarazione” alla Convenzione di Madrid con la quale hanno ritenuto necessaria la conclusione di accordi interstatali¹¹; di conseguenza, entrambi i Paesi hanno concluso vari accordi bilaterali, tra cui l’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali, fatto a Roma il 26 novembre 1993¹². L’art. 3 dell’Accordo di Roma prevede che: “Nel rispetto dell’ordinamento giuridico nazionale e degli impegni internazionali di ciascuna delle Parti Contraenti e nei limiti delle competenze loro riconosciute dall’ordinamento giuridico nazionale, le collettività territoriali potranno concludere accordi ed intese di cooperazione transfrontaliera” in un elenco di materie piuttosto ampio¹³.

Negli anni in cui l’Accordo di Roma è stato firmato (1993), sia nell’ordinamento francese che in quello italiano il riconoscimento di un potere estero delle collettività territoriali era a livello embrionale; si comprende, dunque, l’importanza del diritto convenzionale nel fornire un quadro giuridico agli accordi di cooperazione tra enti territoriali, prevedendo finanche strumenti innovativi per la risoluzione

11. Si veda la sezione “Riserve e dichiarazioni per trattato n°106 - Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (STE no. 106): per l’Italia, la *Declaration made at the time of deposit of the instrument of ratification, on 29 March 1985*; per la Francia, la *Declaration made at the time of signature, on 10 November 1982, and contained in the instrument of approval, deposited on 14 February 1984 - and withdrawn by a Note Verbale from the Permanent Representation, dated 24 January 1994, registered at the Secretariat General on 26 January 1994*. A partire dal 1994, la riserva non è più in vigore per la Francia, mentre continua ad applicarsi per l’Italia.

12. L’Accordo è stato ratificato in Italia dalla L. 5 luglio 1995, n. 303.

13. Il successivo art. 4 specifica che: “Gli accordi e le intese fra le collettività territoriali saranno conclusi nel rispetto delle procedure previste dal diritto interno di ciascuna delle Parti Contraenti e degli impegni internazionali assunti dalle Parti stesse. Gli accordi e le intese concluse ai sensi del presente Accordo non possono pregiudicare la cooperazione transfrontaliera posta in essere sotto diverse forme dalle Parti Contraenti ed in particolare quella stabilita sulla base di un accordo internazionale. Gli accordi e le intese fra le collettività territoriali non potranno pregiudicare la facoltà delle Parti Contraenti di concludere ulteriori accordi in materia di cooperazione transfrontaliera”.

degli ostacoli giuridici. Il riferimento è all'art. 6 dell'Accordo di Roma, secondo cui "Gli accordi conclusi fra le collettività territoriali devono identificare il diritto applicabile a tali accordi. Il diritto applicabile è quello di una delle due Parti Contraenti. La giurisdizione competente sarà quella dello Stato il cui diritto è applicabile in forza dell'accordo concluso fra le collettività territoriali".

La rilevanza dell'azione degli enti territoriali oltre i confini nazionali e la possibilità di collaborazione tra gli stessi si collocano nell'alveo del più ampio processo di riconoscimento dell'importanza delle autonomie locali per il Consiglio d'Europa, segnato dall'approvazione della Carta europea dell'autonomia locale del 1985¹⁴. A questo proposito, l'art. 10 della Carta riconosce il diritto "a collaborare e, nei limiti stabiliti della legge, ad associarsi ad altri enti locali per la realizzazione di attività di interesse comune", e la possibilità, "alle condizioni eventualmente stabilite dalla legge", di "cooperare con gli enti di altri Stati".

La collaborazione tra enti territoriali confinanti è stata supportata e incentivata anche dall'Unione europea in ragione della specifica condizione delle aree transfrontaliere e della loro importanza per il progetto europeo. Essa ha ricevuto un'attenzione particolare nell'ambito delle politiche di coesione territoriale¹⁵, ed in special modo attraverso il programma Interreg che ha consentito lo sviluppo di numerose attività di collaborazione. Anche in questo caso, il riconoscimento della rilevanza esterna degli enti territoriali da parte dell'UE si inserisce in un processo di progressivo coinvolgimento delle entità subnazionali per la realizzazione degli obiettivi di integrazione europea¹⁶.

14. Carta europea delle autonomie locali (STE no. 122) firmata a Strasburgo il 15/10/1985, su cui v. per tutti G. Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill-Nijhoff, Leiden, 2017.

15. Sulle politiche di coesione v. per tutti S. Piattoni, L. Polverari, *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing, 2016.

16. Sulla progressiva rilevanza degli enti territoriali per il processo di integrazione europea: A. D'Atena, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003; A. D'Atena, *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008; M. Cartabia, V. Onida, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M. Pilade Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 991 *et seq.*; L. Violini, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, Giuffrè, 2012, 463 *et seq.*; M. Olivet-

Come con il Consiglio d'Europa, anche in seno all'Unione europea sono stati predisposti strumenti giuridici volti ad incentivare la cooperazione - come il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) e il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)¹⁷ - e recentemente ne sono stati proposti di nuovi (come l'ECBM - European Cross Border Mechanism)¹⁸. Nel complesso, infatti, persiste l'esigenza di individuare adeguati meccanismi di risoluzione degli ostacoli giuridici e amministrativi al fine di agevolare la cooperazione¹⁹, soprattutto in materia di servizi pubblici transfrontalieri²⁰. A questo proposito, con la programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027, nell'ambito del programma Interreg è stato inserito un obiettivo specifico - "Una migliore governance della cooperazione" (ISO 1) - volto a supportare la cooperazione tra territori attraverso il miglioramento della capacità istituzionale,

ti, *The Regions in the EU Decision-Making Processes*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Bologna, Il Mulino, 2013, e sia consentito il rinvio a G. Saputelli, *Regional Differentiation in Europe, between EU Proposals and National Reforms*, in *European Journal of Law Reform*, n. 3, 2020.

17. Il Gruppo europeo di interesse economico ha la sua base normativa nel Regolamento (CE) 2137/85 (1985); il Gruppo europeo di cooperazione territoriale ha la sua base normativa nel Regolamento (CE) 1082/2006 modificato dal Regolamento (UE) 1302/2013; Su questi strumenti cfr. lo studio a cura della Missione Operativa Transfrontaliera (MOT), *Quadro giuridico della cooperazione transfrontaliera. Strumenti giuridici al servizio dei progetti Transfrontalieri*, Dicembre 2013, disponibile su <http://www.espaces-transfrontaliers.org>; recentemente: L. D'Ettoire, *GECT, Euroregioni e Comunità di lavoro nel quadro della cooperazione territoriale europea*, in *Federalismi.it* n. 23 del 2018.
18. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero [COM (2018) 373 final — 2018/0198 (COD)]. Sull'ECBM: I. Ottaviano, *La proposta di meccanismo per rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero: un nuovo strumento per la cooperazione cross-border?*, in rivista.eurojus.it, F. n. 4, 2020; P. Tzvetanova, *La proposition de règlement ECBM et la souveraineté nationale*, in P. Türk (a cura di), *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats*, L'Harmattan Paris 2020, 427 ss.
19. Parere del Comitato europeo delle regioni, *Rafforzare la cooperazione transfrontaliera: necessità di un migliore quadro normativo?* (2015/C 423/02); CoR, *Risoluzione del Comitato europeo delle regioni sul tema «Una visione per l'Europa: il futuro della cooperazione transfrontaliera»* (2021/C 440/02) Bruxelles, 1° luglio 2021.
20. Cfr. Parere del Comitato europeo delle regioni, *I servizi pubblici transfrontalieri in Europa* (2021/C 106/04), Bruxelles, 5 febbraio 2021.

il superamento degli ostacoli giuridici e amministrativi alla cooperazione e il rafforzamento della governance multilivello²¹.

3. L'azione esterna delle collettività territoriali in Italia e in Francia, tra simmetrie, asimmetrie e novità

Il mutamento delle relazioni internazionali, lo sviluppo di iniziative di collaborazione e partenariato tra enti territoriali hanno spinto gli ordinamenti nazionali a riconoscere una rilevanza esterna agli enti territoriali. Se il livello sovranazionale ha fornito un primo quadro giuridico di riferimento alla cooperazione transfrontaliera e ha incoraggiato la collaborazione territoriale, gli stati nazionali hanno adottato riforme costituzionali o legislative volte a riconoscere le attività internazionali degli enti territoriali. Su questo aspetto, pur nella loro diversità, l'ordinamento italiano e quello francese presentano delle caratteristiche che possono essere raffrontate.

3.1 Le attività internazionali delle autonomie territoriali italiane

In Italia il riconoscimento delle attività internazionali degli enti territoriali è stato progressivo ed è avvenuto, dapprima, attraverso la giurisprudenza costituzionale e la legislazione ordinaria e, successivamente, con la riforma costituzionale del 2001, che ha inserito in Costituzione disposizioni piuttosto ambiziose²². Le diverse possibilità riconosciute alle Regioni e alle autonomie locali riflettono la diversa concezione e posizione nell'ordinamento costituzionale. Quanto alle Regioni, la principale novità che discende dal quadro normativo riformato nel 2001 è la

21. Per maggiori informazioni si veda Interact (2020), ISO 1: *Better Cooperation Governance*, 01 October 2020, Version 1 *Fostering governance in Interreg*, disponibile sul sito Interact.

22. Sull'evoluzione del quadro giuridico italiano in materia: F. Palermo, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam 1999; D. Florenzano, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova 2004; O. Spataro, *Il potere estero delle regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.

previsione secondo cui “nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato” (art. 117, comma 9). Il riconoscimento del treaty making power va comunque interpretato sistematicamente, tenendo conto di altre disposizioni costituzionali che delineano il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di attività internazionali: la competenza esclusiva statale in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» (art. 117 Cost., comma 2, lett. a); la competenza legislativa concorrente in materia di «rapporti internazionali delle Regioni» e «commercio con l'estero» (art. 117 Cost., comma 3), il comma 5 dell'art. 117 Cost., che riconosce espressamente alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, una potestà di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali (nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato). A fronte delle ampie aperture del testo costituzionale, all'individuazione dei concreti limiti di azione delle Regioni sul piano internazionale ha supplito, per un verso, la normativa di attuazione - l'art. 6 della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”)²³ - e, per l'altro verso, la giurisprudenza costituzionale²⁴.

La legge prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, “nelle materie di propria competenza legislativa”, possono: “concludere con altri

23. I commenti alla legge ‘La Loggia’ sono stati numerosi: Aa.Vv., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano 2003; F. Marcelli, V. Giammusso (a cura di), *La legge 5 giugno 2003, n. 131*, Senato della Repubblica, Servizio Studi, Roma 2003; C. Cittadino (a cura di), *Legge “La Loggia” - Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003; F. Bassanini, (a cura di), *Legge La Loggia. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; P. Cavalieri, E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (Legge 5/6/2003, n. 131)*, Torino 2004.

24. Nella sent. n. 238 del 2004 la Corte costituzionale ha rilevato la portata innovativa delle disposizioni costituzionali sul potere estero regionale, ma al tempo stesso ha ribadito che tale “potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la competenza statale a determinare i ‘casi’ e a disciplinare ‘le forme’ di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale”.

Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale” (art. 6 comma 3); “concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale” (art. 6, comma 2); provvedere “direttamente all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati” (art. 6, comma 1). Il riferimento alle materie di propria competenza legislativa rende complessa l’individuazione del reale ambito di intervento delle Regioni sul piano internazionale, in quanto nel parallelismo che dovrebbe sussistere tra competenze legislative interne e competenze esterne si riflettono tutte le problematiche legate al riparto di competenze²⁵.

Quanto agli enti locali, l’art. 6, comma 7 della legge n. 131 del 2003 prevede che “i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l’ordinamento vigente”, comunicando alle Regioni competenti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri ogni iniziativa. L’ordinamento vigente a cui la legge n. 131 fa riferimento è l’art. 2 del D.P.R. 31 marzo 1994 (“Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all’estero delle Regioni e delle Province autonome”), in cui sono specificate le attività di “mero rilievo internazionale” che gli enti locali possono intraprendere²⁶.

La legge n. 131 del 2003 prevede diverse procedure da seguire - una più complessa nel caso di accordi delle Regioni o delle Province autonome con altri Stati, una più semplice nel caso di intese delle Regioni e Province autonome con enti

25. Sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e sulle problematiche connesse si rinvia ai lavori di A. D’Atena, *Diritto regionale*, Torino 2019; S. Mangiameli, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, n.5 del 2004; Id., *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2003.

26. Sul quadro giuridico v. anche la Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, *Attività di rilievo internazionale delle Regioni e degli Enti locali*, del 27/11/2015 (GU 32 del 9/2/2016).

omologhi stranieri, e una ancor più semplificata per le attività di mero rilievo internazionale degli enti locali - che si articolano in una serie di comunicazioni e autorizzazioni, e vedono un diverso coinvolgimento del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (in particolare della Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese, DGSP) e della Presidenza del Consiglio-Dipartimento per gli Affari Regionali (DARAS)²⁷. Per il coordinamento tra Stato e autonomie territoriali sono poi previste specifiche sedi di raccordo²⁸: Il Tavolo permanente per il coordinamento dell'azione internazionale e, al suo interno, il Gruppo di lavoro per l'internazionalizzazione dei territori.

Quanto ai limiti, tutti gli enti territoriali sono tenuti a rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, gli obblighi internazionali, le linee e gli indirizzi di politica estera italiana, già previsti in Costituzione (art. 117, comma 1, comma 2 lett. a). Ad essi l'art. 6 della l. n. 131 del 2003 aggiunge: per le Regioni, il rispetto dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nelle materie di legislazione concorrente (di cui all'art. 117, Cost. comma 3) e il divieto di assumere impegni dai quali derivino obblighi ed oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione; per gli enti locali, qualora siano previste spese per iniziative volte alla realizzazione del patto di gemellaggio, l'obbligo di indicare che esse non comporteranno nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla luce dei vincoli derivanti dalle vigenti leggi in materia finanziaria. Infine, chiude il cerchio la previsione del potere sostitutivo negli artt. 117 Cost., comma 5 (in caso di "inadempienza" nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali e

27. Sulle procedure, oltre alle disposizioni della legge n. 131 del 2003, cfr. anche le linee guida disponibili sul sito del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale all'indirizzo https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomaziaeconomica/autonomie_territoriali/procedure-per-la-conclusione-di/

28. Sul punto cfr. l'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dello sviluppo economico, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di rapporti internazionali, del 18 dicembre 2008; e l'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari regionali, Il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, del luglio 2015.

degli atti dell'Unione europea) e 120 Cost. comma 2 (in caso di “mancato rispetto” di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria), entrambi posti a tutela della posizione dello Stato nell'ordinamento internazionale²⁹.

3.2 L'azione esterna delle collettività territoriali in Francia

Anche in Francia il riconoscimento dell'azione esterna delle collettività territoriali è avvenuto progressivamente, attraverso il susseguirsi di diverse riforme legislative, in particolare nel 2007 e nel 2014. Il quadro giuridico di riferimento è dato dagli articoli L.1115-1 ss. del Code général des collectivités territoriales (raggruppati sotto la sezione denominata “Action extérieure des collectivités territoriales”) e da una Circolare del 2018³⁰. L'art. 1115-1 prevede che: conformemente agli impegni internazionali della Francia, le autorità locali e i loro raggruppamenti possono attuare o sostenere qualsiasi cooperazione internazionale annuale o pluriennale, aiuto allo sviluppo o azione umanitaria; a tal fine, le autorità locali e i loro raggruppamenti possono concludere accordi con gli enti locali stranieri; gli accordi specificano la finalità delle azioni previste e l'importo stimato degli impegni finanziari ed entrano in vigore non appena sono trasmessi al rappresentante dello Stato, alle condizioni previste nel codice.

Gli artt. L. 1115-2 e seg., invece, riconoscono la possibilità di svolgere azioni esterne in alcuni servizi pubblici locali (rifiuti, trasporti, luce e gas), così come di partecipare a società o organismi esteri. In particolare, l'art. L. 1115-4 consente agli enti locali e ai loro raggruppamenti, nei limiti delle loro attribuzioni e nel rispetto degli impegni internazionali della Francia, di aderire a un ente pubblico di diritto estero o partecipare al capitale di una persona giuridica di diritto estero cui aderiscono o partecipano almeno un ente locale o un gruppo di enti locali di

29. Le disposizioni di attuazione delle citate norme costituzionali sono contenute sempre nella legge n. 131 del 2003, nell'art. 8.

30. Sul quadro giuridico francese in materia: Ministère de l'intérieur-Ministère de l'Europe e des affaires étrangères, *Cadre juridique que de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle* (NOR: INTB1809792C), Paris 24 Mai 2018; Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, La documentation Française, Paris 2019.

uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato membro del Consiglio d'Europa; una possibilità che mostra il pragmatismo dell'approccio francese in materia di cooperazione territoriale.

Secondo l'art. L. 1115-5 gli enti locali o le associazioni di enti locali non possono concludere accordi con uno Stato estero, salvo nei casi previsti dalla legge o quando si tratta di un accordo volto alla creazione di un raggruppamento europeo di cooperazione territoriale, di un gruppo di cooperazione euroregionale o di un gruppo locale di cooperazione transfrontaliera. In quest'ultimo caso, la sottoscrizione dell'accordo è preventivamente autorizzata dal rappresentante dello Stato. Il divieto non si applica agli accordi conclusi nell'ambito della cooperazione territoriale o regionale, la cui sottoscrizione sia stata preventivamente autorizzata dal rappresentante dello Stato, se rientrano in uno dei seguenti casi: 1) l'accordo attua un precedente accordo internazionale approvato dallo Stato; 2) l'accordo realizza un programma di cooperazione regionale stabilito sotto l'egida di un'organizzazione internazionale e approvato dalla Francia nella sua qualità di membro di detta organizzazione; 3) l'accordo istituisce un gruppo di cooperazione transfrontaliera, regionale o interterritoriale diverso da quelli già richiamati, qualunque sia la sua denominazione. L'appartenenza a questo gruppo è subordinata alla preventiva autorizzazione del rappresentante dello Stato.

Il riconoscimento dell'azione esterna delle collettività territoriali nell'ordinamento francese appare ancor più originale³¹ se si considerano le caratteristiche del sistema delle autonomie territoriali in Francia e, soprattutto, laddove si pensi che la possibilità di agire sul piano esterno è indipendente dal riparto di competenze sul piano interno (fermo restando la necessità di un coordinamento)³².

31. Sull'argomento, in letteratura: P. Weckel, *Développement de l'action extérieure des collectivités territoriales et immuabilité du cadre constitutionnel*, in P. Turk, *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats*, L'Harmattan 2020, 383-413; J. Sohnle, *Action extérieure des collectivités locales. Chapitre 1 (folio n°1210) - Action extérieure : cadre juridique*, in F. P. Benoit, J. C. Douence, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz 2015; C. Mondou, A. Potteau, *L'action extérieure des collectivités territoriales. Bilan et perspectives*, L'Harmattan 2007.

32. La circolare del 2018 del Ministère de l'intérieur- Ministère de l'Europe e des affaires étrangères, Circulaire conjointe du 24 mai 2018, *Cadre juridique de l'action extérieure des collectivi-*

Il riconoscimento delle attività internazionali degli enti territoriali in Francia è legato all'affermazione del concetto di *diplomatie démultipliée*, che si basa sulla complementarità dell'azione delle collettività territoriali con quella dello Stato³³ o, più specificamente, sull'utilità delle attività internazionali degli enti territoriali (e della *diplomatie des territoires*) per lo Stato³⁴. Questo mutamento si iscrive dentro una nuova concezione dei rapporti internazionali che considera l'internazionalizzazione dei territori un rafforzamento dell'efficacia dell'azione estera dello Stato piuttosto che una contestazione della sua sovranità, un legame da cui deriverebbe, appunto, un effetto "moltiplicatore"³⁵. Anche in questo caso l'azione estera delle collettività territoriali deve esplicarsi nel rispetto degli impegni internazionali della Francia e della politica estera del governo, da cui deriva la previsione di una serie di limiti e la necessità di un'azione di collaborazione tra Stato e enti territoriali attraverso sedi di raccordo (come la *Commission nationale de la coopération décentralisée*, la *Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales*, le *conseiller diplomatique auprès du préfet de région*)³⁶. Così come accade per l'azione interna, anche l'attività internazionale degli enti territoriali è soggetta al controllo di legalità - che non si traduce in controllo di opportunità - da parte del rappresentante dello Stato.

tés territoriales et de son contrôle, INTB1809792C, p. 5, precisa che ad eccezione di alcuni settori (acqua potabile, servizi igienico-sanitari, distribuzione di energia elettrica e gas, raccolta e trattamento dei rifiuti domestici), e fatte salve le disposizioni specifiche previste in materia di cooperazione transfrontaliera e cooperazione regionale d'oltremare, gli ambiti in cui gli enti locali possono sviluppare azioni di cooperazione decentrata non si limitano alle competenze di cui sono titolari. A seguito di alcune modifiche legislative, infatti, un ente locale può agire sul piano esterno al di fuori delle competenze che gli sono attribuite, nel rispetto dell'art. 72, 5° comma, della Costituzione francese. Questa possibilità sottintende la necessità di un efficace coordinamento tra lo Stato e gli enti locali, nonché tra gli stessi enti locali.

33. Ministère des affaires étrangères et du développement international, *Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée*, La Documentation française, Paris 2017.

34. P. Weckel, *op. cit.*, 394.

35. P. Weckel, *op. cit.*, 389.

36. Sui limiti all'attività internazionale delle collettività territoriali: P. Weckel, *op. cit.*, 400 ss.

3.3 Simmetrie e asimmetrie tra l'ordinamento italiano e quello francese

Il confronto tra l'ordinamento giuridico italiano e quello francese in merito alle azioni esterne degli enti territoriali mostra che in entrambi i casi siamo dinanzi a normative molto innovative nel panorama europeo, che consentono ampie possibilità alle autonomie territoriali. Anche se l'esperienza italiana ha preceduto (e probabilmente anche ispirato) quella francese, la normativa francese offre interessanti spunti di riflessione, soprattutto rispetto alla concezione della diplomazia demultiplié e alle possibilità di collaborazione riconosciute nel campo dei servizi pubblici.

Nelle attività internazionali degli enti territoriali si riflettono le asimmetrie e le caratteristiche dei due sistemi, legate principalmente al ruolo e alla posizione delle Regioni, che tuttavia non ostacolano la stipula di accordi di collaborazione. Nel caso degli enti locali le simmetrie sono maggiori, anzi, per alcuni aspetti - la possibilità di agire sul piano esterno senza alcuna distinzione tra enti territoriali e l'assenza di parallelismo con le competenze esercitate - le autonomie territoriali francesi sembrano poter contare su un quadro giuridico più ampio e flessibile rispetto a quelle italiane. È il prodotto della concezione di diplomazia demultiplié che si traduce in una nuova relazione tra Stato e collettività territoriali e tra le stesse collettività territoriali.

I due sistemi sono poi simmetrici per quanto concerne: l'eccezionalità della possibilità di stipulare accordi con Stati stranieri, da cui discende la previsione dei casi e delle tipologie di accordi; i limiti cui sono soggette le attività internazionali degli enti territoriali; il controllo da parte dei rappresentanti dello Stato o degli organi ministeriali.

In entrambi i contesti, la necessità di raccordo con lo Stato e con la politica estera del governo centrale rappresenta l'elemento essenziale del riconoscimento delle attività internazionali delle collettività territoriali, di conseguenza le modalità predisposte per conciliare unità e autonomia riflettono i caratteri dell'ordinamento decentrato e i rapporti tra Stato e enti territoriali.

4. Il Trattato del Quirinale e la sua attuazione

Il Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata (detto anche “Trattato del Quirinale”), sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021, segna una tappa storica delle relazioni tra Italia e Francia³⁷ e, al tempo stesso, un passaggio importante per l’Unione europea. Come specificato nel Preambolo, i due Paesi si impegnano ad una maggiore collaborazione nell’ambito della comune appartenenza al processo di integrazione europea, “sottolineando che le loro relazioni bilaterali sono sempre più radicate nelle politiche europee, come dimostra la realizzazione congiunta dei grandi programmi finanziati dall’Unione; ritenendo che i loro partenariati e le loro cooperazioni bilaterali contribuiscono reciprocamente all’approfondimento dello stesso progetto europeo e che possono servire da fonte d’ispirazione per nuove politiche a livello dell’Unione”. Gli accordi bilaterali tra Paesi membri dell’UE costituiscono infatti un’eccezione e vanno letti in funzione del progetto europeo³⁸, così come avvenuto con il Trattato di Aquisgrana concluso tra Francia e Germania³⁹ che ha rappresentato un riferimento importante per il Trattato del Quirinale.

Il Trattato tra Francia e Italia è costituito da 12 articoli, che delineano gli ambiti di cooperazione⁴⁰ tra i due Paesi, ed è accompagnato da un Programma di lavoro

37. Sul Trattato del Quirinale e sul suo significato nel contesto delle relazioni franco-italiane v. Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri della Camera dei deputati, *Il Trattato del Quirinale*, Nota di politica internazionale n. 14 del 2 dicembre 2021; Camera dei Deputati-Servizio Studi, Trattato con la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, fatto a Roma il 26 novembre 2021. Elementi per l’esame in Assemblea - A.C. 3423, dossier n. 530/1, 23 maggio 2022; l’approfondimento “Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa, a cura del Centro Studi Geopolitica.info, n. 122, giugno 2022, entrambi disponibili su <https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/trattato-di-cooperazione-rafforzata-con-la-francia-dff>; Jean-Pierre Darnis, *Les relations entre la France et l’Italie et le renouvellement du jeu européen*, L’Harmattan, 2021.

38. Sulla complementarità della cooperazione bilaterale rispetto agli obiettivi e al funzionamento dell’Unione europea: O. Porchia, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell’Unione europea*, in *Diritto dell’Unione europea*, n. 1 del 2020, 161-177.

39. Sul Trattato di Aquisgrana: G. Allegri, A De Petris, *Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana: pericolo o opportunità per il futuro dell’integrazione europea?*, in *Federalismi.it* n. 3 del 2019.

40. Articolo 1 (Affari esteri), articolo 2 (Sicurezza e difesa), articolo 3 (Affari europei), articolo

(PL) in cui sono precisati molti aspetti della cooperazione rafforzata. Il Trattato sottolinea già nel Preambolo “il ruolo fondamentale delle collettività territoriali italiana e francese e degli altri attori locali per rinsaldare i vincoli di amicizia tra i due popoli e sviluppare progetti comuni” e, come il Trattato di Aquisgrana, dedica una sezione specifica (l’art. 10) alla cooperazione transfrontaliera. In proposito, un punto centrale è rappresentato dal par. 2 dell’art. 10, relativo all’eliminazione degli ostacoli alla cooperazione frontaliera, che richiede alle Parti di: a) dotare “le collettività frontaliere e gli organismi di cooperazione frontaliera di competenze appropriate per rendere gli scambi e la cooperazione più dinamici”; b) sostenere i progetti che favoriscono l’integrazione dello spazio transfrontaliero; c) adottare le modifiche regolamentari e legislative necessarie, finalizzate ad una maggiore collaborazione ma anche alla creazione di servizi pubblici comuni; d) agevolare il dialogo tra amministrazioni e parlamenti sul recepimento del diritto europeo. Questa sezione sottintende la conoscenza dei rispettivi contesti normativi: si pensi, ad esempio, al fatto che in Italia la competenza legislativa ad eliminare gli ostacoli giuridici in alcuni settori potrebbe essere delle Regioni. In proposito, nel Programma di Lavoro è prevista l’istituzione di un meccanismo per il rilevamento e l’analisi degli ostacoli alla cooperazione, fino alla loro risoluzione per mezzo di modifiche legislative, regolamentari o amministrative, incluso l’inserimento di deroghe locali; tale meccanismo sarà a disposizione degli enti locali per la realizzazione di servizi pubblici condivisi.

Altro aspetto centrale è l’istituzione di un comitato di cooperazione frontaliera (art. 10, par. 7), con funzioni propositive e consultive, che riunisce i rappresentanti delle autorità centrali e locali, nonché degli organismi di cooperazione competenti. Importante è poi il par. 6 dell’art. 10 che prevede uno studio dell’evoluzione dello spazio frontaliero attraverso la messa in rete degli organismi di osservazione territoriale italiani e francesi.

4 (Politiche migratorie, giustizia e affari interni), articolo 5 (Cooperazione economica, industriale e digitale), articolo 6 (Sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo), articolo 7 (Spazio), articolo 8 (Istruzione e formazione, ricerca e innovazione), articolo 9 (Cultura, giovani e società civile), articolo 10 (Cooperazione transfrontaliera), articolo 11 (Organizzazione), articolo 12 (Disposizioni finali).

Nel Programma di lavoro, nella sezione relativa all'art. 10, sono poi da sottolineare: la definizione di una strategia frontaliere comune; la proposta di un accordo transfrontaliero sulla cooperazione tra istituzioni sanitarie; il sostegno e il coordinamento della cooperazione transfrontaliera attraverso i vari programmi e progetti che vedono il coinvolgimento di Italia e Francia; la cooperazione tra amministrazioni pubbliche (punto 11) attraverso lo scambio di buone pratiche e di funzionari, la messa in comune di strumenti digitali, l'organizzazione di attività di formazione congiunte; l'incentivo alla cooperazione in materia di ricerca e innovazione e alla collaborazione d'eccellenza; l'istituzione di forme di cooperazione scientifica in materia di sanità "privilegiando alleanze su progetti piuttosto che tra istituzioni" (punto 8.3); la possibilità di utilizzare i rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza per sviluppare possibili sinergie in materia di collegamenti transfrontalieri; la collaborazione tra le città e le metropoli delle regioni frontaliere. Le fasi successive renderanno necessaria una lettura sistematica dell'art. 10 con altre parti del Trattato, ovvero il rapporto e la strumentalità con altri articoli (come l'art. 8 relativo a "Istruzione e formazione, ricerca e innovazione") o rispetto ad altri settori (come la "cooperazione economica, industriale e digitale", di cui all'art. 5, o lo "sviluppo sociale, sostenibile e inclusivo", di cui all'art. 6).

Il Trattato è stato ratificato in Italia e in Francia ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2023. È stata dunque avviata la fase di attuazione del Trattato, che ha visto l'organizzazione di iniziative congiunte nei diversi settori e l'avanzamento della cooperazione per il raggiungimento dei risultati previsti nel programma di lavoro⁴¹. Si segnalano, ad esempio, numerosi incontri tra Ministri italiani e francesi e lo svolgimento del primo workshop italo-francese in materia di pubblica amministrazione, dedicato alle riforme dell'amministrazione pubblica

41. Cfr. il dossier "Il Trattato del Quirinale: Dossier Stampa congiunto delle Ambasciate d'Italia in Francia e di Francia in Italia sul 2023, anno dell'entrata in vigore", disponibile sul sito del MAECI all'indirizzo: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/retediplomatica/2023/11/il-trattato-del-quirinale-dossier-stampa-congiunto-delle-ambasciate-ditalia-in-francia-e-di-francia-in-italia-sul-2023-anno-dellentrata-in-vigore/

nei due Paesi, tenutosi a Parigi il 13 novembre 2023⁴².

Quanto alla cooperazione transfrontaliera, sotto la copresidenza dei rispettivi Ministri degli affari esteri (Antonio Tajani e Catherine Colonna), il 31 ottobre 2023 si è riunito a Torino il primo Comitato di cooperazione frontiera italo-francese, che ha visto la partecipazione di rappresentanti delle collettività frontaliere, dei rappresentanti dello Stato, dei parlamentari impegnati nella cooperazione e degli organismi di cooperazione frontiera. Il comitato ha adottato un programma di lavoro pluriennale che affronta diversi temi: mobilità (collegamenti transalpini stradali e ferroviari), cooperazione tra protezioni civili, sviluppo economico, protezione dell'ambiente e organizzazione dei servizi pubblici⁴³.

5. Le intese e i patti stipulati dalle autonomie territoriali italiane e francesi

L'analisi delle intese stipulate dalle Regioni e dei patti di collaborazione conclusi dagli enti locali con omologhi di altri Stati mostra un quadro ricchissimo, sia in Italia che in Francia, e rafforza la percezione della proiezione esterna delle autonomie territoriali e della loro forte capacità di collaborazione. Dal 2017 al 2023, ad esempio, sono stati presentati 43 patti territoriali tra autonomie territoriali italiane e francesi⁴⁴. In questo contesto, ai fini del lavoro in cui il presente contributo si colloca, è di particolare interesse l'esame delle intese e dei patti di collaborazione stipulati dagli enti territoriali italiani e francesi, soprattutto con riferimento all'ultimo periodo, tra cui possono essere selezionati tre esempi significativi.

Il primo riguarda la "Lettera d'Intenti tra la Città di Torino e la Città di Chambéry", dell'ottobre 2022, con cui le parti "intendono rinnovare le reciproche relazioni di amicizia e cooperazione nel quadro del gemellaggio che le unisce dal 1957", definire gli indirizzi e precisare l'ambito e le modalità di cooperazione

42. *Ibidem*.

43. *Ibidem*.

44. Sono i dati forniti dall'Ufficio del Dipartimento Affari Regionali che si occupa delle attività internazionali del sistema delle autonomie territoriali.

“(c)onsiderata la volontà delle Parti di inserirsi pienamente nel quadro della cooperazione privilegiata tra la Francia e l’Italia, unite da storici e forti legami, sotto l’egida del Trattato del Quirinale che pone le relazioni franco-italiane ad un alto livello di partenariato”⁴⁵. Tra gli ambiti in cui le Parti si impegnano a sviluppare azioni di collaborazione figura la cooperazione transfrontaliera. Le azioni di cooperazione potranno assumere la forma di scambi di esperienze e buone prassi negli ambiti di interesse comune, nonché supporto agli scambi avviati dai diversi soggetti coinvolti, cui si affianca lo sviluppo di partenariati tra gli attori culturali, sociali, scolastici, universitari, scientifici ed economici, dello sport e della sanità, pubblici o privati, con sede nei rispettivi territori.

Si può inoltre menzionare il “*Protocollo d’intesa tra la Regione Toscana e la Regione Centre-Val de Loire*”, di luglio 2023, che pure richiama il Trattato del Quirinale, il quale “fornisce un quadro politico e giuridico stabile e formalizzato per la cooperazione e le relazioni franco-italiane”; anche in questo caso le Parti stimoleranno e faciliteranno gli scambi e la collaborazione in aree di interesse comune, tra cui figura la cooperazione internazionale (il rafforzamento reciproco delle pratiche di cooperazione attraverso lo sviluppo di risposte comuni alle attuali grandi sfide globali; il coinvolgimento degli altri partner europei e internazionali nei loro progetti di cooperazione; il supporto alle iniziative volte alla localizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) a livello regionale)⁴⁶.

Le azioni di cooperazione potranno comprendere: l’organizzazione di scambi regolari di pratiche ed esperienze; il collegamento e il rafforzamento delle sinergie tra gli attori delle due regioni; lo sviluppo di progetti congiunti anche attraverso programmi di finanziamento europei; lo sviluppo di azioni congiunte all’interno di reti europee e internazionali; la promozione delle politiche regionali nel quadro dell’Agenda 2030 oltre che a livello nazionale e comunitario. Per l’attuazione dell’accordo sono previsti: un “Comitato paritetico di cooperazione”, composto da rappresentanti eletti per ciascuna delle parti, con compiti di programmazione annuale delle azioni di cooperazione nonché di monitoraggio e valutazione della

45. “*Lettera d’Intenti tra la Città di Torino e la Città di Chambéry*”, dell’ottobre 2022.

46. “*Protocollo d’intesa tra la Regione Toscana e la Regione Centre-Val de Loire*”, di luglio 2023.

loro attuazione; e due coordinatori, designati da ciascuna Parte, responsabili del monitoraggio dell'attuazione.

Infine, occorre richiamare il *“Patto di collaborazione tra la Città metropolitana di Genova e la Metropoli di Nizza Costa Azzurra”*, di novembre 2023, anch'esso stipulato *“Considerando il Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, firmato il 26 novembre 2021, che definisce le aree in cui i due Paesi intendono rafforzare la reciproca collaborazione, tra cui la cooperazione transfrontaliera in vari settori”*. Per questa ragione, il patto si pone come obiettivi: *“la realizzazione di azioni e progetti di collaborazione transfrontaliera per favorire lo scambio di esperienze, conoscenze e buone pratiche, per contribuire alla crescita e valorizzazione dei territori coinvolti e promuovere iniziative su larga scala al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini e il progresso sostenibile dei territori metropolitani, oltre a promuovere una cultura di collaborazione e solidarietà tra le rispettive cittadinanze”*. Il Patto di Collaborazione è particolarmente interessante per l'ampiezza e la specificità dei contenuti, per il sistema di governance e per la previsione di un Allegato con l'analisi di contesto dei rispettivi territori, condiviso dalle Parti ai fini dell'individuazione dei contenuti dell'attività di collaborazione.

Quanto ai contenuti, si segnalano, in particolare, alcuni ambiti individuati come strategici per la collaborazione: l'attuazione delle rispettive strategie transfrontaliere e del programma di lavoro del Trattato italo-francese del Quirinale firmato il 26 novembre 2021; lo sviluppo di uno spazio cittadino transfrontaliero di dialogo e democrazia partecipativa al servizio degli abitanti anche attraverso la collaborazione delle reti istituzionali europee (METREX, EMA, EUROCITIES, MOT), la partecipazione attiva ai lavori di osservazione transfrontaliera con i partner italiani, francesi e monegaschi, con l'obiettivo di raccogliere e condividere dati e informazioni utili per lo sviluppo di progetti congiunti; la collaborazione nella progettazione europea per il periodo 2021-27 e la presentazione di proposte progettuali nell'ambito di diversi programmi di interesse comune (in particolare Interreg).

Per la sua attuazione, il Patto di Collaborazione prevede un sistema di governance

incentrato su due organismi: la creazione di un “Comitato direttivo”, co-presieduto dalla rappresentanza politica di ciascuna Parte, con compiti di coordinamento dei principali assi strategici del Patto di collaborazione; un Comitato tecnico, composto da esperti tecnici delle rispettive Parti, che dovrà assistere il Comitato direttivo e avrà come compiti l’analisi delle opportunità di finanziamento e la verifica dell’allineamento delle idee progettuali proposte con le strategie del patto insieme alla rendicontazione agli organi di governo ed al Comitato di pilotaggio sull’andamento del Patto di collaborazione.

6. Alcune brevi considerazioni finali

La riflessione svolta ha avuto ad oggetto le opportunità di collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi, alla luce delle evoluzioni normative nei rispettivi ordinamenti e nelle relazioni bilaterali tra i due Paesi.

L’analisi del quadro giuridico della cooperazione transfrontaliera ha mostrato numerose possibilità riconosciute agli enti territoriali, sia dal livello sovranazionale - che continua a rappresentare un importante punto di riferimento - sia dai rispettivi ordinamenti nazionali, che si sono progressivamente adeguati ai mutamenti internazionali predisponendo strumenti giuridici essenziali all’esplicazione dell’attività degli enti territoriali sul piano esterno.

Su questo scenario si innestano le novità del Trattato del Quirinale, sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021, che aprono nuove e preziose opportunità alla cooperazione transfrontaliera tra enti territoriali italiani e francesi. Resta dunque affidata alle istituzioni la completa attuazione e l’effettivo utilizzo di tutti gli strumenti predisposti, per rispondere adeguatamente alle esigenze dei territori e delle comunità transfrontaliere.

Riassunto: L’articolo intende esplorare le prospettive di collaborazione tra autonomie territoriali italiane e francesi alla luce dei rispettivi contesti normativi e delle novità in materia di relazioni bilaterali. In particolare, verrà esaminato il quadro giuridico di riferimento per la cooperazione transfrontaliera e l’attività internazionale degli enti

territoriali in Francia e in Italia, fino alle novità del Trattato del Quirinale sottoscritto a Roma il 26 novembre 2021.

Parole chiave: attività internazionali; autonomie territoriali; cooperazione transfrontaliera.

Resume: L'article se propose d'explorer les perspectives de coopération entre les autonomies territoriales italiennes et françaises à la lumière de leurs cadres juridiques respectifs et des nouveaux développements dans les relations bilatérales. En particulier, le cadre juridique de référence pour la coopération transfrontalière et l'activité internationale des collectivités territoriales en France et en Italie seront examinés, jusqu'aux nouveautés du Traité du Quirinal signé à Rome le 26 novembre 2021.

Mot-cles: activités internationaux, autonomies territoriales, coopération transfrontalière.

Abstract: The article intends to explore the perspectives of cooperation between Italian and French territorial autonomies in the light of their respective legal frameworks and new developments in bilateral relations. In particular, the legal framework of reference for cross-border cooperation and the international activity of territorial authorities in France and Italy will be examined, up to the novelties of the Quirinal Treaty signed in Rome on 26 November 2021.

Keywords: International activities, territorial autonomies, cross-border cooperation.

La cooperazione transfrontaliera nelle Alpi meridionali. Un approccio di scienza amministrativa

Jimmy Meersman, Jack Hebrard

Sommario: 1. Introduzione - 2. Un quadro giuridico adatto alla cooperazione transfrontaliera - 2.1 La competenza delle autorità locali - 2.2 La preminenza dello stato sovrano - 3. Dagli inconvenienti amministrativi alla cooperazione transfrontaliera - 3.1 La costruzione dell'area transfrontaliera - 3.2 Governance dell'area transfrontaliera - Riassunto, Résumé, Abstract.

1. Introduzione

La cooperazione transfrontaliera nelle Alpi meridionali, e più in generale in tutti i territori transfrontalieri che confinano con la Francia, sta accelerando rapidamente. Lo dimostra il recente aumento del numero di trattati di cooperazione bilaterale tra la Francia e i Paesi limitrofi, come la Germania¹, l'Italia² e, più recentemente, la Spagna³. Questa svolta nella cooperazione transfrontaliera si spiega con i profondi cambiamenti della società del XXI secolo, che hanno un forte impatto sull'azione amministrativa. È noto che la cooperazione transfrontaliera fa parte della diplomazia, ovvero l'insieme delle risorse e delle attività che uno Stato dedica alla gestione della propria politica estera⁴. Secondo la Costituzione della Quinta Repubblica, solo lo Stato è responsabile delle relazioni internazionali. Al contrario, le autorità locali e i loro raggruppamenti non hanno alcuna competenza in questo settore. Lo stesso Consiglio di Stato ha parlato di “tabù

-
1. Trattato di Aquisgrana tra la Repubblica francese e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione e l'integrazione franco-tedesca del 22 gennaio 2019.
 2. Trattato del Quirinale tra la Repubblica francese e la Repubblica italiana per una cooperazione bilaterale rafforzata del 26 novembre 2021.
 3. Trattato di Barcellona di amicizia e cooperazione tra la Repubblica francese e il Regno di Spagna del 19 gennaio 2023.
 4. S. Guinchard, T. Debard (a cura di.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, ed. 32, 2024, v. diplomatie, p. 389.

costituzionale”⁵. Poiché gli enti locali non sono riconosciuti come soggetti di diritto pubblico internazionale, sono messi in ombra dallo Stato sovrano, che ha il monopolio delle relazioni diplomatiche⁶. Dopo la Seconda guerra mondiale, tuttavia, gli enti locali e regionali e i loro raggruppamenti hanno gradualmente visto crescere le loro ambizioni oltre i confini nazionali. In origine, la cooperazione transfrontaliera si basava sulla pratica del gemellaggio tra città francesi e straniere, soprattutto tedesche e italiane; solo in seguito il legislatore è intervenuto per fornire un quadro di riferimento. L’articolo 65 della legge sul decentramento del 2 marzo 1982 consentiva inizialmente alle Regioni - previa autorizzazione dello Stato - di “organizzare contatti regolari con le autorità decentrate straniere che condividono una frontiera comune con la Regione, ai fini della consultazione e della cooperazione transfrontaliera”. Tuttavia, non esistevano disposizioni generali che disciplinassero la materia. La legge del 6 febbraio 1992 sull’amministrazione territoriale della Repubblica ha quindi posto le basi iniziali. Il quadro giuridico per la cooperazione transfrontaliera è stato poi perfezionato, in fasi successive e sotto l’influenza del diritto dell’Unione europea e del Consiglio d’Europa, nell’ambito di una apertura delle autorità locali oltre i confini marittimi e terrestri. Gli enti locali e i loro raggruppamenti possono “moltiplicare” la diplomazia francese, senza sostituirsi allo Stato⁷. Inoltre, dopo la Convenzione quadro europea di Madrid del 21 maggio 1980, lo Stato ha aumentato il numero di accordi di cooperazione transfrontaliera. Per quanto riguarda le Alpi meridionali, già l’accordo di Roma del 26 novembre 1993 indicava l’obiettivo comune di “contribuire al rafforzamento delle tradizionali relazioni di cooperazione transfrontaliera nel quadro del processo di integrazione europea” e di incoraggiare “le iniziative degli enti locali

-
5. Conseil d’État, *Le cadre juridique de l’action extérieure des collectivités territoriales*, EDCE, Paris, La Documentation française, 2006, p. 47. Si veda anche C. Meurant, “Les avis du Conseil d’État relatifs aux engagements internationaux de la France”, *RFDA*, 2023, n. 1, pag. 169 e segg.
 6. Sulle questioni costituzionali della cooperazione transfrontaliera, si veda T. Mulier, *Les relations extérieures de l’État en droit constitutionnel français*, pref. M. Verpeaux, Paris, Mare&-Martin, 2020; G. Galustian, *Constitution et politique extérieure de l’État. Étude comparée: États-Unis, France, Royaume-Uni et Russie*, tesi di laurea, Montpellier, 2022.
 7. J. Meersman, “La diplomatie démultipliée”, *AJDA*, 2023, n. 7, pag. 319 e segg.

e regionali volte a sviluppare la cooperazione transfrontaliera”. Più recentemente, il 26 novembre 2021, il Presidente francese Emmanuel Macron e il Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi - alla presenza del Presidente italiano Sergio Mattarella - hanno firmato il Trattato del Quirinale. L'articolo 10 del Trattato sottolinea il riconoscimento della frontiera franco-italiana come “bacino di vita interconnesso in cui le popolazioni italiana e francese condividono un destino comune”. Inoltre, stabilisce che gli Stati “dotano le collettività frontaliere (...) di competenze appropriate per rendere gli scambi e la cooperazione più dinamici”. Paradossalmente, però, la cooperazione transfrontaliera stenta ancora a prendere forma nelle Alpi meridionali e, più in generale, in tutti i territori transfrontalieri. Troppo spesso l'azione pubblica locale rimane confinata nei confini amministrativi, generando forti discontinuità - ambientali, urbanistiche, economiche, culturali, sanitarie, eccetera - da una parte e dall'altra del confine. I cittadini che vivono in questi territori continuano a incontrare difficoltà nella loro vita quotidiana. Nel suo studio annuale 2023, il Consiglio di Stato ha sottolineato “le difficoltà a cui sono esposti i 430.000 cittadini francesi transfrontalieri (...) con confini amministrativi a cui devono adattarsi”⁸. La pandemia di Covid-19 ha inoltre evidenziato l'interdipendenza degli Stati confinanti e la necessità di una solidarietà transfrontaliera. Un nuovo approccio all'azione pubblica transfrontaliera, in particolare nelle Alpi del Sud, deve basarsi sulla scienza amministrativa. Riprendiamo qui il pensiero di Georges Vedel, ancora attuale, secondo il quale il giurista “non può ignorare che la vita amministrativa, come un iceberg, lascia visibile un ottavo o un decimo della sua massa - ciò che appare nei testi o nel contenzioso - e che il resto è sepolto nell'abisso dell'ordine interno”⁹. È proprio questo lo scopo della scienza amministrativa, che è quello di ottenere una conoscenza oggettiva delle realtà amministrative¹⁰.

8. Conseil d'État, *Étude annuelle 2023. L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique: un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Paris, La Documentation française, 2023, p. 134.

9. G. Vedel, “Préface” in J.-M. Auby, P. Bandet, L. Boulet et al, *Traité de science administrative*, Paris - The Hague, Mouton & Co, 1966, p. VII.

10. Per ulteriori letture, si veda J. Chevalier, *Science administrative*, Paris, LGDJ, ed. 6, 2019; C.

Seguendo questo approccio, abbiamo cercato di verificare se esistesse un divario tra gli obiettivi teorici perseguiti dalla legge sulla cooperazione transfrontaliera e quelli raggiunti nella pratica. Nella misura in cui tale divario è emerso, abbiamo cercato di comprenderne le ragioni. Abbiamo anche esaminato le conseguenze di questa distorsione. L'analisi mostra che gli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera non sono dovuti tanto alla legge quanto al modo in cui essa viene intesa e attuata. Sebbene esista un quadro giuridico adatto alla cooperazione transfrontaliera, esso sembra essere ostacolato da una serie di fattori amministrativi problematici¹¹.

2. Un quadro giuridico adatto alla cooperazione transfrontaliera

La legge sulla cooperazione transfrontaliera è in anticipo rispetto alla pratica. Come ha recentemente sottolineato l'Ispettorato generale dell'amministrazione, gli strumenti giuridici esistenti sono sufficienti¹². Essi consentono già una cooperazione transfrontaliera a più livelli, con un'azione congiunta - basata sulla complementarità e non sulla rivalità - da parte dello Stato, degli enti locali e dei loro raggruppamenti. Questo quadro giuridico, adattato alla cooperazione transfrontaliera, è caratterizzato dalla competenza delle autorità locali e dalla preminenza dello Stato sovrano.

2.1 La competenza delle autorità locali

L'azione transfrontaliera delle autorità locali è limitata all'esercizio delle loro competenze. In altre parole, possono agire solo nell'ambito della sfera d'azione che è stata loro attribuita dallo Stato sovrano. Questa competenza è definita in due modi, organicamente e materialmente.

Da un punto di vista organico, ai sensi dell'articolo L. 1115-1 del Codice generale

Debbasch, *Science administrative*, Paris, Dalloz, ed. 3, 1976.

11. Gli autori di questo articolo hanno voluto unire i loro punti di vista. La prima parte è stata scritta da J. Meersman, docente senior di diritto pubblico, e la seconda da J. Hebrard, amministratore territoriale onorario.

12. Inspection Générale de l'Administration, *La coopération transfrontalière des collectivités territoriales*, n. 22035-R, 2022, p. 5; *AJDA*, 2023, n. 7, p. 311, obs. M.-C. de Montecler.

degli enti territoriali, la cooperazione transfrontaliera può essere intrapresa da “enti territoriali francesi”. Ai sensi dell’articolo 72, paragrafo 1, della Costituzione, si tratta di Comuni, Dipartimenti e Regioni, nonché di enti locali a statuto speciale come la Corsica e di enti locali d’oltremare. L’articolo L. 1115-1 del Codice generale delle collettività territoriali prevede questa possibilità anche per i raggruppamenti di enti territoriali di cui all’articolo L. 5111-1, compresi gli istituti pubblici di cooperazione intercomunale e i consorzi misti.

Gli enti locali francesi e i loro raggruppamenti possono anche realizzare azioni transfrontaliere, sulla base dell’articolo L. 1115-1 del Codice generale delle collettività territoriali, con “enti locali stranieri”. Queste relazioni non devono necessariamente essere perfettamente simmetriche. Ad esempio, una Regione francese può stabilire relazioni con un Comune o una Provincia italiana. Questa flessibilità è tanto più necessaria se si considera l’asimmetria dell’organizzazione amministrativa da una parte e dall’altra della frontiera, in cui ogni Stato ha una propria divisione delle competenze. Inoltre, come discuteremo più avanti, gli enti locali francesi possono collaborare solo con enti locali stranieri riconosciuti dallo Stato francese.

Inoltre, in casi specifici, gli enti locali francesi e i loro raggruppamenti sono autorizzati a stipulare accordi con Stati esteri. È vero che l’articolo L. 1115-5 del Codice generale delle collettività territoriali stabilisce che un ente locale “non può stipulare accordi con uno Stato estero”. Tuttavia, il suddetto articolo prevede che si possa fare un’eccezione a questo divieto di principio “nei casi previsti dalla legge o quando l’accordo è destinato a consentire la creazione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), di un Gruppo euro-regionale di cooperazione o di un Gruppo locale di cooperazione transfrontaliera”.

Infine, gli enti locali francesi e i loro raggruppamenti possono collaborare con partner privati. Sebbene il legislatore non abbia espressamente previsto questa possibilità, il Consiglio di Stato ha stabilito che “nessuna disposizione o principio vieta che un accordo di cooperazione concluso con un ente locale straniero possa essere sottoscritto anche da altre persone, francesi o straniere, di diritto pubblico o privato, compresa la persona o le persone che saranno responsabili

della realizzazione del progetto oggetto dell'accordo"¹³. Più in generale, il giudice autorizza la concessione di sovvenzioni a un'associazione o a un organismo non governativo - nel contesto di un'azione esterna - nel campo degli aiuti umanitari. Il Consiglio di Stato ha recentemente accettato il pagamento di tali sovvenzioni da parte degli enti locali e dei loro raggruppamenti all'associazione umanitaria "SOS Méditerranée France"¹⁴.

Da un punto di vista materiale, a partire dalla Legge d'orientamento e di programmazione della politica di sviluppo e di solidarietà internazionale del 7 luglio 2014 - chiarita dalla circolare del 24 maggio 2018 sul quadro giuridico dell'azione esterna degli enti locali e del suo controllo - è stato possibile dedurre l'esistenza di una "clausola generale di competenza esterna"¹⁵. La particolarità di questa competenza è che è autonoma, e quindi distinta dalla competenza interna. In altre parole, le autorità locali possono intervenire in altre aree di competenza, che non rientrano nella loro competenza interna. Con la giurisdizione esterna autonoma, le autorità locali sembrano ora essere protette da qualsiasi cambiamento nella distribuzione della giurisdizione interna¹⁶. Il tribunale non ha messo in discussione la possibilità per le autorità locali di agire al di fuori della loro giurisdizione interna. Tuttavia, sarebbe auspicabile che il legislatore sancisse formalmente la "clausola generale di competenza esterna". Inoltre, va notato che questa competenza è facoltativa, non obbligatoria. L'azione transfrontaliera delle autorità locali è essenzialmente il risultato di scelte politiche locali.

Allo stesso tempo, il Trattato del Quirinale prevede un ampliamento dei poteri delle autorità locali, subordinato alla volontà degli Stati. Dopo aver riconosciuto nel preambolo "il ruolo fondamentale delle collettività territoriali italiana e

13. CE, 17 feb. 2016, n. 368342-368343-368344-368352, *Région Rhône-Alpes*, Rec, p. 41: *JCP A.*, 2016, n. 14, p. 16, concl. E. Cortot-Boucher; *AJDA*, 2016, n. 13, p. 712, cron. L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet; *Dr. adm.*, 2016, n. 6, p. 23, comm. G. Eveillard.

14. CE, sez. 13 mag. 2024, n. 472155, 474507, 474652, *SOS Méditerranée France et Ville de Paris*, M. Manogil, M. Salacroup, Rec: *AJDA*, 2024, n. 25, p. 1373, comm. A. Gouin, L. Cadin; *JCP A.*, 2024, n. 27, p. 30, comm. T. Rombauts-Chabrol; *Dr. adm.*, 2024, n. 8-9, p. 28, comm. G. Eveillard.

15. J.-F. Brisson, "Les compétences des collectivités territoriales", *RFDA*, 2022, n. 2, pag. 300.

16. Rép. min. à la question n. 97532, JOAN, 31 genn. 2017, p. 774.

francese e degli altri attori locali per rinsaldare i vincoli di amicizia tra i due popoli e sviluppare progetti comuni”, l’articolo 10 del Trattato raccomanda che “le Parti dotano le collettività frontaliere e gli organismi di cooperazione frontaliere di competenze appropriate per rendere gli scambi e la cooperazione più dinamici”. Su questo punto, il Trattato del Quirinale appare piuttosto misurato. A titolo di paragone, il Trattato di Aquisgrana - relativo alla cooperazione franco-tedesca - prevede una clausola di sperimentazione che autorizza le autorità locali a derogare alle disposizioni giuridiche che ostacolano la cooperazione transfrontaliera, consentendo così una differenziazione territoriale. Tuttavia, l’analisi mostra che questa clausola di sperimentazione non è mai stata utilizzata.

Va inoltre notato che la “legge 3DS” del 21 febbraio 2022 ha consolidato la cooperazione transfrontaliera in diversi settori. Ad esempio, nel campo della salute, prevede una sezione transfrontaliera in alcuni piani sanitari regionali (CSP, art. L. 1434-3) e un migliore coordinamento degli operatori sanitari situati su entrambi i lati del confine (CSP, art. L. 1434-12). Da segnalare anche l’integrazione della dimensione transfrontaliera nella pianificazione commerciale a livello dipartimentale (C. com., art. L. 751-2), il monitoraggio medico degli sportivi per alcune competizioni sportive (C. sport, art. L. 231-2-1), l’apprendistato (C. trav, art. L. 6235-1 e seguenti), l’uso eccezionale di lingue straniere in occasione di determinate fiere, esposizioni o eventi commerciali (C. consom., art. L. 224-62-1) o la composizione del capitale delle società semipubbliche locali (CGCT, art. L. 1522-1).

La competenza transfrontaliera delle autorità locali e dei loro raggruppamenti è quindi molto ampia. Va notato, tuttavia, che il Codice generale delle collettività territoriali non definisce alcun ambito materiale. Al massimo, afferma che l’azione transfrontaliera deve tenere “in considerazione (...) l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015”. Analogamente, il Trattato del Quirinale non impone alcun perimetro materiale. Tuttavia, prevede aree prioritarie come la salute, la sicurezza, la mobilità, l’ambiente e la formazione.

2.2 La preminenza dello stato sovrano

Lo Stato è il motore centrale della cooperazione transfrontaliera. Le autorità locali e i loro raggruppamenti possono agire solo in conformità con la tabella di marcia diplomatica decisa dallo Stato. Poiché esiste una sola diplomazia francese, i canali diplomatici devono lavorare di concerto; non può esistere una “diplomazia parallela”. La preminenza dello Stato sovrano si riflette nella conduzione delle relazioni diplomatiche e nel controllo delle autorità locali.

La conduzione delle relazioni diplomatiche è la principale manifestazione della preminenza dello Stato sovrano. Ai sensi dell'articolo L. 1115-1 del Codice generale delle collettività territoriali, ciò implica il “rispetto degli impegni internazionali della Francia” da parte delle autorità locali. Questa formula, piuttosto flessibile, si riferisce a “trattati e accordi ai sensi dell'articolo 55 della Costituzione”¹⁷. Su questa base, il giudice ha ricordato, a proposito di una delibera del consiglio comunale che esonerava il territorio comunale dall'Accordo generale sul commercio dei servizi, che “non spetta a un consiglio comunale limitarne la portata”¹⁸.

Per estensione, la gestione delle relazioni diplomatiche della Francia richiede che l'azione transfrontaliera delle autorità locali rispetti le linee guida della politica estera del Paese. Oltre alla cooperazione transfrontaliera, i tribunali sono particolarmente attenti quando si tratta dell'azione esterna delle autorità locali. A questo proposito, il Tribunale ha stabilito che un sussidio comunale concesso alla rivoluzione sandinista in Nicaragua era illegale. Questo sostegno costituiva una “presa di posizione in un conflitto politico”¹⁹. Allo stesso modo, la carta di amicizia firmata con un'autorità locale - in questo caso situata nell'autoproclamata Repubblica del Nagorno-Karabakh - appartenente a un'entità non riconosciuta

17. Circ. del 24 mag. 2018 sul quadro giuridico per le azioni esterne degli enti locali e il loro controllo.

18. CAA Lyon, 3 dic. 2007, n. 06LY00379-06LY00380, *Préfet de l'Allier*. *AJDA*, 2008, n. 9, p. 461, concl. D. Besle.

19. CE, 23 ott. 1989, n. 93331-93847-93885, *Cne de Pierrefitte-sur-Seine et a.*, Rec. p. 209: *AJDA*, 1990, n. 2, p. 119.

dallo Stato francese²⁰ o l'esposizione di uno striscione che chiede la liberazione del "Mandela palestinese" sulla facciata di un municipio²¹ contraddicono le posizioni diplomatiche della Francia. Anche per questo motivo, le autorità locali possono collaborare solo con autorità locali straniere riconosciute dallo Stato francese. Inoltre, ai sensi dell'articolo L. 1115-1 del Codice generale delle collettività territoriali, i poteri sovrani dello Stato - cioè i poteri costituzionalmente conferiti al Presidente della Repubblica e al Governo per condurre la politica estera - sono preservati. In questo senso, il divieto di principio per un ente locale francese di stipulare un accordo con uno Stato estero è visto come una garanzia del rispetto delle "condizioni essenziali per l'esercizio della sovranità dello Stato"²². Le deroghe a questo principio, come abbiamo detto, richiedono sempre l'autorizzazione dello Stato. Inoltre, le autorità locali francesi non devono interferire nella politica di difesa nazionale. A questo proposito, al di là della cooperazione transfrontaliera, il conflitto tra Ucraina e Russia ha fornito l'occasione per sottolineare che qualsiasi sostegno ad azioni militari in Ucraina da parte di autorità locali o gruppi di autorità locali è rigorosamente escluso, poiché la difesa nazionale è di competenza del Primo Ministro²³.

Il controllo delle autorità locali è anche una manifestazione della preminenza dello Stato sovrano. In linea di principio, nessuna azione transfrontaliera può essere intrapresa senza una delibera che autorizzi l'esecutivo dell'autorità locale o del raggruppamento a intraprendere tale azione. Questa delibera viene inviata al rappresentante dello Stato - il prefetto - per il controllo di legalità. Nel caso in cui l'atto non sia stato trasmesso al Prefetto per il controllo di legalità, quest'ultimo può avvalersi del suo potere di avocazione, previsto dall'articolo L. 2131-3 del

20. CAA Lyon, 24 giu. 2021, n. 19LY04159, *Cne de Saint-Étienne et a.* Conf. CE, 30 mar. 2022, richiesta 455931; CAA Versailles, 19 nov. 2020, richiesta 19VE02474, *Cne d'Arnouville.* Conf. CE, 30 dic. 2021, n. 448670.

21. CAA Versailles, 23 mar. 2017, richiesta 16VE02774, *Préfet de la Seine-Saint-Denis.*

22. Cons. cost. 26 gen. 1995, dec. 94-358 DC, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Rec. Cons. cost. 183: *RFDA*, 1995, n. 5, p. 876, nota D. Rousseau; *RFDC*, 1995, n. 22, p. 400, nota di F. Mélin-Soucramanien.

23. Ministero francese della Transizione ecologica e della coesione territoriale, "Crisi in Ucraina: FAQ per le autorità locali", 12 ago. 2022.

Codice generale degli enti locali, per ottenere la comunicazione degli atti in questione al fine di valutarne la legalità.

Nel corso del controllo di legalità, il Prefetto si accerta della regolarità degli atti degli enti locali e dei loro raggruppamenti. L'obiettivo è verificare che questi atti siano conformi alle disposizioni legislative e regolamentari in vigore. Tuttavia, nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, il controllo di legalità è anche un "controllo politico"²⁴. Infatti, un posto di rilievo viene dato alla valutazione dell'adeguatezza. Ciò non è privo di difficoltà poiché, come ha recentemente sottolineato l'Ispettorato generale dell'amministrazione, i prefetti sono "relativamente impreparati" in questo campo²⁵.

Se il Prefetto ritiene che un atto sia illegale, può rivolgersi al tribunale amministrativo, che ha la competenza esclusiva di annullarlo. Per quanto ne sappiamo, non esiste una giurisprudenza in materia. Come abbiamo detto, la cooperazione transfrontaliera fa parte di un approccio basato sulla complementarità - e non sulla rivalità - tra Stato e autorità locali. A tal fine, la legge sull'amministrazione territoriale della Repubblica del 6 febbraio 1992 ha creato la Commissione nazionale per la cooperazione decentrata. Questo organo consultivo interministeriale - presieduto dal Primo Ministro o dal Ministro degli Affari Esteri - è responsabile di tutte le aree relative all'azione esterna delle autorità locali e dei loro raggruppamenti. Inoltre, sulla base dell'accordo di cooperazione firmato tra i ministeri degli Affari esteri e dell'Interno il 25 agosto 2015, i consiglieri diplomatici assistono ora i prefetti regionali e svolgono il ruolo di facilitatori.

In breve, il quadro giuridico è favorevole alla cooperazione transfrontaliera. Gli ostacoli alla cooperazione franco-italiana non sono dovuti tanto alla legge quanto alla sua comprensione e attuazione. È quindi necessario individuare gli ostacoli amministrativi che frenano la cooperazione nelle Alpi meridionali.

24. B. Faure, "Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales", *AJDA*, 2024, n. 6, p. 302.

25. Inspection Générale de l'Administration, *relazione citata*, pag. 25.

3. Dagli inconvenienti amministrativi alla cooperazione transfrontaliera

La pratica della cooperazione transfrontaliera è in ritardo rispetto alla legge. Sebbene gli strumenti giuridici esistenti sembrano sufficientemente flessibili, l'analisi mostra che la cooperazione transfrontaliera si scontra con ostacoli che non sono tanto giuridici quanto politici. Per la maggior parte, questi ostacoli si trovano nella costruzione e nella governance dello spazio transfrontaliero.

3.1 La costruzione dell'area transfrontaliera

La costruzione di uno spazio transfrontaliero nelle Alpi meridionali - e più ampiamente in altri territori - richiede una serie di condizioni. Alcune di queste, tra cui la conoscenza reciproca e l'istituzionalizzazione, non sono state soddisfatte. La cooperazione transfrontaliera tra enti locali transfrontalieri implica innanzitutto la creazione di una base di conoscenze comuni. Le autorità locali di entrambi i lati del confine devono necessariamente conoscersi meglio. Tuttavia, l'analisi mostra che esiste una mancanza di conoscenza tra i servizi e le amministrazioni. Infatti, sia a livello nazionale che locale, l'asimmetria dei sistemi giuridici e istituzionali può essere analizzata e superata solo attraverso un contatto continuo con i partner stranieri. A livello nazionale, a parte gli organismi dell'Unione europea, ciò avviene raramente. Inoltre, a livello locale, solo le autorità locali più grandi dispongono di servizi e strumenti di analisi e azione. Se i coordinatori dei programmi europei - come Interreg - costituiscono una rete molto attiva per la conoscenza e lo scambio, questa rimane spesso marginale nella governance degli enti locali, dove il desiderio di cooperazione viene analizzato più spesso in termini di opportunità di finanziamento.

La cooperazione transfrontaliera tra enti locali transfrontalieri richiede un certo grado di istituzionalizzazione. Tuttavia, la cooperazione transfrontaliera nelle Alpi meridionali è soggetta a un'istituzionalizzazione variabile e, in una certa misura, disorganizzata. Laddove esiste, può svolgersi a diversi livelli.

A livello statale, oltre all'esistenza di una serie di commissioni intergovernative che

si occupano di questioni settoriali, va menzionato il Comitato di cooperazione frontiera istituito dall'articolo 10 del Trattato del Quirinale. Questo organismo è stato concepito come la chiave di volta della cooperazione franco-italiana. Presieduto dai ministri competenti degli Stati francese e italiano, il Comitato riunisce i rappresentanti delle autorità locali, delle comunità di confine e degli organismi di cooperazione frontiera, i parlamentari e i rappresentanti del governo centrale. Ad oggi, il Comitato si è riunito due volte e non ha compiuto progressi concreti; il suo segretariato non è ancora stato istituito.

A livello macroregionale, l'Euroregione "Alpi-Mediterraneo", creata nel 2006, ha riunito in un'unica struttura le due regioni francesi (Provenza-Alpi-Costa Azzurra e Alvernia-Rodano-Alpi) e le tre regioni italiane confinanti (Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta). L'obiettivo era quello di diventare uno spazio di riconoscimento europeo per le cinque regioni partner, un'efficace leva di cooperazione per promuovere la coesione territoriale e culturale su entrambi i lati del confine e un luogo per rafforzare le relazioni transfrontaliere tra gli attori socio-economici del territorio. Tuttavia, l'analisi mostra che attualmente non è molto attivo.

A livello locale, la struttura preferita è il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT). In applicazione della Convenzione di Madrid - l'atto fondante del quadro giuridico per la cooperazione transfrontaliera tra le autorità territoriali in Europa - il GECT è concepito come il principale strumento di cooperazione tra gli Stati membri a livello locale. Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale è uno strumento giuridico per facilitare e promuovere la cooperazione al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Può essere utilizzato, ad esempio, per gestire infrastrutture di trasporto o ospedali transfrontalieri, attuare o gestire progetti di sviluppo e scambiare competenze e buone pratiche. Degli ottantanove GECT esistenti in Europa, ventiquattro coinvolgono la Francia. Vengono utilizzati per un'ampia gamma di progetti e la loro dinamica varia nel tempo. Ad oggi, esiste un solo GECT al confine terrestre nelle Alpi meridionali: il GECT Parco Nazionale del Mercantour e Parco Naturale Alpi Marittime. Creato nel 2013, dopo trent'anni di collaborazione tra i due parchi confinanti, coordina e gestisce diversi progetti di cooperazione

transfrontaliera, in particolare nel campo degli itinerari e del turismo sostenibile. È inoltre responsabile della candidatura a Patrimonio mondiale dell'UNESCO dell'area "Alpi mediterranee". Il suo successo è reale, ma limitato a uno scopo specifico. Recentemente, su iniziativa della *Communauté d'agglomération de la Riviera française*, è stato discusso anche un progetto di GECT che mira a riunire una trentina di comuni della Riviera franco-italiana e delle sue valli. L'obiettivo è quello di riunire i bacini di vita della Riviera francese e italiana in un'area che comprende i Comuni della Liguria e del Piemonte, da Mentone a San Remo e da Ventimiglia a Cuneo. Questo progetto sta suscitando grande entusiasmo, ma i suoi contorni sono ben lungi dall'essere definiti. Nello stesso spirito, è stata recentemente lanciata una "Alleanza transfrontaliera delle Alpi del Sud" dal Presidente dell'area metropolitana Nizza-Costa Azzurra, Christian Estrosi, e dal Presidente della Provincia di Imperia, Claudio Scajola. L'alleanza riunisce la *Metropole Nice Côte d'Azur* e la *Communauté d'agglomération de la Riviera française*, le Province di Imperia e Cuneo, le Città metropolitane di Torino e Genova e il Principato di Monaco. Non avendo ancora una struttura giuridica, questa alleanza è intesa principalmente come uno strumento di influenza multilivello per difendere le questioni che riguardano le Alpi meridionali, riunendo gli attori intorno a un tavolo. Se la firma del Trattato del Quirinale ha dato vita a nuove iniziative di cooperazione transfrontaliera, queste stentano ancora a prendere forma in termini istituzionali.

3.2 Governance dell'area transfrontaliera

La governance dello spazio transfrontaliero delle Alpi meridionali implica un metodo di gestione collettiva basato sulla cooperazione tra tutti gli attori che condividono un interesse comune nello spazio transfrontaliero. Tuttavia, l'attuale governance delle Alpi meridionali presenta dei limiti intrinseci, dovuti da un lato alle debolezze nella gestione dell'attuazione delle relazioni transfrontaliere in Francia e, dall'altro, all'insufficiente coinvolgimento delle autorità locali straniere e dei cittadini.

Lo Stato ha tradotto nel diritto interno gli strumenti di governance proposti dall'Unione europea e ha firmato trattati bilaterali con Spagna, Germania e Italia, ognuno dei quali comprende una sezione sulla cooperazione transfrontaliera. Tuttavia, nonostante questi importanti progressi giuridici e diplomatici, la governance della cooperazione transfrontaliera soffre di una serie di debolezze, sia a livello nazionale che locale. La governance dell'area transfrontaliera deve essere multilivello.

L'impulso dello Stato è essenziale nel contesto della diplomazia multilivello che coinvolge le autorità locali e regionali nelle sfide della cooperazione. Esso entra in gioco anche nel punto di incontro tra le competenze dei diversi livelli istituzionali e le loro iniziative, a loro volta condotte a diversi livelli. Le iniziative degli enti locali e regionali sono spesso disperse. Inoltre, come ha rilevato anche la missione dell'Ispettorato generale dell'amministrazione, gli strumenti giuridici esistenti sono poco conosciuti e relativamente poco utilizzati. Soprattutto, l'Ispettorato sottolinea la mancanza di una guida da parte del governo centrale e "l'assenza di un vero meccanismo di coordinamento interministeriale"²⁶. Le azioni dei ministeri dell'Interno e degli Esteri e dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale non sono coordinate. I rapporti con la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), un centro di risorse riconosciuto su questi temi, dovrebbero essere chiariti e garantiti nel tempo. In questo contesto, Frédéric Mac Kain - consigliere per la cooperazione transfrontaliera e regionale presso la Direzione Affari europei e internazionali del Ministero dell'Interno - indica che la creazione di questo organismo interministeriale è attualmente allo studio²⁷.

A livello locale, i corpi prefettizi sono attualmente poco attrezzati per affrontare questi problemi. L'organigramma standard delle prefetture non prevede un dipartimento responsabile di queste problematiche. Se l'organigramma standard risultante dalla riforma dell'amministrazione territoriale dello Stato (RéATE)²⁸

26. Inspection Générale de l'Administration, *relazione citata*, pag. 22.

27. F. Mac Kain, "La coopération transfrontalière: un enjeu d'importance croissante", *Administration. Revue de l'administration territoriale de l'État*, 2023, n. 279, p. 98.

28. Decreto n. 2009-1984 del 3 dic. 2009 sulle direzioni dipartimentali interministeriali.

è stato adattato ai territori marittimi e a quelli coinvolti nella politica urbana, si potrebbe immaginare che le prefetture dei dipartimenti di confine subiscano lo stesso tipo di adattamento. Va notato che la prefettura delle Alpi Marittime ha creato una struttura - seppur temporanea - per la ricostruzione delle valli dopo la tempesta del 2020 nota come “Alex”, un’iniziativa accolta con favore dai rappresentanti eletti. Gli adattamenti sembrano quindi possibili. Anche la recente creazione di una rete di consiglieri diplomatici dei prefetti regionali è un passo avanti; tuttavia, questa rete è ancora sottovalutata e sottoutilizzata. Il suo ruolo deve essere tenuto in maggiore considerazione per sviluppare una cultura degli scambi internazionali a livello decentrato.

Un esempio di questa mancanza di conoscenza e preparazione si può vedere nelle risposte alla pandemia COVID 19 al confine sud-orientale con l’Italia. Mentre l’Unione europea ha sostenuto un approccio multilivello e multiattore, le risposte a questa crisi sono state caratterizzate da decisioni unilaterali dei singoli Stati. Ad esempio, l’Italia ha chiuso per un certo periodo il confine con la Valle Roya ai cittadini francesi, con gravi conseguenze per la vita quotidiana di queste persone, che dovevano affrontare il lungo viaggio attraverso i passi per raggiungere la Francia. Se la vita quotidiana di queste persone è scandita dagli spostamenti quotidiani tra i due Paesi, questa decisione è stata vista come una violazione della fiducia passata e come una “doppia punizione”, con le difficoltà di spostamento che si aggiungono a quelle della pandemia.

Su questo tema si possono fare diverse osservazioni. È evidente la necessità di organizzare una piattaforma di prevenzione delle crisi, in modo da poter mettere in atto, se necessario, un meccanismo flessibile di gestione delle crisi transfrontaliere. La ricerca-azione condotta dal programma DITER²⁹, in collaborazione con alcuni partner interessati, ha dimostrato che, riuniti attorno a un tavolo, questi possono convalidare semplicemente il principio di un tale meccanismo. È significativo notare che le ampie reti di cooperazione e amicizia costruite nel corso degli anni, in particolare sui social network - da entrambi i lati della frontiera - si sono

29. P. Weckel, R. Botteghi (a cura di.), *Vers une coordination frontalière de crise. Coopération transfrontalière franco-italienne*, Rapporto DITER, 2020.

rivelate inefficaci di fronte a questa sfida, per non aver concordato in anticipo un meccanismo semplice e condiviso di contatto tra gli attori locali in caso di crisi. In altri confini, dove la cooperazione interistituzionale è ben consolidata, sono state prese iniziative, ad esempio, per trasferire i pazienti francesi negli ospedali tedeschi. A questo proposito, va notato che il citato rapporto dell'Ispettorato generale dell'amministrazione non cita alcun esempio nelle Alpi meridionali.

Il rapporto dell'Ispettorato generale dell'amministrazione sottolinea anche l'importanza della formazione dei rappresentanti eletti e dei funzionari pubblici sia a livello nazionale che locale³⁰. A questo proposito, vanno sottolineate le varie iniziative del Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT). Il suo catalogo 2024 comprende una sezione "cooperazione transfrontaliera" con dodici corsi di formazione. Tra questi, "il direttore generale transfrontaliero", "diplomazia e territori" e le cinque giornate di "sguardi incrociati" franco-italiano, franco-belga, franco-tedesco, franco-britannico e franco-spagnolo. È evidente che questi corsi di formazione potrebbero essere estesi a tutti i dirigenti pubblici, ad esempio sotto l'impulso del Réseau des Écoles de Service Public (RESP), che ha già intrapreso alcune interessanti iniziative per aggiornare i contenuti delle politiche pubbliche, in particolare in campo ambientale.

La cooperazione transfrontaliera richiede un certo grado di coerenza. Tuttavia, come sottolineato da un recente rapporto della Mission Opérationnelle transfrontalière (MOT), si registra "una scarsa considerazione delle problematiche e dello sviluppo dei territori limitrofi nei progetti e nella pianificazione locale"³¹. Tra i tanti strumenti esistenti, vorremmo sottolineare i limiti del dialogo transfrontaliero tra gli enti locali francesi e italiani, in particolare per quanto riguarda la mobilità ferroviaria.

L'articolo 10 del Trattato del Quirinale stabilisce che "le parti si adoperano per lo sviluppo sempre più integrato di una rete di trasporti transfrontaliera ferroviaria,

30. Inspection Generale de l'Administration, *relazione citata*, pag. 28.

31. Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Expérimentation "bassins de vie transfrontaliers"*. *Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers*, 2024, p. 35.

stradale e marittima”. Nella stessa ottica, il programma Interreg VI-A Francia-Italia (ALCOTRA), finanziato dall’Unione europea, per il periodo 2021-2027 mira a intensificare la coesione tra le Regioni di confine francesi e italiane. Allo stesso tempo, l’articolo L. 5217-2-VIII del Codice generale degli enti territoriali prevede che “l’area metropolitana confinante con uno Stato estero elabora un piano di cooperazione transfrontaliera che coinvolge il Dipartimento, la Regione e i Comuni interessati”. Pur non essendo realmente vincolante, si tratta comunque di un documento strategico per la cooperazione. Tuttavia, questi piani non specificano le modalità di coinvolgimento dei partner stranieri e non costituiscono “approcci transfrontalieri pienamente integrati”³².

Nonostante il percorso avviato dalle autorità centrali e la tabella di marcia elaborata dalle autorità locali, la governance integrata dell’area transfrontaliera stenta a prendere forma. Ad esempio, il piano di cooperazione transfrontaliera dell’area metropolitana di Nizza-Costa Azzurra evidenzia questi limiti in termini di mobilità. Il piano sottolinea che “una mobilità transfrontaliera efficiente è una delle condizioni per rafforzare l’integrazione transfrontaliera. Tuttavia, (...) i servizi transfrontalieri locali sono attualmente particolarmente incerti”. In effetti, la linea TER che collega Cannes a Ventimiglia - passando per il Principato di Monaco - sta subendo gravi disagi a causa di una rottura del carico a Ventimiglia, che costringe i passeggeri a cambiare treno per proseguire il viaggio. Questa situazione si spiega con la differenza di standard tecnici e l’incompatibilità dei vagoni. In assenza di consultazione, alla stazione di Ventimiglia esiste un confine ferroviario, separato da quello amministrativo. Inoltre, anche la linea TER che collega Nizza alla città italiana di Cuneo - attraverso la valle della Roya - sta subendo un’interruzione di carico alla stazione di Breil-sur-Roya. In questo caso sono in gioco considerazioni politiche. La linea rischia di essere chiusa a causa dei costi elevati dei lavori di manutenzione, il cui finanziamento è ancora in discussione tra le autorità italiane e francesi. Di conseguenza, si verificherà una

32. Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Gouvernance et planification stratégique transfrontalière. Premier bilan de la mise en place des SCT: vers une prise en charge intégrée du fait transfrontalier?*, 2020, p. 54.

significativa riduzione della circolazione dei treni, che porterà a un fenomeno di desertificazione ferroviaria.

Infine, la democratizzazione della cooperazione transfrontaliera è una sfida importante. Spesso menzionata, raramente viene messa in pratica. L'analisi rivela una notevole mancanza di coinvolgimento dei cittadini - francesi o stranieri - anche se questi ultimi sono i principali interessati alla realtà della qualità del servizio pubblico. Per rimediare a questa situazione, alcuni autori hanno raccomandato la creazione di "parlamenti transfrontalieri", nel senso di "forum che permettano ai cittadini di essere coinvolti, almeno in una certa misura, nel progetto transfrontaliero al fine di legittimare, appropriarsi e rappresentare i territori, gli abitanti e la questione transfrontaliera"³³. Anche in questo caso, tuttavia, la volontà politica delle autorità locali è decisiva.

In questo contesto, tuttavia, vanno accolte con favore due iniziative.

Da un lato, quella dell'Euroregione "Alpi-Mediterraneo" che ha lanciato - nell'ambito del programma Interreg "ALCOTRA" - una grande consultazione online degli abitanti delle varie regioni francesi e italiane interessate. L'obiettivo della consultazione è identificare i problemi specifici incontrati dai residenti locali, comprendere i loro sentimenti e la loro percezione di questi ostacoli e proporre misure concrete per porvi rimedio³⁴. Inoltre, nell'ambito del secondo simposio sulla cooperazione transfrontaliera italo-francese, che si è svolto a Mentone il 30 novembre 2024, si è affrontato il tema di come i cittadini dell'area transfrontaliera possano essere coinvolti nella costruzione dello spazio di vita transfrontaliero.

In conclusione, già prima dell'entrata in vigore del Trattato del Quirinale, il quadro giuridico francese è stato adattato alla cooperazione transfrontaliera. Tuttavia, l'analisi mostra che esiste uno scollamento tra gli obiettivi teorici perseguiti dalla legge sulla cooperazione transfrontaliera e quelli raggiunti nella pratica.

33. D. Connil, "L'idée d'un parlement transfrontalier: quelles possibilités?" in G. Bachoué-Pedrouzo, R. Colavitti (eds.), *La gouvernance transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 304.

34. <https://www.interreg-alcotra.eu/fr/actualites/consultation-post-27-interreg-vi-france-italia-alcotra-2021-2027>.

Gli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera nelle Alpi meridionali non sono dovuti tanto alla legge quanto alla sua comprensione e attuazione. In questo caso adottiamo l'approccio di Robert Botteghi, per il quale "la natura delle relazioni transfrontaliere è innanzitutto politica"³⁵. Tuttavia, a causa del calendario elettorale, la visione delle autorità pubbliche è solitamente a breve termine, il che rappresenta un ostacolo importante alla cooperazione transfrontaliera. Ciò significa ripensare e approfondire l'azione pubblica territoriale - all'interno delle aree di vita transfrontaliere - dimostrando innovazione³⁶.

Riassunto: La cooperazione transfrontaliera nelle Alpi del Sud fatica ancora a tradursi in realtà. L'analisi politologica e amministrativa mette in luce un divario significativo tra gli obiettivi teorici delineati dal quadro giuridico e i risultati effettivamente conseguiti. Nonostante il diritto francese disponga già degli strumenti necessari a favorire la cooperazione transfrontaliera, persistono numerosi ostacoli di natura amministrativa che impongono una riconsiderazione delle modalità di intervento pubblico su entrambi i lati del confine.

Parole chiave: Cooperazione transfrontaliera; diritto amministrativo; diplomazia moltiplicata; quadro giuridico; ostacoli amministrativi.

Résumé: La coopération transfrontalière peine encore à se concrétiser dans les Alpes du Sud. Dans ce contexte, la science administrative montre un déphasage entre les buts théoriques recherchés par le droit et ceux atteints en pratique. Le droit français offre déjà la souplesse nécessaire à la coopération transfrontalière. Mais il existe un certain nombre d'irritants administratifs, qui impliquent de repenser l'action publique de part et d'autre de la frontière.

35. R. Botteghi, "Les processus décisionnels. Analyses et réflexions" in H. Comte, N. Levrat (a cura di), *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Parigi, L'Harmattan, 2006, p. 270.

36. J. Meersman (a cura di), *Les bassins de vie transfrontaliers*, Metz, Éd. Chaire UAD, 2025.

Mots clés: Coopération transfrontalière; science administrative; diplomatie démultipliée; cadre juridique; irritants administratifs.

Abstract: Cross-border cooperation in the Southern Alps continues to face challenges in its implementation. Political and administrative science analyses reveal a significant discrepancy between the theoretical objectives pursued by legal frameworks and the outcomes achieved in practice. Although French law already provides the necessary flexibility for cross-border cooperation, numerous administrative obstacles persist, necessitating a re-evaluation of public action on both sides of the border.

Keywords: Cross-border cooperation; administrative law; multiplied diplomacy; legal framework; administrative obstacles.

Parte Quarta

Ricerca e partecipazione degli attori della cooperazione transfrontaliera

Il Trattato del Quirinale: una ricerca di senso?

Robert Botteghi

“Sono più una presenza nel mio tempo che l'autore di un'opera “

J. Hersch (filosofo)

Sommario: 1. Introduzione - 2. “l fatto transfrontaliero italo-francese”: dal bacino nazionale a quello continuo - 2.1 Il motore iniziale della cooperazione transfrontaliera: il finanziamento europeo -2.2 Una progressiva costruzione giuridica e le politiche pubbliche - 2.3 Dal nazionale al bacino di vita - 2.4 Evoluzione del paradigma nel flusso del movimento ieratico - 3. Una breve epistemologia del “fatto transfrontaliero italo-francese”? - 4. Cambiamenti nella ricerca, nella formazione e nelle carriere - 4.1 Imparare a leggere i segni dei nuovi tempi - 4.2 Conoscenze, know-how e capacità interpersonali creano occupabilità - 4.3 Precarietà del lavoro: una sfida per la trasmissione dei saperi - 4.4 Quali contenuti per la formazione del sapere? - 5. Conclusione provvisoria: sviluppare una “cultura transfrontaliera” - Riassunto, Résumé, Abstract.

1. Introduzione

Il confine tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese nelle Alpi meridionali ha una storia relativamente recente, essendo stato definito, nel suo tracciato attuale, nel 1947. A partire dagli anni '60 la cooperazione transfrontaliera si è principalmente manifestata attraverso iniziative interculturali e sottoforma di gemellaggi. Nelle memorie collettive, il confine assume significati contrastanti, celando discontinuità profonde e difficili da modificare nel breve periodo. Sono queste strutture interne, poco visibili, che si evolvono e si trasformano gradualmente i cui cambiamenti sono difficili da interpretare. Il programma DITER¹, attraverso un approccio di ricerca-azione collaborazione collaborativa, si

1. DITER: programma di ricerca-azione collaborativa. Partenariato con il CNR ISSIRFA.
- Il concetto fondamentale di “ricerca-azione collaborativa”: tra ricerca di base e ascolto/dia-

propone di analizzare queste dinamiche interne e la loro evoluzione impercettibile. I confini plasmano l'immaginario collettivo dei territori e delle loro comunità, influenzando la percezione dello spazio e prefigurando i movimenti delle persone. Contrariamente all'espressione comune, "i confini non scompaiono", i confini invece evolvono nelle loro funzioni, nei contorni e nella loro capacità di separare. Il programma "PIC Interreg", lanciato dall'Unione europea alla fine degli anni '80, rappresentò un punto di svolta per le realtà locali, mettendo a disposizione fondi per la realizzazione di progetti transfrontalieri. Se da un lato l'obiettivo dichiarato era quello di "guarire le cicatrici della storia" e promuovere la cooperazione tra i territori confinanti, dall'altro l'opportunità di ottenere finanziamenti finì per oscurare le riflessioni sulla vera natura e sul significato del "fatto transfrontaliero". Questo lavoro parte dal presupposto che il Trattato del Quirinale (2022) rappresenti una svolta nella visione degli Stati e, al contempo, apra prospettive innovative sulla questione del significato e della ricerca di punti di riferimento (epistemologia). Avendo partecipato attivamente e osservato da vicino² per 35 anni progetti di cooperazione nello spazio italo-francese, e forte del mio impegno nella ricerca-azione collaborativa, desidero offrire la mia testimonianza su questa graduale evoluzione partendo dall'analisi di tre ambiti specifici: la ricerca, le pratiche professionali e la formazione iniziale e continua. Il recente cambiamento necessita di un ampio dibattito e di una profonda riflessione. È fondamentale vigilare affinché non si traduca in un incontro mancato e in promesse vane.

logo con gli operatori del settore. <https://cerdacff.univ-cotedazur.fr/recherche/programmes-de-recherche> - «La Coopération transfrontalière franco-italienne»; Collana lavori e ricerche - Ottobre 1997 - Institut du Droit de la Paix et du Développement - Centre d'étude et de recherche sur l'administration locale (Ceral); B. Wassenberg *Vivre e penser la la coopération transfrontalière : les régions frontalières française*; 153 a 162 - Edition Steiner. - novembre 2009; «Critical dictionary on Borders, Cross-Border cooperation an European integration» Ed. Peter Lang - 2020 P. 567

2. Mme C. Arbret-Scheetz-chercheur au CNRS.

2. **“Il fatto transfrontaliero italo-francese”**: dal bacino nazionale a quello continuo

I confini non cessano di essere un tema di stringente attualità. Allora come oggi, questa antica istituzione, costantemente in bilico tra guerra e pace, continua a plasmare narrazioni, immaginari collettivi e persino miti.

Le trasformazioni nelle funzioni dei confini hanno un impatto profondo sulla vita quotidiana delle persone che vivono da una parte e dall'altra di queste linee di demarcazione.

Creati a partire dal XVI secolo³ con l'obiettivo di delimitare gli Stati, separare le identità territoriali e proteggere le popolazioni da altri gruppi, i confini internazionali oggi stanno vivendo una fase di profonda trasformazione che ne investe sia la forma che la funzione.

Questi cambiamenti hanno un impatto significativo sulle nostre vite, modificando il nostro modo di vivere e percepire i territori, la nostra libertà di movimento e persino il modo in cui definiamo le nostre relazioni politiche. “Un confine è un crocevia, ed è la ragione per la quale le trasformazioni avvengono sempre nelle periferie. Per queste ragioni, esse rappresentano il luogo della più grande complessità, (...), in cui tutto è possibile e impossibile allo stesso tempo⁴” esse concentrano i paradossi della globalizzazione: mentre il loro declino sembrava programmato dopo la fine della guerra fredda, diventano territori in cui si opera la selezione tra flussi desiderabili e indesiderabili, tra beni e persone, attraverso dispositivi fisici o amministrativi di cui i muri sono l'aspetto più visibile. Sono anche oggetto di sovversione. Lo spazio di frontiera diventa facilmente “zona grigia” e interstizio che sfugge al potere insediato. La crescita delle mobilitazioni sub-nazionali fa emergere una “piccola politica estera” (per riprendere una formula di JP Darnis⁵).

3. B. Wassenberg *Vivre e penser la la coopération transfrontalière : les régions frontalières française*; 153 à 162 - Edition Steiner. - novembre 2009.

4. Mme C. Arbret-Scheetz-chercheur au CNRS.

5. J.P. Darnis, *Les politiques transfrontalières France-Italie et les nouveaux enjeux territoriaux*, *Espaces et sociétés* 2015/1 n160-161, pp37-49.

Due esempi significativi recenti: il 2 novembre 2023, il lancio della costituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) tra la Comunità di Agglomerazione della Riviera Francese (CARF) e le città di Sanremo e Ventimiglia⁶; l'8 febbraio 2024, il lancio dell'Alleanza Transfrontaliera delle Alpi del Sud a Imperia⁷. Nel quadro dell'Unione europea, il paradigma sulla cooperazione transfrontaliera, avviato da Jacques Delors negli anni '80, prevedeva una quasi totale scomparsa delle funzioni delle frontiere interne. La crisi pandemica del Covid-19 ha rivelato e accelerato un cambiamento di paradigma. In un notevole articolo, J. Peyrony⁸ da un lato trae insegnamenti dalla gestione di questa crisi da parte degli Stati e dalle conseguenze sulla vita quotidiana degli abitanti e dall'altro traccia prospettive stimolanti e pertinenti sullo sviluppo dei bacini di vita transfrontalieri: “solo se gli Stati accettino di esercitare la loro sovranità insieme, a livello locale nelle regioni frontaliere e con il supporto di una governance multilivello ascendente”.

Osserviamo più precisamente il “fatto transfrontaliero italo-francese”.

2.1 Il motore iniziale della cooperazione transfrontaliera: il finanziamento europeo

A partire dal 1989, attraverso il programma di iniziativa comunitaria “Interreg”, grazie o a causa della disponibilità dei finanziamenti europei, gli attori locali hanno avviato degli studi e successivamente dei progetti di “cooperazione transfrontaliera”⁹. Nel corso del tempo, sotto forme ed espressioni diverse, il

6. <https://www.menton.fr/Communique-Premier-Comite-de-Cooperation-Frontaliere-Franco-Italien.html>

7. <https://nosalpes.eu/fr/2024/02/09/a-imperia-lalliance-transfrontaliere-des-alpes-du-sud-pour-une-gouvernance-transfrontaliere-des-transport-et-du-developpement/>
<https://www.nice24.fr/politique/christian-estrosi-en-deplacement-a-imperia-pour-defendre-et-developper-lalliance-transfrontaliere-des-alpes-du-sud/>

8. J. Peyrony En Europe: Vers des régions transfrontalières et une gouvernance multi-niveaux des frontières Ago. 2023 https://www.researchgate.net/publication/373237616_En_Europe_Vers_des_regions_transfrontalieres_et_une_gouvernance_multi-niveaux_des_frontieres

9. B. Wassenberg *Vivre e penser la la coopération transfrontalière : les régions frontalières française*; 153 à 162 - Edition Steiner. - novembre 2009.

“fatto transfrontaliero” si struttura come “ciò che succede alla frontiera quando la linea di separazione non blocca più le prassi ed il sentimento di appartenenza”. In Francia, nella prospettiva storica della costruzione della Nazione e della gestione del territorio, la considerazione del “Fatto transfrontaliero” è al tempo stesso recente e variabile, sia in termini di visione strategica che di realizzazione di progetti¹⁰. Il termine “frontiera” è un termine polisemico che rimanda a significati diversi a seconda della prospettiva e del modo in cui viene inserito. Tuttavia, oggi si impone una constatazione: da circa trent’anni i fondamenti del nostro “alfabeto spaziale”, come definito molto opportunamente da A.L. Amilhat-Szary¹¹, sono radicalmente cambiati senza che di fatto avessimo piena consapevolezza di tutte le ripercussioni di tale sconvolgimento. Nell’ottobre del 1993¹² un articolo del giornale “Le Monde”, che scriveva sulla nascente cooperazione transfrontaliera (1990) tra le città di Mentone e Ventimiglia, menzionando tutte le difficoltà incontrate dai progetti di cui allora ero responsabile, concludeva così: “e anche se il suo ritmo dipende molto dai progressi nell’armonizzazione delle legislazioni a livello europeo, essa (la cooperazione transfrontaliera) è ormai irreversibile”.

2.2 Una progressiva costruzione giuridica e le politiche pubbliche

Nel 1980, la Convenzione di Madrid¹³ del Consiglio d’Europa stabilisce che “ogni Parte contraente s’impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti”. Nel 1989, l’obiettivo del 1° Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) Interreg, un programma di finanziamento europeo per la

10. In *Journal de Droit Administratif - Collection l’Unité du Droit* Vol. 37 - Ed. l’Épilogue - 2022. «40 ans d’actions extérieures des collectivités territoriales». Du 2 mars 1982 au 26 novembre 2021. De l’article 65 de la «Loi Defferre» au Traité de coopération italo-français «*Traité du Quirinal*». *Des jumelages entre communes à la diplomatie des territoires*.

11. A.L. Amilhat-Szary *Qu’est-ce qu’une frontière aujourd’hui?* 2015 - 162 p - Ed. Presse Universitaire de France.

12. *Journal «Le Monde»* 10 ott. 1993: *Heures locales Frontières Menton Une ile de jardins*.

13. <https://rm.coe.int/1680078b15>

cooperazione transfrontaliera, era quello di riconsiderare “queste cicatrici della storia”¹⁴, ovvero i territori di confine, in una prospettiva di sviluppo territoriale integrato e coerente.

Nel 1993, l'accordo di Roma¹⁵ tra Francia e Italia relativo alle modalità di cooperazione transfrontaliera degli enti locali e dei loro raggruppamenti prevedeva una sola modalità di cooperazione: la firma di convenzioni di cooperazione transfrontaliera.

Nel 2021, l'articolo 10 del Trattato del Quirinale¹⁶ sulla cooperazione transfrontaliera firmato dai due Stati, afferma che “la frontiera terrestre italo-francese costituisce un bacino di vita interconnesso, in cui le popolazioni italiana e francese condividono un destino comune. Le Parti s'impegnano a facilitare la vita quotidiana degli abitanti di questi territori”.

2.3 Dal nazionale al bacino di vita

La frontiera è il luogo del malinteso: difficile mettersi davvero d'accordo sul suo significato. È forse uno degli esempi più efficaci per mostrare quanto siano vani gli sforzi di traduzione. I contributi in lingua italiana del presente lavoro ne sono una chiara testimonianza. Nei suoi notevoli lavori P. Pougnaud¹⁷ osserva l'evoluzione che nel corso di questi anni (dalla circolare Mauroy del maggio 1983 al Libro bianco del 2016) si è tradotta in un rafforzamento delle posizioni degli attori locali e contemporaneamente in un'accresciuta consapevolezza degli ambienti diplomatici del valore aggiunto degli enti locali, i loro rappresentanti politici e i professionisti del settore. Questo è stato effettivamente il caso della frontiera terrestre italo-francese. Questa evoluzione del rapporto tra nazionale e

14. Riprendendo l'espressione del XIX secolo del geografo tedesco Friedrich Ratzel.

15. http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/AccordeRome.pdf

16. Trattato tra la Repubblica francese e la Repubblica italiana per una cooperazione bilaterale rafforzata firmato a Roma il 26 novembre 2021.

17. *Administrateur Civil Honoraire - Conseiller juridique auprès de la DAECT (MEAE) -Rapporteur général CNCD* Secrétaire Général de la CNCD (Commission nationale de la coopération décentralisée).

locale si è di fatto realizzato nel corso di tre fasi:

- 1989 - 1997: schiena contro schiena, o peggio, in aperto scontro o reciproca indifferenza;
- 1997 - 2006/8: la scoperta e il successivo avvicinamento.
- a partire dal 2014/16: l'emergere del concetto di «diplomazia territoriale» e successivamente l'impegno degli enti territoriali in strategie di cooperazione transfrontaliera.

Per quanto riguarda le Alpi del Sud, si possono citare due iniziative significative:

- nel 2019, lo schema di cooperazione transfrontaliera - Metropoli Nizza Costa Azzurra¹⁸;
- nel 2022, la strategia di cooperazione transfrontaliera della Regione Sud (PACA)¹⁹.

Questi contributi, di notevole qualità, sono stati elaborati da team di professionisti di consolidata esperienza. Tuttavia, non sempre hanno avuto un riscontro pratico in materia di pianificazione territoriale nel lungo periodo, come già accaduto all'inizio degli anni '90.

Nel 1991/93, in occasione della revisione dello "Schéma directeur de l'agglomération de Menton", documento di pianificazione territoriale che definisce gli obiettivi e le strategie di sviluppo urbano per l'area di Mentone e del "Piano Regolatore Generale di Ventimiglia" (PRG), si è tentato di elaborare per la prima volta un programma di pianificazione condiviso. Nel 1994/95, la Direzione Dipartimentale delle Alpi Marittime del Ministero delle Infrastrutture (Ministère de l'Équipement) e la Regione Liguria hanno avviato un'iniziativa nell'ambito del PIC Interreg II dalla portata decisamente più innovativa, per l'epoca, e più consistente. I quaderni del GRIDAUH²⁰ hanno avuto il grande merito di pubblicare per la prima volta in francese nel 2000 il diritto urbanistico italiano ed in particolare quello attinente alla Regione Liguria.

18. <https://www.nicecotedazur.org/wp-content/uploads/2020/11/fr-plan-d-action-echelles-sct-mnca.original.pdf>

19. <https://www.maregionsud.fr/votre-region/competences/europe-et-international>

20. <https://www.gridauh.fr/fr/node/12874>

Nel 1999, i servizi dello Stato delle Alpi Marittime avviarono l'elaborazione di una delle prime Direttive Territoriali di Pianificazione (DTA). I servizi decentrati dello Stato, per la prima volta, si occuparono delle sfide transfrontaliere nel territorio nazionale di confine. La direttiva fu approvata²¹ nel dicembre 2003. È opportuno riportare qui l'intero capitolo, considerata la sua perdurante rilevanza (IV-22 - La cooperazione transfrontaliera, p.137).

"La collocazione geografica delle Alpi Marittime, in prossimità del confine italo-francese e del Principato di Monaco, implica la necessità di valutazioni specifiche riguardanti i territori situati su entrambi i lati della frontiera. La delimitazione di questi territori varia in base alle questioni affrontate. In particolare, l'armonizzazione delle politiche dei trasporti e la gestione dei servizi pubblici locali sono di fondamentale importanza. Nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, i servizi decentrati dello Stato hanno il compito di promuovere le iniziative intraprese dagli enti territoriali ed in particolare di consentire la realizzazione di progetti a beneficio delle popolazioni dei bacini di vita interessati, nonché di facilitare l'informazione reciproca tra gli enti di questi bacini sulle diagnosi e gli orientamenti relativi alla pianificazione territoriale.

Inoltre, l'università deve svolgere un ruolo importante nella cooperazione transfrontaliera: essa incoraggerà l'apprendimento delle lingue, l'armonizzazione dei programmi, gli scambi scolastici e le formazioni franco-italiane nei settori di interesse comune." Occorre rilevare che l'approccio italiano presenta caratteristiche peculiari. Le ricerche condotte dalla geografa Raffaella Coletti²² mettono in luce le divergenze riscontrabili, a titolo esemplificativo, nella terminologia, nei concetti e nelle procedure. Attualmente, la priorità è rappresentata dalla "costruzione d'un bacino di vita interconnesso, in cui le

21. <https://www.alpes-maritimes.gouv.fr/contenu/telechargement/2518/16160/file/DTA-ap-prouvee.pdf>

22. R. Coletti (2022). La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future, *Federalismi.it*, 20/2022, 520-532.
R. Coletti, T. Chilla, G. M. Salerno (2024). Cross-border living areas as popularisation of cross-border integration? Debating 'Bacino di vita' and 'Bassin de vie', *European Journal of Spatial Development*. <https://journals.polito.it/index.php/EJSD/article/view/427>

popolazioni italiana e francese condividano un destino comune”, come citato nel Trattato del Quirinale. Nel novembre 2021, a Roma, durante la firma del Trattato del Quirinale, il Presidente francese E. Macron ha affermato che “questo Trattato ci permette di considerare la frontiera tra i nostri Paesi come un’area di interessi comuni che richiede un’attenzione condivisa, in particolare per le sfide in ambito sanitario, infrastrutturale, ambientale e migratorio. La cooperazione, già esemplare, sarà ulteriormente rafforzata da questo accordo”.

2.4 Evoluzione del paradigma nel flusso del movimento ieratico

Nelle nostre democrazie occidentali la progressiva preminenza del “locale” fa sì che “Lo Stato si ritiri, per riprendere un’espressione del politologo S. Rozès²³. Il territorio dei progetti transfrontalieri. Una delle sfide degli spazi transfrontalieri è quella di articolare in modo operativo i perimetri determinati dai sistemi nazionali con quelli pertinenti ai progetti locali transfrontalieri seguendo geometrie variabili²⁴. La sfida principale per la presa in considerazione del “Fatto transfrontaliero” risiede nella capacità collettiva di far coesistere la logica di processo dei progetti con le logiche delle procedure europee e nazionali. La dinamica delle mobilitazioni sub-nazionali fa progressivamente emergere in modo discontinuo una “piccola politica estera”²⁵. La gestione territoriale si rivela sempre più complessa. Si gestisce e non si riduce: nuovi modelli di management, ricerca di nuovi valori, evoluzione del rapporto con il lavoro, incertezza delle organizzazioni, amplificazione delle interdipendenze, governance territoriale, nascita di una “cultura transfrontaliera”. La decostruzione del modello “westfaliano” della frontiera accelera, non si tratta più di constatare la disgiunzione tra limiti statali e territorialità, né di preconizzare o rimpiangere

23. S. Rozès *La symbolique présidentielle à l'épreuve de Nicolas Sarkozy*. Revue Études maggio 2008.

24. <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique>

25. *Défis et enjeux des territoires frontaliers- les processus décisionnels* - Colloqui di Coppet, Università di Ginevra - Edizioni L'Harmattan - 2006.

la loro sovrapposizione, ma di esaminare nuove modalità di articolazione del politico, del sociale, dell'economico e del culturale. Assistiamo probabilmente all'inizio della costruzione di un'altra narrativa, di un altro immaginario collettivo che alimenta le iniziative intraprese alle frontiere francesi per la realizzazione del concetto di "bacino di vita transfrontaliero". Questa evoluzione del paradigma transfrontaliero italo-francese si inserisce in un contesto specifico in cui si rivelano tre caratteristiche essenziali: a) i modelli istituzionali italiano e francese sono asimmetrici. Da un lato, in Francia, lo Stato si presenta come un'amministrazione centralizzata, mentre in Italia le dinamiche sono spesso locali, con attori privati che collaborano con gli enti locali per "fare sistema" (il "fare sistema" è di fatto un importante concetto di sviluppo territoriale in Italia); b) la forte asimmetria delle competenze. Ogni sistema possiede la propria storia, ma i progetti europei mostrano quanto l'assenza di parallelismo delle forme costituisca un freno all'integrazione. Non è tanto il superamento della sovranità a essere in gioco, quanto un adattamento delle culture amministrative per costruire un sistema di cooperazione più agevolato. Riprendiamo qui la ricca formula di G. Salerno²⁶: la sfida è passare da una "sovranità-bastione" ad una "sovranità in rete"; c) la governance multilivello coinvolge tutti gli attori del "mosaico territoriale" in un approccio di "diplomazia moltiplicata"²⁷.

3. Una breve epistemologia del "fatto transfrontaliero italo-francese"

Come potere definire questo modesto tentativo di approccio epistemologico? In primo luogo, come lo studio critico dei postulati, delle conclusioni e dei metodi di una scienza particolare, considerata dal punto di vista della sua evoluzione, al fine di determinarne l'origine logica, il valore e la portata scientifica e filosofica.²⁸

26. G. Salerno - CNR ISSIRFA - Rome - <https://www.issirfa.cnr.it/presentazione>.

27. Libro bianco *Diplomatie et Territoire - Pour une action extérieure démultipliée*.
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/livre_blanc_diplomatie_et_territoires_cle01a131.pdf

28. Centro nazionale delle risorse testuali e lessicali <https://www.cnrtl.fr/portail/>

In secondo luogo, come approccio analitico e riflessivo, che in questo senso costituisce un'analisi di secondo grado che esamina un'attività primaria.²⁹ Infine, l'approccio può essere definito come “scienza in azione”³⁰, ovvero la concreta applicazione della scienza nel quotidiano, che trascende la mera natura teorica che la stessa produce. In tal senso, ci si ricollega al metodo di ricerca-azione collaborativa ampiamente elaborato da P. Weckel, direttore del programma DITER, nei suoi lavori³¹.

La profondità storica permette di comprendere meglio i conflitti attuali che si sviluppano attorno a questa forma politica in perpetuo rinnovamento. Riprenderei qui una parte delle conclusioni di JP Darnis³²: “A volte, si potrebbero evocare i meccanismi della profezia che si autoavvera per descrivere questo percorso compiuto dalla cooperazione transfrontaliera. In questi luoghi molto vincolati che sono le frontiere, vediamo quindi apparire spazi di creazione istituzionale, e quindi di libertà, il che non è il minore dei paradossi!”.

Su cosa può basarsi questo approccio epistemologico, questo studio critico dei postulati, delle conclusioni e dei metodi circa il “Fatto transfrontaliero italo-francese”? Da un lato, in merito alla comprensione delle mutazioni delle funzioni dei confini, possiamo constatare che esse mutano sotto i nostri occhi cambiando il loro status. La prima sfida è riconoscere, e poi assimilare, le evoluzioni ripensandone lo status attraverso l'adattamento degli usi alle rappresentazioni simboliche e le memorie collettive. Dall'altro, bisognerebbe interrogarsi sulla garanzia delle transizioni. Cosa rappresenta oggi il confine in termini di utilizzo? La globalizzazione ha trasformato le relazioni dei luoghi, permettendo per ogni parte del mondo un potenziale punto di contatto, creando una distorsione delle proprietà spaziali. Il confine concerne ormai i territori nel loro insieme e non

29. Jean-Claude Simard, sociologo, storico ed economista francese. È considerato uno dei fondatori della scuola sociologica francese. In *Culture scientifique, épistémologie et pédagogie* 2003.

30. B. Latour - *La Science en action* pubblicato in inglese nel 1987 e tradotto in francese nel 1989 dalle edizioni La Découverte.

31. <https://cerdacff.univ-cotedazur.fr/philippe-weckel>

32. J.P. Darnis, Les politiques transfrontalières France-Italie et les nouveaux enjeux territoriaux, *Espaces et sociétés* 2015/1 n160-161, pp37-49.

solo la loro periferia. Le tecnologie producono processi di moltiplicazione, ma intervengono anche nella selezione dei flussi; esse rappresentano gli strumenti che hanno permesso la diffusione dei controlli alla frontiera, attraverso reciproche interazioni (si pensi ai database sugli individui sempre più diffusi). Perché il confine non è più solo il luogo di una relazione asimmetrica tra Stati, ma diventa una realtà profondamente diseguale a seconda dello status delle persone. Essa costituisce un luogo di tensione tra il sé e l'altro, allo stesso tempo baluardo delle nostre democrazie e condizione di esclusione del non cittadino. La formula di S. Rozès, "Privare le società di senso porta al caos"³³ diventa quindi imprescindibile. "Questa assenza di orizzonte, di punti di riferimento, di senso, di fiducia nel futuro, è la causa principale del caos attuale. La ricerca di senso è il cemento che permette agli individui di costruire i loro limiti individuali e giustificare il senso della vita collettiva".

4. Cambiamenti nella ricerca, nella formazione e nelle carriere

Nell'equilibrio tra azione e ricerca, l'approccio epistemologico può contribuire a riflettere sui fondamenti degli strumenti tecnici, sui saperi e sul saper fare. La sfida della trasmissione non è quella di presentare definizioni univoche, né di produrre un irrealistico sapere unificatore, ma di cercare di suscitare, a partire dalla visione di realtà multiple, risonanze ed incontri per illuminare il nostro discernimento. Questa produzione si inserisce nel solco delle pubblicazioni precedenti sulla trasmissione dei saperi e del saper fare³⁴.

33. S. Rozès, *Priver les sociétés de sens conduit au chaos* *Revue Études*, mag. 2024 - P. da 33 a 42.

34. Du développement local aux financements communautaires. Actes des rencontres européennes *discontinuité et cohésion des territoires frontaliers* Nice - Gennaio 1995. - Actes des Rencontres européennes - Lille novembre 2007 - Mission Opérationnelle Transfrontalière *Les Territoires transfrontaliers: l'Europe au quotidien* - Rapport sur la formation aux métiers de la coopération territoriale européenne. - *Vivre et penser la coopération transfrontalière: vers une cohésion territoriale?* - Edition F.Steiner Verlag (D) Volume 6 - 2014 - P. 293 *construire le futur. Formation et insertion professionnelle*.

4.1 Imparare a leggere i segni dei nuovi tempi

Oggi, una delle maggiori sfide nella trasmissione dei saperi attiene al suo inserimento nel flusso confuso dei cambiamenti del mondo, ed in particolare nel settore della cooperazione. In un mondo in profonda mutazione, le transizioni sono spazi in cui si riscrive un nuovo rapporto con il futuro. Ogni transizione inizia con un vacillare delle convinzioni ordinarie, personali o collettive, che ognuno ricostruisce per il proprio futuro professionale.

La sfida attuale è cercare di suscitare, a partire dalla visione di realtà multiple, risonanze ed incontri per illuminare il nostro discernimento. Ci troviamo probabilmente impegnati, spesso nostro malgrado, in questo momento di passaggio (di cui non conosciamo la durata) che oscilla tra “l’ossessiva metafisica della separazione” e “il faticoso universo dell’auto-rappresentazione del mondo da parte dei suoi abitanti”. Una frase del geografo J. Levy pregnante e forse provocatoria che fa eco ai dibattiti contemporanei che si alimentano sul tema delle frontiere e delle migrazioni, del “vivere insieme” e della sempre più crescente difficoltà di ottenere il consenso dei cittadini sulle imposte.

La crisi della rappresentanza democratica, il ripensamento del ruolo delle istituzioni pubbliche, degli enti intermedi, del mondo associativo (incluse le ONG), della società civile e delle piattaforme digitali, l’emergere di una società di individui che si allontana/contrappone alle istituzioni e cerca di controllare il potere esecutivo inventando nuove forme di partecipazione civica: tutti questi fenomeni richiedono, come sostiene P. Rosanvallon, un profondo lavoro di ri-concettualizzazione. Questo processo è essenziale per favorire la nascita di un’identità transfrontaliera e rafforzare il senso di appartenenza a un territorio comune, con la sua cultura, le sue sfide e le sue peculiarità.

4.2 Conoscenze, know-how e capacità interpersonali creano occupabilità

Fin dal 1989, tutti i programmi Interreg hanno previsto al loro interno una componente formativa, con l’obiettivo di creare una nuova generazione di

professionisti capaci di affrontare le sfide della cooperazione transfrontaliera. Già nel 2000, il Collège coopératif de Bretagne, su incarico della Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)³⁵, aveva condotto un'indagine sul campo (dal titolo "passeurs de frontières ") per analizzare la situazione professionale e l'emergere di nuove figure professionali. Una ricerca della MOT del 2007 stimava che in tutta Europa una trentina di istituzioni si occupavano, direttamente o indirettamente, di formazione in questo ambito e meno di venti specificamente di cooperazione transfrontaliera.

Trentacinque anni fa, la generazione dei pionieri (tra cui il sottoscritto) si è formata "sul campo", inventando soluzioni di volta in volta, di fronte a problemi inediti e ad un livello di complessità crescente. Quel ciclo si è concluso. Ora è fondamentale garantire la continuità tra le generazioni, affrontando la duplice sfida del riconoscimento/legittimazione e della professionalizzazione di queste figure. Nonostante la varietà di esperienze, la capitalizzazione dei saperi è stata scarsa e la trasmissione delle competenze limitata. La creazione di una rete professionale è un processo lento e faticoso. La cooperazione territoriale europea resta una pratica emergente e in continua evoluzione. Di conseguenza, la formazione dei professionisti non ha potuto contare né su un corpus di conoscenze consolidato, né su contenuti tecnici stabili. La trasmissione del sapere è strettamente legata alla sua produzione, ovvero alle attività di ricerca. È questo uno degli obiettivi principali del programma DITER. È quindi evidente la debolezza del settore professionale, la sua scarsa professionalizzazione e la difficoltà nel garantire il ricambio generazionale. Ciononostante, va sottolineato che in alcuni enti territoriali si sono formati team di grande valore.

4.3 Precarietà del lavoro: una sfida per la trasmissione dei saperi

Oltre alla logica di "mestieri - attività - competenze", occorre riflettere anche sul ruolo e lo status di queste figure professionali all'interno delle organizzazioni.

35. MOT, *Passeurs de frontières. Les acteurs professionnels de la coopération transfrontalière: processus de professionnalisation et besoins de formation*, Collège coopératif de Bretagne, Parigi, ago. 2000.

Stiamo assistendo ad una profonda trasformazione del significato stesso delle istituzioni, dei valori del contratto sociale alla base del “bene comune”, dei modelli di governance del territorio, dei modi di vivere e di pensare. A ciò si aggiunge un indebolimento del consenso al sistema tributario, con la progressiva sostituzione delle imposte con tariffe e donazioni per il finanziamento dei beni comuni. Le sfide della trasmissione sono legate anche al tipo di status di assunzione, con la precarietà del lavoro che genera instabilità professionale.

4.4 Quali contenuti per la formazione del sapere?

È in questo contesto che si pone la questione dei contenuti della formazione. Sennet³⁶ sostiene che la cooperazione è un’arte, uno scambio in cui i partecipanti traggono beneficio dall’incontro. Ma come perseguirla, si chiede Sennett, in un contesto politico contemporaneo dominato dalla logica del “noi contro loro”? Senza dimenticare che, per le nuove generazioni, “l’ideologia imprenditoriale” ha eroso il senso del bene comune e dello spirito di servizio pubblico. Siamo di fronte a un vero e proprio sconvolgimento antropologico: l’affermazione di una mentalità liberale, incarnata dal “self-made man”, figura ampiamente celebrata dai social network.

Esaminiamo molto rapidamente i cambiamenti in corso in diverse discipline: Per i geografi, il confine non è un elemento naturale, bensì una costruzione, uno strumento politico legato alla nascita degli Stati-nazione. Il confine ha quindi un carattere convenzionale, in contrasto con le teorie che lo considerano un dato naturale³⁷.

Per i giuristi, è una linea di separazione tra due territori con giurisdizioni differenti³⁸. Da qui la doppia questione, a volte antinomica: articolazione o integrazione³⁹?

36. R. Sennet (2014). *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*. Feltrinelli .

37. J. Levy Geografo - École Polytechnique Fédérale de Lausanne.

38. B. Wassenberg *Vivre e penser la la coopération transfrontalière : les régions frontalières française*; 153 à 162 - Edition Steiner. - novembre 2009.

39. B. Wassenberg *Vivre e penser la la coopération transfrontalière : les régions frontalières française*;

Per i politologi, si tratta di intenzioni politiche tradotte in disposizioni giuridiche. La demarcazione tra politica estera e politica interna è ancora così efficace?⁴⁰

Per gli storici, questo limite si è imposto progressivamente in Europa. È una linea immaginaria e il suo ruolo varia a seconda delle regioni e delle epoche.

Per i diplomatici, è l'estremo limite territoriale dell'autorità sovrana di uno Stato. L'Europa è la culla storica del modello di frontiera "westfaliano" (1648). Ma stiamo vivendo un periodo di grandi cambiamenti (M. Foucher⁴¹) con l'emergere in Francia della pratica e del concetto di "diplomazia territoriale"⁴².

Per i funzionari statali, la concezione tradizionale del confine come barriera o cesura andrebbe rivista e aggiornata.

I sociologi, invece, considerano il confine come una costruzione sociale collettiva, un luogo di relazioni di potere, e un insieme di processi simbolici e materiali che contribuiscono alla formazione di gruppi e identità⁴³.

Infine, gli economisti vedono il confine come un mercato: l'integrazione avviene attraverso standard tecnici e la libera circolazione. Non va dimenticato, però, il cosiddetto "effetto opportunità", legato alle differenze e alle asimmetrie tra i sistemi fiscali, i controlli (anche giudiziari) e le normative dei diversi paesi.

Naturalmente, il confine svolge anche altre funzioni: scientifiche, normative, antropologiche, ontologiche, ideologiche, filosofiche, religiose, linguistiche. Insomma, riveste un ruolo complesso nella dimensione psicologica delle nostre società occidentali contemporanee. È proprio questo duplice approccio, incentrato sia sull'analisi del significato che sulla metodologia transdisciplinare, che costituisce il fondamento e spiega la longevità (oltre 12 anni) della Masterclass «Trans/Confini e Dialoghi delle Discipline»⁴⁴.

153 à 162 - Edition Steiner. - novembre 2009.

40. Cf. D. Nordman (1998) *Frontières de France: de l'espace au territoire* - CNRS Ed. Gallimard. Si vedano anche i lavori di U. Beck.

41. M. Foucher (2007) *L'Obsession des frontières* Ed. Perrin.

42. Libro bianco *Diplomatie et Territoire - Pour une action extérieure démultipliée*.
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/livre_blanco_diplomatie_et_territoires_cle01a131.pdf

43. <https://www.transfrontieres.eu>

44. <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/consultations-interreg-post-27>

5. Conclusione provvisoria: sviluppare una “cultura transfrontaliera”

Ormai si dibatte apertamente sulla natura del cambiamento di paradigma in atto e sulle nuove logiche d’azione da adottare in tutti i campi: dalle pratiche professionali alla formazione e alla ricerca, fino alla concezione delle politiche pubbliche e alle scelte politiche stesse. Il Trattato del Quirinale diventerà il nuovo fondamento ovvero la base sulla quale si svilupperà il concetto di “Fatto transfrontaliero”? In questa fase, cerchiamo di capire sinteticamente come si stanno posizionando i diversi attori in questo scenario.

La DG Regio della Commissione europea richiede che nel 2024 i Programmi Interreg consultino le parti interessate circa la loro visione sul futuro di Interreg. Parallelamente, in qualità di parte interessata, Interact consulterà gli stessi Programmi sulle questioni tecniche e regolamentari. A supporto di questo processo, la DG Regio ha pubblicato una guida che riporta gli strumenti necessari⁴⁵. Ne è un esempio la consultazione avviata a luglio-agosto 2024 dal programma Interreg Marittimo⁴⁶ in seguito all’esercizio “post 2027” di Santiago di Compostela svoltosi nell’ottobre 2023.

Per la Mission Opérationnelle Transfrontalière (Parigi), “esiste una forte tensione tra due imperativi: da un lato, la tutela dei diritti umani universali; dall’altro, il funzionamento di democrazie basate sulla sovranità popolare, che si esercita principalmente entro i confini nazionali. Per attuare politiche pubbliche che rispondano effettivamente alle necessità delle zone di confine, occorre un cambio di prospettiva. È indispensabile adottare nuove logiche d’azione fondate sulla solidarietà e sul co-sviluppo⁴⁷. L’Ispettorato generale dell’Amministrazione francese, nel suo rapporto “La cooperazione transfrontaliera degli enti territoriali”⁴⁸,

45. <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/consultations-interreg-post-27>

46. <https://interreg-marittimo.eu/documents/d/interreg21-27/newsletter-marittimo-fra-ok>

47. http://www.espacestransfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/2024_Rapport_MOT_BVT_VF.pdf

48. <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-d-e-l-IGA/Rapports-recents/La-cooperation-transfrontaliere-des-collectivites-territoriales>

sottolinea che la sfida oggi non consiste tanto nel creare nuovi strumenti di cooperazione, quanto nel migliorare il coordinamento tra i diversi attori per una maggiore efficacia. Bisogna individuare le priorità, i progetti chiave e gli ostacoli che si frappongono alla loro realizzazione, in modo da offrire soluzioni concrete, facendo leva con pragmatismo sul già ricco patrimonio giuridico e tecnico a disposizione. Se il diritto riveste un ruolo fondamentale, altrettanto importante è la sua applicazione: servono perseveranza nella gestione dei progetti, attenzione scrupolosa, una chiara ripartizione delle responsabilità e la capacità di ascolto reciproco per costruire un futuro condiviso. Secondo gli ambasciatori incaricati di attuare l'articolo 10 del Trattato del Quirinale, Philippe Voiry (Francia) e Andrea Cavallari (Italia), "Le zone di confine presentano ostacoli di natura sia fisica che giuridica. Tuttavia, a questi ostacoli si contrappongono alcuni importanti vantaggi, come la forte mobilitazione e l'entusiasmo con cui le popolazioni di confine si impegnano a conoscersi e collaborare, un atteggiamento riscontrabile anche nei loro rappresentanti politici. Per armonizzare la dimensione nazionale con quella locale, preservare i rapporti diplomatici e gestire i 'punti critici', occorre creare strutture di governance in grado di integrare entrambi i livelli"⁴⁹. Nel corso della prima riunione del comitato transfrontaliero istituito dal Trattato del Quirinale, svoltasi a Torino il 31 ottobre 2023, Philippe Voiry e Andrea Cavallari, grazie a un'intensa e proficua attività preparatoria, hanno favorito l'adozione di un programma di lavoro pluriennale che include le istanze sollevate dagli attori locali, in particolare in materia di mobilità⁵⁰. Per l'amministrazione territoriale dello Stato, "È stato necessario rimettere in discussione la concezione tradizionale del confine come barriera/separazione per passare a una concezione di confine orientata alla transizione/cooperazione tra spazi condivisi da popolazioni che si conoscono e, in alcuni casi, lavorano insieme da secoli"⁵¹.

49. <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-d-etudes/les-comptes-rendus/comptes-rendus-ge-statut-des-travailleurs-mobiles-en-europe/audition-de-son-exc.-m.-philippe-voiry-ambassadeur-pour-les-commissions-intergouvernementales-la-cooperation-et-les-relations-transfrontalieres>

50. <https://it.ambafrance.org/Traite-du-Quirinal-deux-ans-apres-Cooperation-transfrontaliere>

51. Revue «Administration» Sept/Oct 2023 N° 279 - F. Mac Kain, Conseiller pour la coopération

Dal punto di vista degli enti territoriali francesi, prendiamo in esame il piano di cooperazione transfrontaliera della Metropoli Nizza Costa Azzurra elaborato nel 2019⁵²: “Più che un documento di pianificazione, si tratta di una strategia di cooperazione transfrontaliera, una tabella di marcia collettiva. Definisce un ‘patto transfrontaliero’ dinamico e duraturo, in grado di riunire tutti i livelli territoriali e, naturalmente, tutti gli attori coinvolti, capace di delineare prospettive di cooperazione concreta. La Metropoli si posiziona come motore del suo territorio transfrontaliero” (p. 9 e 31). Nel 2022, la strategia di cooperazione transfrontaliera della Regione Sud (PACA)⁵³ si concentrava sulla “questione delle scale geografiche di intervento e le differenze di competenze tra gli attori, in particolare con la presenza sul territorio regionale di una Metropoli con statuto di confine (Legge MAPTAM): le differenze di focus nell’attuazione dei progetti, indotte anche dalla presenza della Metropoli Nizza Costa Azzurra, devono essere integrate”.

Per quanto riguarda i contributi di Giulio Salerno, Direttore dell’ISSIRFA-CNR (Roma), vorrei riprendere due elementi fondamentali da lui sviluppati nel gennaio 2024 durante la XII edizione della Masterclass “Trans/confine e dialoghi delle discipline”⁵⁴. Egli ha innanzitutto evidenziato la crisi dei tre elementi cardine dello Stato moderno: territorio, popolo e potere. La cooperazione transfrontaliera, mettendo in luce la permeabilità dei confini, apre la strada al passaggio da una “sovranità-bastione”, chiusa e difensiva, a una “sovranità in rete”, aperta e collaborativa. In secondo luogo, Salerno ha ribadito che la cooperazione transfrontaliera non si limita a una semplice allocazione di risorse (finanziarie, strumentali e umane) a favore di soggetti stranieri. Non si tratta di agire con spirito caritatevole, ma di adottare un approccio sussidiario, che mira a risolvere insieme e in modo più efficace problemi comuni.

tion transfrontalière et régionale (Direction des affaires européennes internationales) p. 98.
https://www.acphfmi.fr/wp-content/uploads/2023/10/ADM_279_Sommaire.pdf

52. <https://www.nicecotedazur.org/wp-content/uploads/2020/11/fr-plan-d-action-echelles-sct-mnca.original.pdf>

53. <https://www.maregionsud.fr/votre-region/competences/europe-et-international>

54. <https://www.transfrontieres.eu/category/master-class-2024/conferences-mc-2024/>

Per quanto riguarda Philippe Weckel, Direttore del programma DITER - CERDACFF (Nizza), nel suo contributo del luglio 2024 “Trattato del Quirinale, la costituzione di uno spazio transnazionale sul confine franco-italiano”⁵⁵, vorrei riprendere qui la sua conclusione: “la Francia e l’Italia hanno puntato molto in alto nell’ambizione di rafforzare la loro cooperazione bilaterale e hanno investito molto sulla cooperazione territoriale. Tuttavia, finora quest’ultima non ha dato i frutti sperati, soprattutto nelle Alpi Marittime. Il progetto di uno spazio transnazionale sul confine comune è innovativo e dirompente, in quanto segna un cambio di passo nelle politiche di gestione del territorio. Quest’area geografica possiede un’identità forte e peculiare, conferitale proprio dal confine, che permea profondamente il vissuto dei suoi abitanti. Tuttavia, perché questo spazio funzionale, questo bacino di vita transfrontaliero, possa esprimere appieno le sue potenzialità, è necessario analizzare nel dettaglio le diverse funzioni che lo caratterizzano. Allo stato attuale, né gli Stati né gli enti locali che insistono sul confine hanno gli strumenti per individuare i bisogni di sviluppo specifici di ogni settore di questa zona transnazionale”.

I dibattiti avviati in occasione del “Primo simposio sulla cooperazione transfrontaliera italo-francese”, tenutosi a SciencesPo - Campus Mentone il 19 e 20 giugno 2023⁵⁶, e proseguiti poi con il seminario “Il bacino di vita transfrontaliero: un laboratorio d’integrazione europea tra l’Italia e la Francia”, svoltosi a Roma il 18 aprile dell’anno successivo⁵⁷, non devono rimanere confinati alla ristretta cerchia degli addetti ai lavori e dei ricercatori, ma estendersi a un pubblico più ampio. Un esempio in questo senso è l’evento organizzato a Mentone l’8 aprile 2024 per la presentazione de “La Frontière en chiffres 2024”⁵⁸, un supplemento di Tribune Côte d’Azur interamente dedicato alla cooperazione transfrontaliera. La ricerca di significato che abbiamo condotto in questo lavoro ci spinge a elaborare collettivamente una nuova cultura del “Fatto transfrontaliero italo-

55. <https://cerdacff.univ-cotedazur.fr/recherche/programmes-de-recherche>

56. <https://cerdacff.univ-cotedazur.fr/actualites>

57. <https://www.issirfa.cnr.it/wp-content/uploads/2024/05/Roma-18-aprile-2024.pdf>

58. <https://cerdacff.univ-cotedazur.fr/actualites>

francese”. È con questo entusiasmante spirito che affrontiamo la sfida che ci attende, una sfida che anche le nuove generazioni dovranno saper cogliere.

Riassunto. A partire dagli anni ‘80, con l’avvio del programma Interreg e la crescente attenzione al “fatto transfrontaliero”, si è assistito ad una trasformazione delle funzioni e della percezione dei confini. Il Trattato del Quirinale (2021) rappresenta un ulteriore passo in avanti verso una visione di confine sempre più considerato come “bacino di vita” condiviso, segnando un punto di svolta nella visione italo-francese del “fatto transfrontaliero” e aprendo, forse, nuove prospettive e nuovi interrogativi sul suo significato epistemologico e sui suoi punti di riferimento. Questo contributo, fondato su un approccio multidisciplinare e a partire da una lunga e consolidata esperienza sul campo dell’autore, intende stimolare il dibattito a partire da tre ambiti cruciali: la ricerca, la formazione e la pratica. Si afferma la necessità di sviluppare una nuova “cultura transfrontaliera” che tenga conto delle sfide e delle opportunità della globalizzazione e dei processi di revisione programmatica post ‘27. L’approccio ricerca-azione-collaborativa aiuterà ad esplorare le dinamiche interne ed i cambiamenti graduali che plasmano l’immaginario collettivo e la percezione del confine. La costruzione di momenti di dibattito sarà essenziale per sviluppare orizzonti costruttivi ed evitare che i recenti cambiamenti si traducano di fatto in occasioni mancate.

Parole chiave: Fatto transfrontaliero - Senso/riferimento - Epistemologia.

Resume: À partir des années 1980, avec le lancement du programme Interreg et l’attention croissante portée au «fait transfrontalier», on a assisté à une transformation des fonctions et de la perception des frontières. Le Traité du Quirinal (2021) représente une avancée supplémentaire vers une vision de la frontière de plus en plus considérée comme un «bassin de vie» partagé, marquant un tournant dans la vision franco-italienne du « fait transfrontalier » et ouvrant, peut-être, de nouvelles questions quant à sa signification épistémologique et ses points de repère. Cette contribution, fondée sur une approche pluridisciplinaire et s’appuyant sur une longue et solide expérience de terrain de l’auteur, entend nourrir la réflexion à partir de trois domaines cruciaux : la recherche,

la formation et la pratique. Elle affirme la nécessité de développer une nouvelle «culture transfrontalière» qui tienne compte des défis et des opportunités de la globalisation et des processus de révision programmatique post '27. L'approche recherche-action-collaborative permettra d'explorer les dynamiques internes et les changements graduels qui façonnent l'imaginaire collectif et la perception de la frontière. La mise en place d'espaces de débat sera essentielle pour dégager des horizons constructifs et éviter que les changements récents ne se traduisent en occasions manquées.

Mots Clés: Fait transfrontalier - Sens/repère - Épistémologie.

Abstract. Beginning in the 1980s, with the launch of the Interreg program and the growing focus on “cross-border realities,” a transformation in the functions and perception of borders has been observed. The Treaty of Quirinal (2021) represents a further step towards a vision of the border increasingly considered as a shared “living area,” marking a turning point in the Franco-Italian understanding of cross-border dynamics. This potentially opens new perspectives and raises new questions about its epistemological meaning and points of reference.

This contribution, grounded in a multidisciplinary approach and drawing upon the author's extensive and established field experience, aims to stimulate debate across three crucial areas: research, training, and practice. It asserts the necessity of developing a new “cross-border culture” that takes into account the challenges and opportunities of globalization and the post-2027 programmatic review processes. The collaborative action-research approach will help explore the internal dynamics and gradual changes that shape the collective imaginary and the perception of the border. The creation of spaces for debate will be essential to develop constructive horizons and prevent recent changes from translating into missed opportunities.

Keywords: Cross-border Fact - Sense/reference - Epistemology.

Bacino di vita e democrazia partecipativa. Dalla cooperazione alla collaborazione: informazione, consultazione e concertazione nel bacino di vita

Anne Rainaud

Sommario: 1. Introduzione - 2. Il bacino transfrontaliero, un'idea promossa dalle autorità pubbliche per i cittadini, ma senza i cittadini (I) - 2.1 Il bacino di utenza è innanzitutto un'idea, un concetto piuttosto vago, nato da un desiderio interstatale - 2.1.1 Un impegno interstatale formalizzato da strumenti giuridici internazionali generali sulla cooperazione - 2.1.2 Un impegno interstatale incoraggiato da specifici accordi interstatali - 2.2 Obblighi giuridici internazionali ed europei per gli Stati di garantire la democrazia partecipativa - 2.2.1 Strumenti giuridici specifici per promuovere la democrazia partecipativa a livello transfrontaliero - 2.2.2 Il diritto di partecipazione pubblica, un dovere delle autorità pubbliche sancito dal diritto nazionale - 3. La concretizzazione del bacino di vita transfrontaliero attraverso la nascita di una comunità di vita binazionale (II) - 3.1 Il ruolo degli enti locali e regionali nella costruzione congiunta del bacino di vita - 3.1.1 Identificazione del bacino di vita - 3.1.2 Determinazione di priorità strategiche precise definite congiuntamente - 3.2 La costituzione sostenibile di un bacino di vita transfrontaliero funzionale - 3.2.1 Principi comuni per la valorizzazione del bacino di vita - 3.2.2 Esportare esperienze di successo nella cooperazione transfrontaliera - Riassunto, Résumé, Abstract.

1. Introduzione

Il Trattato del Quirinale afferma che “La frontiera terrestre italo-francese costituisce un bacino di vita interconnesso, in cui le popolazioni italiana e francese condividono un destino comune” (art. 10).

Il bacino di vita è uno spazio binazionale in cui convivono popolazioni che, al di là delle loro differenze, riescono (o riusciranno) a riunirsi per formare una

comunità di bacino; esso presuppone un avvicinamento tra le società civili e persino una condivisione di interessi comuni. Ci sembra dunque indispensabile affrontare la nozione di bacino di vita transfrontaliero attraverso il prisma della democrazia partecipativa che implica momenti di incontro più o meno permanenti, i quali possono andare, a seconda delle ambizioni, dalla semplice informazione alla consultazione, fino alla concertazione.

Per costruire un senso di appartenenza alla stessa comunità - e per sviluppare un'identità transfrontaliera - è necessario utilizzare meccanismi partecipativi che permettano alle popolazioni della stessa comunità di bacino di incontrarsi, di essere informate sui progetti comuni che possono riguardarle, di essere consultate, di essere ascoltate e di essere prese in considerazione. In altre parole, per condividere un destino comune, le popolazioni devono essere coinvolte nella formazione di tale destino.

Il ricorso alle procedure partecipative permetterà di raggiungere l'obiettivo dell'articolo 10, che non è solo quello di riunire i cittadini di diverse nazionalità in uno spazio comune, ma soprattutto di integrarli verso lo stesso "sogno di un futuro condiviso"¹. Riteniamo che i concetti di "bacino di vita" e "democrazia partecipativa" siano indissolubilmente legati, per questa ragione abbiamo scelto di esaminarli insieme in uno studio dedicato al bacino di vita transfrontaliero franco-italiano.

I vantaggi della democrazia partecipativa sono innegabili quando si tratta di creare e sviluppare progetti comuni, definiti dal diritto europeo "piani, progetti e programmi", i cui effetti hanno un impatto significativo sulla popolazione, soprattutto in termini «ambientali».

Le procedure partecipative consentono infatti di migliorare la qualità del processo decisionale, di rafforzarne la legittimità democratica e l'accettazione delle decisioni da parte della popolazione, sino a ridurre il numero di proteste, sia che si manifestino pacificamente sotto forma di ricorsi giurisdizionali, sia che

1. G. Burdeau Georges, *Traité de science politique*, Paris, *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, 1949. L'autore cita una lezione di Ernest Renan tenuta alla Sorbona dell'11 marzo 1882, «Qu'est-ce qu'une nation?», Calmann Lévy, 1882.

si manifestino attraverso proteste violente. In quest'ultimo caso, l'esempio del progetto del treno ad alta velocità tra Lione e Torino è rivelatore dei punti di tensione tra le autorità pubbliche e il gruppo di protesta "NO TAV²".

Alcuni settori si prestano meglio di altri alla consultazione pubblica, come ad esempio; la pianificazione territoriale, l'urbanistica e la protezione dell'ambiente. In questi settori di intervento delle autorità pubbliche, i piani, i progetti e i programmi possono, per loro stessa natura, avere una dimensione transfrontaliera e, quindi, effetti transfrontalieri.

Tuttavia, fino ad oggi, ci sembra che per la maggior parte dei progetti e dei risultati che riguardano il confine franco-italiano, la dimensione di cittadinanza binazionale sia stata, se non oscurata, in qualche modo trascurata. Da qui la domanda sorge spontanea: come possiamo pretendere di costruire un bacino di vita transfrontaliero se gli abitanti non sono coinvolti?

Sulla base delle pratiche e delle esperienze studiate e degli strumenti giuridici esistenti, obiettivo del presente studio sarà quello di dimostrare l'esistenza di un deficit di democrazia partecipativa a livello transfrontaliero a cui è necessario porre rimedio. A questo proposito verranno affrontati due aspetti principali: il bacino di vita transfrontaliero è un'idea proposta dalle autorità pubbliche per i cittadini, ma senza i cittadini (I); la creazione di un bacino di vita transfrontaliero richiederà la nascita di una comunità di bacino binazionale che utilizzi strumenti di democrazia partecipativa e di rappresentanza (II).

2. Il bacino transfrontaliero, un'idea promossa dalle autorità pubbliche per i cittadini, ma senza i cittadini (I)

Per sviluppare questa prima parte, partiamo dalla constatazione del bacino di vita transfrontaliero come un concetto indefinito che deriva dal desiderio di cooperazione interstatale in Europa. Mostriamo poi che le norme giuridiche internazionali e nazionali hanno creato l'obbligo per gli Stati di stabilire regole di democrazia partecipativa a livello transfrontaliero, almeno in un certo numero

2. TAV, Treno alta velocità.

di settori. È stato quindi definito un quadro giuridico che, nel complesso, costituisce la base per dare concretezza al concetto di bacino di vita. Resta il fatto che l'attuazione di questi strumenti di democrazia partecipativa stenta a prendere forma, nonostante la loro esistenza nel diritto nazionale.

2.1 Il bacino di utenza è innanzitutto un'idea, un concetto piuttosto vago, nato da un desiderio interstatale

Esiste una forte spinta interstatale alla cooperazione rafforzata tra Francia e Italia, la quale è stata formalizzata attraverso accordi e trattati bilaterali che possono essere di due tipi: alcuni sono accordi generali di cooperazione franco-italiana, mentre altri sono accordi specifici che riguardano progetti di cooperazione molto concreti.

2.1.1 Un impegno interstatale formalizzato da strumenti giuridici internazionali generali sulla cooperazione

La Francia e l'Italia sono stati portati a una certa cooperazione transfrontaliera, per necessità, all'indomani della Seconda guerra mondiale, in particolare con il Trattato di pace del 1947. Dal punto di vista giuridico, il punto di riferimento è dato dalla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, promossa dal Consiglio d'Europa, firmata il 21 maggio 1980 e ratificata dalla Francia il 23 dicembre 1983 e dall'Italia il 19 novembre 1984. Ma la punta di diamante della cooperazione tra i due Stati si trova in gran parte nella costruzione dell'Unione europea. È infatti l'idea di un'Europa delle Regioni che ha promosso e continua a promuovere un avvicinamento tra i popoli. L'Europa realizza questo obiettivo attraverso un gran numero di programmi di cooperazione e generosi finanziamenti. La creazione di istituzioni come il Comitato europeo delle regioni (CdR) mostra l'instancabile vitalità dell'Europa in questo settore. I trattati franco-italiani che promuovono l'idea di avvicinare i popoli di confine sono, naturalmente, il recente Trattato del Quirinale (novembre 2021), ma ancora prima il Trattato di Roma del 1993.

L'Accordo di Roma, firmato nel 1993 tra Francia e Italia, è stato il primo a stabilire un quadro infra-statale per la cooperazione transfrontaliera ai confini italo-francesi. Esso autorizza le collettività territoriali a concludere accordi di cooperazione in vari settori: sviluppo urbano e regionale, trasporti e comunicazioni, energia, protezione dell'ambiente, trattamento dei rifiuti e delle acque reflue, istruzione e ricerca, formazione professionale, igiene e salute, cultura e sport, assistenza reciproca in caso di catastrofi, sviluppo economico e sociale, miglioramento delle strutture agricole e turismo. Sebbene il concetto di bacino di vita non sia esplicitamente menzionato in questo accordo, è implicito in esso, almeno in teoria. Il Trattato del Quirinale, quasi 30 anni dopo, è una tappa rivelatrice del desiderio di una maggiore integrazione tra i popoli transfrontalieri attraverso la formalizzazione di un'idea potente o potenziale, quella del bacino di vita, a cui si associa l'idea di una comunità di destino e l'integrazione delle società civili.

Gli ambiti rimangono sostanzialmente gli stessi: la cooperazione transfrontaliera in materia di sanità e di interventi di soccorso alle persone, in materia sociale, sanitaria, ambientale, di energia, di istruzione, culturale e di trasporti. Tuttavia, le Parti si sono rese conto che vi sono degli ostacoli da rimuovere, sia giuridicamente che psicologicamente: il punto 5 dell'articolo 10 del Trattato stabilisce che "Le Parti favoriscono la formazione dei parlanti bilingue in italiano e in francese nelle regioni frontaliere, valorizzando in tal modo l'uso delle due lingue nella vita quotidiana". Una comunità di destini presuppone che ci si capisca; altrimenti, il bacino di vita rimane un costrutto giuridico scritto "nero su bianco" in un documento che resta un guscio vuoto.

Da questo punto di vista, sono d'accordo con il professor Weckel che considera il Trattato del Quirinale come la "Ferrari della cooperazione transfrontaliera franco-italiana"³. A nostro avviso, la forza di questo Trattato risiede nella formalizzazione dell'idea che un bacino di vita è innanzitutto uno stato d'animo condiviso da una popolazione in grado di comunicare, di comprendersi e di partecipare

3. P. Weckel, Trattato del Quirinale, la creazione di uno spazio transnazionale https://cerdacff.univ-cotedazur.fr/medias/fichier/diter-il-trattato-del-quirinale-la-creazione-di-uno-spazio-transnazionale_1714748793869-pdf?ID_FICHE=1096015&INLINE=FALSE

alla determinazione delle grandi linee del proprio destino comune. Questa situazione è resa ancora più facile dall'esistenza di una serie di accordi specifici di cooperazione tra Italia e Francia, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra, che hanno favorito il riavvicinamento transfrontaliero e costituiscono la base del bacino di vita transfrontaliero voluto dai due Stati.

2.1.2 Un impegno interstatale incoraggiato da specifici accordi interstatali

Gli accordi interstatali specifici formalizzati dallo Stato francese e da quello italiano dopo il 1947, di tipo diverso da quelli generali poc'anzi richiamati, costituiscono strumenti di cooperazione tra i due Stati abbastanza sviluppati. Questi accordi specifici franco-italiani, che rispondono agli interessi comuni delle due entità nazionali e, più in generale, a quelli

dell'Europa, non hanno mai coinvolto realmente le popolazioni confinanti, neppure nella fase di attuazione da una parte o dall'altra del confine.

Paradossalmente, essi sono stati concepiti per soddisfare gli interessi comuni del settore pubblico e per servire gli interessi dei cittadini da una parte e dall'altra del confine, ma vengono attuati senza i cittadini.

Gli accordi di cui si sta discutendo riguardano due principali settori: i trasporti (ferroviari e/o stradali) e la protezione delle risorse comuni. Nel settore dei trasporti, esistono almeno tre accordi, relativi ai tunnel del Monte Bianco, del Fréjus e della Roya.

Nel settore delle risorse, sono stati firmati accordi per le acque della Roya, per le Bocche di Bonifacio (parco internazionale delle Bocche tra Corsica e Sardegna) e per le montagne (parco del Mercantour, Alpi marittime).

In tutti questi accordi si può constatare l'assenza della partecipazione dei cittadini. L'approccio è essenzialmente statale, senza alcuno spazio per le comunità locali, anche se, almeno nel settore dei trasporti, essi hanno innegabili ripercussioni sulla vita locale e un forte impatto ambientale.

Le Conferenze intergovernative consentono solo incontri tra autorità statali, perché si tratta di negoziati diplomatici in cui la cittadinanza non trova spazio per

principio. Ad esempio, se si esamina il decreto n. 2008-1128 del 3 novembre 2008 che pubblica l'accordo tra il Governo della Repubblica francese e il Governo della Repubblica italiana relativo all'istituzione di una gestione unificata del tunnel di Tenda e alla costruzione di un nuovo tunnel, firmato a Parigi il 12 marzo 2007, si può notare la seguente formula: "Il Primo Ministro e il Ministro degli Affari Esteri ed Europei sono responsabili dell'attuazione del presente decreto".

Anche le informazioni relative a queste conferenze non sono facilmente accessibili alla cittadinanza, come si può constatare da alcuni esempi.

Il primo esempio riguarda il tunnel di Tenda, in cui un senatore francese ha dovuto presentare un'interrogazione scritta al Ministro della Transizione Ecologica e della Coesione Territoriale, responsabile dei trasporti, per ottenere informazioni sul completamento dei lavori e sulla ripresa del traffico minimo⁴. Ciononostante, la comunicazione di persone e merci attraverso questo attraversamento arriva fino al cuore del bacino di vita della Roya.

Un altro esempio significativo è quello del traforo del Monte Bianco: questa struttura franco-italiana di diritto comunitario consente un approccio altamente integrato che appare rivelatore della forza della cooperazione transfrontaliera tra i due Stati. Tuttavia, la dimensione della democrazia partecipativa è inesistente o quasi. Il termine "trasparenza" viene utilizzato solo per le questioni contabili e, in generale, l'informazione sembra essere piuttosto scarsa. Nei documenti accessibili dal sito web relativi a questa galleria, si legge che «il personale di GEIE- TMB non è autorizzato a fornire informazioni ai rappresentanti dei media senza la preventiva autorizzazione dei dipartimenti competenti» e che « la partecipazione dei dipendenti, del personale (...) a comitati o associazioni di qualsiasi tipo (scientifiche, culturali o categoriali) deve essere preventivamente autorizzata dal Comitato direttivo. Tutte le persone invitate a partecipare, in nome e per conto del GEIE-TMB, a riunioni, congressi o seminari, o a redigere articoli, studi o pubblicazioni in genere, sono tenute a richiedere la preventiva autorizzazione alle

4. *Sénat : Question écrite du 3 août 2023, Réponse du 6 novembre 2023, Année 2023.* - no 31 S (Q), ISSN 2805-0797.

funzioni o ai dipartimenti delegati. Lo stesso vale per testi, relazioni o qualsiasi altro documento preparato in questo contesto»⁵.

Da queste analisi emerge che la partecipazione dei cittadini è esclusa per principio nelle relazioni internazionali sia in Francia che in Italia.

In Francia, la teoria dell'atto di governo esclude i ricorsi di singoli o di associazioni al tribunale amministrativo volti a mettere in discussione accordi che incidono direttamente sulle relazioni diplomatiche. Questa ipotesi si è verificata recentemente con la richiesta di ritiro della dichiarazione congiunta del 3 dicembre 2012 relativa alla modifica del tunnel stradale del Fréjus⁶. Secondo l'Alta Corte francese, "la dichiarazione congiunta del 3 dicembre 2012, resa ai sensi dell'accordo del 23 febbraio 1972 tra la Repubblica francese e la Repubblica italiana sul tunnel stradale del Fréjus, e il rifiuto implicito del Ministro di ritirare tale dichiarazione, non possono essere disgiunti dallo svolgimento delle relazioni internazionali della Francia e quindi esulano dalla giurisdizione dei giudici amministrativi"⁷.

In Italia, al pari, ci sono limiti alla proposizione di referendum regionali in queste materie, come mostra uno studio ministeriale da cui emerge l'assenza di referendum sulle norme relative al rispetto degli accordi internazionali, del diritto comunitario e degli obblighi internazionali⁸. Gli Stati hanno interessi comuni transfrontalieri, i loro accordi di cooperazione richiedono negoziati e si comprende che l'intervento di terzi non è gradito. Ciononostante, gli Stati possono affidarsi alle autorità locali e regionali come relé delle proprie politiche di cooperazione transfrontaliera e si possono citare diversi esempi in questa direzione.

L'accordo del 1972 tra Mentone e Ventimiglia, che fa seguito a quello del 1967 sull'approvvigionamento idrico dei comuni costieri attraverso il prelievo di acqua dalla Roya, è un buon esempio. Lo sviluppo delle competenze degli enti locali è

5. https://www.tunnelmb.net/public/files/302/2_codice-etico-fra-03-ld.pdf

6. Conseil d'État, 24 feb. 2023, n° 463543, Association Vivre et agir en Maurienne et autres

7. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047226900>

8. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047226900>

anche la scelta fatta dagli Stati, nell'Accordo di Roma del 1993, come nel Trattato del Quirinale. In particolare, in quest'ultimo testo, l'articolo 10, paragrafo 2, sottolinea la necessità per entrambe le parti di elaborare una legislazione adatta alla situazione transfrontaliera, basata sul dialogo tra amministrazioni e parlamenti. Da questo punto di vista, il diritto è chiaramente uno strumento che permette di costruire e quindi soddisfare le ambizioni di cooperazione transfrontaliera degli Stati. Paradossalmente, è anche il diritto, in questo caso il diritto internazionale e comunitario, che obbliga gli Stati a tenere conto degli interessi degli Stati transfrontalieri, compresi gli interessi delle popolazioni degli Stati confinanti, quando vengono decisi e attuati progetti di impatto transfrontaliero. Pertanto, ad eccezione degli accordi specifici di cooperazione transfrontaliera che considerano esclusivamente gli Stati o le autorità locali debitamente autorizzate, il diritto internazionale e il diritto comunitario creano obblighi giuridici per gli Stati di coinvolgere le popolazioni o i loro rappresentanti nelle decisioni relative a progetti, programmi o pianificazione territoriale che hanno un impatto transfrontaliero.

2.2 Obblighi giuridici internazionali ed europei per gli Stati di garantire la democrazia partecipativa

Il diritto internazionale e il diritto comunitario impongono agli Stati l'obbligo di garantire che i cittadini e, più in generale, i residenti, le popolazioni o i rappresentanti possano essere coinvolti nelle decisioni relative a progetti, programmi o piani di sviluppo territoriale che li riguardano, soprattutto se hanno un impatto transfrontaliero. Per questa ragione lo stato italiano e quello francese hanno elaborato strumenti giuridici specifici per promuovere la democrazia partecipativa a livello transfrontaliero. Così, il diritto internazionale e il diritto europeo hanno dato vita a un principio, anzi a un diritto di partecipazione pubblica, che è simmetricamente un dovere delle autorità pubbliche, trascritto nel diritto nazionale italiano e francese.

2.2.1 Strumenti giuridici specifici per promuovere la democrazia partecipativa a livello transfrontaliero

Esistono strumenti giuridici specifici per promuovere la democrazia partecipativa a livello transfrontaliero. Tra questi, si pensi all'importanza del diritto internazionale dell'ambiente, nella fattispecie la Convenzione di Espoo, la Convenzione di Aarhus, il Protocollo alla Convenzione di Espoo e le direttive comunitarie (Dir 2001/42 /CE, Dir 2011/92/UE, Dir 2014/52/UE), che in generale trattano l'informazione, la partecipazione e la consultazione delle popolazioni e, nello specifico, prevedono la consultazione transfrontaliera quando i progetti di uno Stato possono avere un impatto significativo sull'ambiente di altri Stati membri. Questi testi invitano gli Stati a prendere provvedimenti per garantire che le Parti interessate avvino consultazioni e che le autorità interessate e il pubblico siano informati e abbiano la possibilità di esprimere il proprio parere.

Il rispetto di queste convenzioni, ratificate da Francia e Italia, e del diritto comunitario ha portato i due Paesi limitrofi a incorporare un principio generale di diritto ambientale, il diritto di partecipazione pubblica, e ad adottare procedure standardizzate di partecipazione. Di conseguenza, le particolarità nazionali si stanno attenuando nella pratica grazie alla forza vincolante del diritto internazionale e comunitario. Le legislazioni nazionali sono simili quando si tratta di condurre procedure di consultazione transfrontaliera, soprattutto perché il diritto di partecipazione pubblica stabilito dai testi sovranazionali è anche un dovere delle autorità pubbliche che è stato trascritto nella legislazione italiana e francese.

2.2.2 Il diritto di partecipazione pubblica, un dovere delle autorità pubbliche sancito dal diritto nazionale

Un rapido sguardo a ciascuno di questi diritti mostra che il dovere di garantire la partecipazione dei cittadini è comune sia in Francia che in Italia. In Francia, il principio di partecipazione è stato costituzionalizzato nell'articolo 7 della Carta dell'Ambiente, che recita: "Ogni persona ha il diritto, alle condizioni e nei

limiti definiti dalla legge, di accedere alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche e di partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche che hanno un impatto sull'ambiente”.

La giurisprudenza del Consiglio costituzionale francese ha favorito l'effettività di questo principio, facendo sì che il legislatore francese non si accontenti di informare il pubblico per soddisfare questo requisito costituzionale⁹, ma possa prevedere veri e propri meccanismi di consultazione per dare pieno contenuto al principio di partecipazione, senza permettere al governo di intervenire in spregio alla divisione dei poteri¹⁰. Inoltre, gli effetti transfrontalieri della legislazione ambientale sono presi in considerazione dalla Corte costituzionale francese in nome del diritto a un ambiente sano: in questo contesto, ad esempio, la Corte ritiene conforme alla Costituzione francese il divieto imposto dal legislatore alle imprese francesi di esportare prodotti fitosanitari la cui vendita è vietata in Europa¹¹. Più semplicemente, sono i codici urbanistici e ambientali a prevedere le procedure di consultazione per i progetti che hanno effetti transfrontalieri. Gli strumenti e le procedure partecipative servono quindi a dare sostanza al concetto di bacino di vita, a garantire che la comunità di destino possa esprimersi ed essere ascoltata dai decisori pubblici.

In Italia, la partecipazione pubblica si è diffusa al di là della tradizione referendaria. Il principio della partecipazione e della consultazione dei cittadini è generalmente sancito negli statuti regionali e si sono sviluppati vari processi

9. M. C. Runavot, «La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement ou les variations autour du thème de la démocratie», *Dr. adm.*, mag. 2013, p. 9. K. Foucher, *Code constitutionnel*, éd. LexisNexis, annotations sous l'article 7 de la charte de l'environnement.

10. *Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 (projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement); décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012 (projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation); décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 (classement et déclasséement de sites); décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, France Hydro-électricité (Classement des cours d'eau au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques)*

11. *Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes*, in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2019823QPC.htm>

di dibattito pubblico con l'obiettivo di arricchire e migliorare la decisione da prendere o il provvedimento da adottare. Il governo italiano ha elaborato delle linee guida sulla partecipazione, a loro volta sottoposte a consultazione pubblica tra il 2019 e il 2020¹².

Inoltre, alla luce degli obblighi internazionali degli Stati e dei principi sanciti dalle loro leggi nazionali, alcune associazioni possono rivendicare dinanzi alle autorità statali l'attuazione del principio di partecipazione; è quello che è avvenuto nel caso di "Greenpeace Italia", che ha chiesto allo Stato italiano di partecipare alla consultazione pubblica organizzata dalla Francia tra dicembre 2020 e 2021 sul prolungamento della vita dei reattori nucleari.

Tuttavia, i meccanismi di partecipazione e consultazione si applicano per legge solo ai grandi progetti. In Francia, ad esempio, questo vale solo per i progetti di sviluppo o di equipaggiamento che, per la loro natura, le caratteristiche tecniche o il costo stimato, valutati durante la fase di sviluppo, soddisfano i criteri o superano le soglie stabilite per decreto dal Consiglio di Stato (si veda l'articolo L. 121-8 del Codice dell'ambiente francese). In questo caso, i grandi progetti di infrastrutture stradali condivisi da Francia e Italia prevedono attualmente processi partecipativi e inchieste pubbliche su entrambi i lati del confine. Certo, l'impulso ai grandi progetti transfrontalieri proviene chiaramente dai due Stati sovrani. Tuttavia, l'accoglienza e l'accettazione di questi grandi progetti riguardano il popolo sovrano, che è la fonte di tutto il potere politico su entrambi i lati del confine. Questi grandi progetti dovrebbero offrire alle popolazioni transfrontaliere l'opportunità di incontrarsi e costituire le premesse di un bacino di vita transfrontaliero in grado di realizzare una realtà tangibile.

La concretizzazione del concetto di bacino di vita implica necessariamente l'emergere di una comunità di vita binazionale che può essere coinvolta in misura maggiore o minore nei progetti di cooperazione transfrontaliera. Il bacino di vita e la democrazia partecipativa vanno di pari passo in un processo più completo di integrazione delle società civili.

12. Voir le lien suivant :<https://partecipa.gov.it/processes/linee-guida-consultazione>

3. La concretizzazione del bacino di vita transfrontaliero attraverso la nascita di una comunità di vita binazionale (II)

Se gli Stati hanno ideato il concetto di bacino di vita transfrontaliero e se le conferenze intergovernative (CIG) sono meccanismi fondamentali per dare attuazione a questa idea, gli Stati devono fare affidamento su un livello intermedio tra l'autorità centrale e la popolazione. Questo livello intermedio non è altro che quello delle autorità locali transfrontaliere, che possono fungere da cinghia di trasmissione tra lo Stato e le persone fisiche o giuridiche, o più semplicemente da facilitatori nell'attuazione pratica del bacino di vita transfrontaliero. Gli enti locali e regionali riusciranno a creare uno spirito costruttivo per questo bacino di vita se mireranno, come vogliono gli Stati e l'Europa, a soddisfare interessi comuni basati sulla realizzazione di grandi principi condivisi da questo bacino di vita transfrontaliero.

Il ruolo delle autorità locali è essenziale nella costruzione congiunta del bacino di vita, tenendo presente che la creazione sostenibile di un bacino di vita transfrontaliero presuppone che sia funzionale.

3.1 Il ruolo degli enti locali e regionali nella costruzione congiunta del bacino di vita

Il ruolo potenziale delle autorità territoriali si basa sull'articolo 10, paragrafo 2, del Trattato del Quirinale, secondo cui “ Le Parti dotano le collettività frontaliere e gli organismi di cooperazione frontaliere di competenze appropriate per rendere gli scambi e la cooperazione più dinamici”. Lo stesso articolo stabilisce anche che può essere istituito un diritto su misura a beneficio di queste autorità, nella parte cui prevede che gli Stati “adottano le modifiche regolamentari e sottopongono ai rispettivi parlamenti le modifiche legislative necessarie per eliminare gli ostacoli alla cooperazione frontaliere”. La competenza delle autorità territoriali è quindi chiaramente riconosciuta dai due Stati di confine in questo testo comune.

Per quanto riguarda il ruolo effettivo delle autorità territoriali di confine, supportate dal Comitato di cooperazione frontaliere istituito dal Trattato del

Quirinale, esso dovrebbe concentrarsi su due aree complementari: in primo luogo, l'identificazione del bacino di vita transfrontaliero e, in secondo luogo, la determinazione di precise priorità strategiche definite congiuntamente.

3.1.1 Identificazione del bacino di vita

Il processo di identificazione del bacino di vita comune italo-francese da parte delle autorità di frontiera implica innanzitutto il riconoscimento di uno specifico bacino di vita transfrontaliero in modo plurale.

La prima fase del riconoscimento ufficiale di un determinato bacino di vita, che si svilupperà successivamente, deve essere realizzata da entrambi gli Stati, dalle autorità locali transfrontaliere coinvolte e dalle popolazioni transfrontaliere interessate tenendo conto di diversi fattori.

In primo luogo, la definizione di un perimetro deve essere flessibile in modo da poter essere adattata al mutare delle situazioni.

In secondo luogo, l'identificazione del bacino di vita implica una denominazione consensuale, un "nome di battesimo" per così dire, che non dovrebbe porre enormi difficoltà ai popoli latini, la maggior parte dei quali proviene dalla stessa cultura cristiana.

Infine, esso presuppone istituzioni integrate, ossia una struttura binazionale che rappresenti le autorità locali transfrontaliere e che potrebbe essere organizzata sotto forma di Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), in grado di portare avanti una politica comune sotto la supervisione del Comitato di Cooperazione Frontaliera creato dal Trattato del Quirinale.

3.1.2 Determinazione di priorità strategiche precise definite congiuntamente

Prima di tutto, il ruolo evidente delle autorità locali e regionali è quello di essere in grado di elaborare un piano transfrontaliero specifico per il bacino di vita individuato, un piano convalidato sia dall'alto (dagli Stati), sia dalla base (cioè dai cittadini). Spetta agli Stati progettare questo nuovo strumento di pianificazione

transfrontaliera, e il Trattato del Quirinale fornisce i mezzi per realizzarlo nell'articolo 10, paragrafo 2, quando stabilisce che gli Stati contraenti: “ adottano le modifiche regolamentari e sottopongono ai rispettivi parlamenti le modifiche legislative necessarie per eliminare gli ostacoli alla cooperazione frontiera”.

In secondo luogo, la durata del bacino di vita creato dipenderà dalla sua capacità di soddisfare interessi comuni, all'interno di un ideale condiviso di lealtà, uguaglianza e rispetto reciproco, il cui scopo è quello di promuovere efficacemente i principi comuni. Da questo punto di vista, il bacino di vita transfrontaliero non può che essere un bacino di vita funzionale.

3.2 La costituzione sostenibile di un bacino di vita transfrontaliero funzionale

Il bacino di vita frontaliere comune all'Italia e alla Francia ha bisogno di essere animato da principi comuni in grado di alimentarlo spiritualmente e di sviluppare progetti costruttivi. In quest'ottica, è fondamentale poter attingere alle esperienze di cooperazione transfrontaliera per esportare i successi esistenti. Il servizio pubblico transfrontaliero ci sembra quindi lo strumento di gestione privilegiato per un'esistenza sostenibile ed efficace del bacino di vita transfrontaliero.

3.2.1 Principi comuni per la valorizzazione del bacino di vita

Sulla base di incontri sul campo e della prima riunione del comitato transfrontaliero nell'autunno del 2023, riteniamo che i principi comuni che regolano il bacino di vita, nel rispetto dell'ordine pubblico così come definito dai due Stati, siano i seguenti.

Da un lato, c'è il principio della libera circolazione di persone, beni e servizi, che implica un progresso nelle modalità pratiche di questa mobilità per soddisfare obiettivi economici, sanitari e culturali.

In secondo luogo, vi è la protezione e la condivisione delle risorse comuni; in senso lato, ciò riguarda l'aspetto ambientale dell'area transfrontaliera. Il bacino di vita transfrontaliero ha un ecosistema ambientale comune, a volte vitale,

come l'acqua dolce, e i cambiamenti climatici comportano gli stessi rischi per le popolazioni umane e le specie animali e vegetali.

Su questa base, il bacino di vita dovrebbe essere in grado di trarre ispirazione da tutti i successi esistenti nelle varie aree di cooperazione transfrontaliera.

3.2.2 Esportare esperienze di successo nella cooperazione transfrontaliera

Ogni bacino di vita dovrebbe essere in grado di beneficiare del feedback della cooperazione transfrontaliera. In sostanza, l'idea è di “non reinventare la ruota”, ma di attingere ai successi dei progetti di cooperazione per replicarli con profitto. Esistono diversi esempi eccellenti di cooperazione transfrontaliera.

Il bacino di vita transfrontaliero del Lago di Ginevra (Francia e Svizzera per l'area franco-valdo-ginevrina) è collegato dal trasporto ferroviario dalla fine del 2019: grazie ad esso, gli utenti dispongono di un sistema tariffario unificato, di facile comprensione e di facile accesso, adatto ai loro spostamenti casa-lavoro su entrambi i lati del confine.

L'innovativo progetto pilota franco-tedesco “Justice sans frontière” merita inoltre attenzione, perché offre un servizio di consulenza legale gratuito e bilingue in tutti i settori del diritto rilevanti per la regione e un aiuto pratico per l'accesso alla giustizia per i cittadini della regione di confine; questo servizio è certamente la chiave per sbloccare gli ostacoli alla mobilità delle imprese e dei servizi economici. Altri esempi sono il progetto franco-italiano di istruzione e formazione professionale sulle energie rinnovabili, Cross Border Energy Training, e il progetto “SPlasH! - Stop Plastics in H2O”, realizzato dall'Università di Genova in collaborazione con l'Istituto Europeo di Ricerca e l'Università di Tolone per comprendere l'inquinamento transfrontaliero da microplastiche analizzando le acque portuali di Genova, Olbia e Tolone.

Nel campo della pianificazione territoriale esiste anche il meccanismo di consultazione transfrontaliera tra le regioni Hauts de France, Fiandre e Vallonia per la realizzazione di alcuni documenti di pianificazione (il piano urbanistico

locale [PLU¹³] e il piano di coerenza territoriale [SCoT¹⁴]), ma anche il piano regionale per lo sviluppo, lo sviluppo sostenibile e l'uguaglianza territoriale [SRADDET¹⁵] e le zone di sviluppo concertato [ZAC¹⁶].

Da questi esempi emerge che la cooperazione transfrontaliera promuove idee creative.

Per realizzare questi progetti funzionali, inoltre, si dovrebbe privilegiare uno strumento fortemente voluto sia dagli Stati che dall'Unione europea, come il servizio pubblico transfrontaliero.

Nella sua relazione del 14 luglio 2021, la Commissione europea ha proposto di sviluppare “servizi pubblici transfrontalieri più numerosi e di migliore qualità”¹⁷. Per le autorità pubbliche transfrontaliere, questo strumento ha un forte potenziale. Ad esempio, a livello del bacino di vita transfrontaliero della Roya, il servizio pubblico transfrontaliero potrebbe rispondere pienamente alle richieste delle popolazioni per la gestione delle risorse idriche, dei trasporti, sia ferroviari che stradali, e infine nel campo della protezione della biodiversità. La natura ignora le frontiere ed è un bell'esempio da seguire per dare realtà alla specifica area di vita transfrontaliera della Roya, ma anche a tante altre aree transfrontaliere le cui popolazioni condividono lo stesso spazio.

Riassunto Partendo dall'analisi delle pratiche e delle esperienze di cooperazione transfrontaliera, lo studio vuole dimostrare l'esistenza di un deficit di democrazia partecipativa a livello transfrontaliero a cui è necessario porre rimedio alla luce dell'introduzione del concetto di “bacino di vita”. La creazione di un bacino di vita transfrontaliero implica, infatti, la nascita di una comunità di bacino binazionale in grado di utilizzare strumenti di democrazia partecipativa e di rappresentanza. A questo

13. PLU: plan local d'urbanisme

14. SCoT: schéma de cohérence territoriale

15. SRADDET: Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires.

16. ZAC: zone d'aménagement concertée

17. http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Focus/FOCUS_Services_publics_mars2022.pdf

scopo vengono esaminati gli strumenti giuridici esistenti a livello internazionale, bilaterale e nazionale per promuovere la democrazia partecipativa.

Parole chiave: Democrazia partecipativa, Bacino di vita, Cooperazione transfrontaliera.

Resume. A partir de l'analyse des pratiques et des expériences de coopération transfrontalière, l'étude vise à démontrer l'existence d'un déficit de démocratie participative au niveau transfrontalier qu'il convient de combler à la lumière de l'introduction du concept de « bassin de vie ». La création d'un bassin de vie transfrontalier implique en effet l'émergence d'une communauté de bassin binationale capable d'utiliser les instruments de la démocratie participative et de la représentation. A cette fin, les instruments juridiques internationaux, bilatéraux et nationaux existants pour promouvoir la démocratie participative sont examinés.

Mots Clés: Démocratie participative, Bassin de vie, Coopération transfrontalière.

Abstract. Starting from the analysis of cross-border cooperation practices and experiences, the study aims to demonstrate the existence of a deficit of participatory democracy at the cross-border level, that needs to be amended in light of the introduction of the concept of "cross-border living area". The creation of a cross-border living area implies, in fact, the emergence of a binational community capable of using tools of participatory democracy and representation. To this end, existing international, bilateral and national legal instruments to promote participatory democracy are examined.

Keywords: Participatory democracy, Cross-border living area, Cross-border cooperation.

Allegato 1: Strumenti di finanziamento e di ricerca per la cooperazione tra Italia e Francia

Emanuela Rubbino

Sommario: 1. Introduzione - 2. Strumenti di finanziamento e di ricerca in Francia - 2.1 Il dottorato in Francia - 2.2 Altre fonti di finanziamento ministeriale francesi per la ricerca: L'Agence Nationale de la Recherche (ANR) - 2.3 I finanziamenti europei negli enti regionali francesi - 3. Strumenti di finanziamento e di ricerca in Italia - 3.1 Il dottorato in Italia - 3.2 Altre fonti di finanziamento ministeriale italiani: Il Programma Nazionale per la Ricerca - 3.3 Le fonti di finanziamento europeo nelle regioni italiane - 4. I finanziamenti dei programmi di cooperazione territoriale europea - 5. Ulteriori fonti di finanziamento per la ricerca e la cooperazione italo-francese: L'Università Italo-francese.

1. Introduzione

L'Italia e la Francia sono partner strategici per la cooperazione scientifica e tecnologica e la promozione dell'offerta scientifica ed universitaria. La cooperazione universitaria e scientifica tra i due Paesi si misura alla luce dell'intensa mobilità tra studenti e insegnanti nei rispettivi istituti oltre che dalle numerose offerte accademiche in diverse discipline per il conseguimento di doppi titoli nei percorsi di lauree triennale e magistrale. Attraverso una panoramica sulle fonti di finanziamento per la ricerca e per la cooperazione tra i due Paesi, necessariamente non esaustiva in considerazione della variabilità delle fonti nel tempo e delle scadenze delle offerte di finanziamento, il presente contributo intende stimolare la cooperazione accademica tra i due Paesi nonché la crescita di una nuova generazione di ricercatori e di nuove figure professionali a sostegno delle relazioni transfrontaliere tra l'Italia e la Francia.

2. Strumenti di finanziamento e di ricerca in Francia

2.1 Il dottorato in Francia

Il dottorato in Francia è il più alto titolo accademico rilasciato dall'università. Dalla durata di tre anni, dopo il conseguimento della laurea magistrale nazionale (master) o a seguito dell'equipollenza di un titolo estero equivalente, il dottorato permette di ottenere, dopo la discussione di una tesi, il titolo di dottore di ricerca. Il dottorato è un percorso di formazione attraverso la ricerca, svolto all'interno di un laboratorio e organizzato da una delle 270 scuole di dottorato (les écoles doctorales) presenti in tutto il territorio francese, istituti che hanno il compito di coordinare i programmi di dottorato di ricerca all'interno delle università, al pari dei dipartimenti di dottorato in altri paesi. In Francia, il dottorato è regolamentato principalmente dal Codice dell'Educazione, in particolare dagli articoli L612-1 a L612-7¹ che ne definiscono le condizioni di accesso, la durata ed il ruolo delle scuole di dottorato, a cui si aggiungono specifici decreti ed ulteriori disposizioni normative. Il percorso dei dottorati è per la maggior parte finanziato dal Ministero francese dell'Istruzione Superiore, della Ricerca e dell'Innovazione ma esistono anche forme di finanziamento degli enti territoriali. Il dottorato può prevedere diverse forme di finanziamento: il contratto di dottorato, la convenzione industriale di formazione attraverso la ricerca e borse di studio specifiche. Previsto dall'articolo L.412-2 del Codice della Ricerca, il contratto di dottorato di diritto pubblico² è stipulato tra un dottorando iscritto a un corso di dottorato e un datore di lavoro appartenente al settore pubblico, quali gli istituti di istruzione superiore e altri enti pubblici i cui statuti prevedono una missione di istruzione superiore o di ricerca³, a eccezione degli enti pubblici a carattere

1. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000036687648/

2. www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/le-financement-doctoral-46472

3. Tra gli altri, gli istituti di istruzione superiore a carattere scientifico, culturale e professionale (EPSCP), a carattere scientifico e tecnologico (EPST); gli istituti pubblici di istruzione superiore; gli enti pubblici di ricerca con una missione statutaria di istruzione superiore o di ricerca

industriale e commerciale (EPIC), delle fondazioni o imprese. Il contratto di diritto privato, di più recente applicazione, è previsto dall'articolo L.1242-3 del Codice del lavoro e dall'articolo L. 412-3 del Codice della ricerca e prevede la stipula di un contratto tra un dottorando iscritto a un corso di dottorato e un datore di lavoro appartenente al settore privato⁴. In questi casi il datore di lavoro privato definisce un progetto di ricerca e diffonde un'offerta di lavoro alle scuole di dottorato interessate; tale offerta di lavoro specifica in particolare l'argomento del progetto di dottorato, la natura delle attività di ricerca e delle attività complementari affidate al dipendente dottorando, le competenze richieste, le condizioni di svolgimento della tesi e la retribuzione prevista. La stipula del contratto di dottorato di diritto privato è subordinata all'accordo del direttore della scuola di dottorato in cui è iscritto il dottorando, che richiede preventivamente il parere del relatore di tesi. In entrambi i casi spetta agli istituti pubblici di istruzione superiore o di ricerca determinare la dotazione finanziaria da destinare al finanziamento dei contratti di dottorato. Questi sono stabiliti dal responsabile dell'istituto pubblico interessato su proposta del direttore della scuola di dottorato a cui è assegnato il dottorando. È da notare che, a prescindere dall'origine dei finanziamenti concessi all'istituto pubblico di istruzione superiore o di ricerca (ente locale, impresa), un contratto di dottorato può essere stipulato non appena l'importo dei finanziamenti consente di retribuire il dottorando nel rispetto della retribuzione minima. Il contratto di dottorato può anche basarsi su co-finanziamenti. La Convenzione industriale di formazione attraverso la ricerca (CIFRE)⁵ rappresenta uno strumento che permette alle aziende di beneficiare di un aiuto finanziario per assumere un giovane dottorando i cui lavori di ricerca, supervisionati da un laboratorio pubblico di ricerca, mirano in ultima analisi al rafforzamento degli scambi tra i laboratori di ricerca pubblici e il mondo socio-economico, contribuendo alla competitività e ai processi di innovazione delle

4. Tra gli altri gli enti pubblici a carattere industriale e commerciale (EPIC), fondazioni riconosciute di pubblica utilità (FRUP), istituti di istruzione superiore privati di interesse generale (EESPIG), imprese.

5. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/les-cifre-46510>

aziende con sede in Francia. Creato nel 1981 questo dispositivo, finanziato dal Ministero francese dell'Istruzione Superiore, della Ricerca e dell'Innovazione, prevede la collaborazione di tre soggetti, quali l'azienda che affida ad un dottorando un lavoro di ricerca oggetto della tesi, il laboratorio di ricerca esterno all'azienda e garante della supervisione scientifica del dottorando, e infine quest'ultimo titolare di un diploma di laurea magistrale o equivalente. Ulteriori opportunità di finanziamento possono provenire da ulteriori fonti di finanziamento, quali gli organismi di ricerca, come il CNRS (Centro Nazionale per la Ricerca Scientifica) o l'INSERM (Istituto Nazionale della Salute e della Ricerca Medica), gli enti territoriali, in particolare le regioni, che spesso finanziano dottorati nei settori strategici per lo sviluppo del territorio, le fondazioni, sia pubbliche che private, che possono erogare borse di studio o finanziare progetti di ricerca specifici, le associazioni, che operano in diversi ambiti e possono sostenere la ricerca di dottorandi i cui progetti sono in linea con le loro finalità.

2.2 Altre fonti di finanziamento ministeriale francesi per la ricerca: l'Agence Nationale de la Recherche (ANR)

L'Agence nazionale francese per la ricerca⁶ (ANR) è un ente pubblico di carattere amministrativo, istituito sotto la tutela del Ministero francese dell'Istruzione Superiore, della Ricerca e dell'Innovazione. Creata nel 2005 per promuovere la ricerca francese su progetti e stimolare l'innovazione favorendo l'emergere di progetti collaborativi multidisciplinari, l'Agence incoraggia le collaborazioni pubblico-privato attuando il finanziamento della ricerca su progetti per operatori pubblici in cooperazione tra loro o con le imprese.

Nell'ambito delle sue missioni l'ANR mira a sostenere l'eccellenza della ricerca francese su diversi livelli di avanzamento tecnologico, per farlo l'Agence promuove diverse aree di intervento ognuna delle quali propone diversificati strumenti di finanziamento per specifiche azioni. Le macro aree di finanziamento mirano al sostegno della ricerca di base, dello sviluppo della ricerca collaborativa ed il

6. <https://anr.fr/fr/>

trasferimento tecnologico, della politica nazionale di ricerca, della promozione e della partecipazione di gruppi di ricerca francesi ai programmi europei ed internazionali ed al sostegno di urgenti esigenze di ricerca. Il principale bando dell’Agenzia nazionale di ricerca è il Bando annuale per progetti generici (AAPG), rivolto a tutte le comunità scientifiche e a tutti gli attori pubblici o privati coinvolti nella ricerca francese. L’AAPG 2025 è strutturato in 57 assi di ricerca di cui 38 all’interno di 7 settori disciplinari e 19 rivolti a sfide trasversali ed interdisciplinari. Il bando per progetti generici utilizza cinque strumenti di finanziamento che permettono di sostenere progetti di ricerca individuale, condotti da giovani ricercatori o giovani ricercatrici (strumento JCJC), progetti di ricerca ambiziosi condotti da un team (strumento PRME), progetti di ricerca collaborativa in un contesto nazionale (strumento PRC), progetti di ricerca collaborativa internazionale bilaterale (strumento PRCI), progetti di ricerca collaborativa che includono un partner di tipo “Impresa” (strumento PRCE). Infine, l’Agenzia nazionale francese per la ricerca è stata incaricata dal governo per la gestione dei fondi destinati all’istruzione superiore e alla ricerca nell’ambito del programma Francia 2030⁷, un programma di investimenti per il futuro lanciato nel 2021 e dotato di un budget di 54 miliardi di euro. Il programma, che mira a rispondere alle grandi sfide del nostro tempo, si declina in 43 programmi e strumenti prioritari per la ricerca (PEPR) che hanno l’ambizione di costruire e consolidare l’eccellenza francese in settori scientifici prioritari a livello nazionale ed europeo.

2.3 I finanziamenti europei negli enti regionali francesi

A partire dal 2007, con l’approvazione della legge “Thiollière” e successivamente con la legge di orientamento del 2014, gli enti locali francesi acquisiscono la facoltà di impegnarsi in iniziative internazionali, nei limiti del rispetto degli accordi internazionali assunti dallo Stato ed in accordo con le sue prerogative.

7. www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/france-2030-plan-d-investissement-pour-la-france-de-demain-88087

Sulla base di questo principio la politica di coesione dell'Unione europea permette agli enti locali francesi di allocare dei finanziamenti per progetti di ricerca e di cooperazione. Rispetto alle regioni francesi situate al confine marittimo e terrestre con l'Italia, i fondi stanziati per il periodo di programmazione europea 2014-2020 agiscono su differenti assi prioritari⁸. Per la Région Sud il programma FEDER-FSE+ FTJ-Massif des Alpes 2021-2027⁹ ha stanziato un budget di 615 milioni di euro declinato su quattro obiettivi europei: un'Europa più intelligente, un'Europa più verde, un'Europa più sociale e un'Europa più vicina ai cittadini. In riferimento alla cooperazione transfrontaliera con l'Italia, nel suo documento programmatico, la Regione dichiara di promuovere la collaborazione con le vicine regioni italiane (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Toscana e Sardegna) attraverso lo stanziamento di fondi per il finanziamento di progetti di ricerca¹⁰. La regione Auvergne-Rhône-Alpes ha invece stanziato 880 milioni di euro su sei assi d'intervento prioritario in materia di innovazione, sostegno alle PMI, ecologia positiva, sviluppo rurale e formazione professionale come previsto nel documento programmatico FEDER/FSE+/ FTJ 2021-2027¹¹, per il finanziamento di progetti europei¹². Infine, la Corsica con un budget di 117 milioni di euro intende rispondere a quattro obiettivi strategici, un'Europa più intelligente, più verde, più sociale e più vicina ai cittadini. La strategia del programma FEDER-FSE + 2021-2027, costruita in complementarità anche con il Programma Interreg Italia-Francia Marittimo, come più volte ribadito nel documento programmatico¹³, dedica particolare attenzione ai progetti che rispondono alle esigenze condivise sul piano transfrontaliero o transnazionale.

8. www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/fiches-programmes-regionaux-nationaux-feder-fse-ftj-2021-2027

9. https://europe.maregionsud.fr/fileadmin/Documents_cles_2021-2027/Programme_Provence-Alpes-Cote_d_Azur_et_Massif_des_Alpes_FEDER-FSE_-FTJ_2021-2027__V_1.3_.pdf

10. <https://europe.maregionsud.fr/aides-et-appels-a-projets/projets>

11. <https://www.europenauvergnerhonealpes.fr/media/22/download?inline=inline>

12. www.europenauvergnerhonealpes.fr/aides-europeennes

13. www.europa.corsica/wp-content/uploads/2023/02/sfc2021-PRG-2021FR16FFPR015-1.2.pdf

3. Strumenti di finanziamento e di ricerca in Italia

3.1 Il dottorato in Italia

Il dottorato di ricerca in Italia fa parte del terzo ciclo della formazione universitaria, dalla durata di tre anni la cui ammissione richiede il possesso di una laurea magistrale italiana o di un titolo estero equipollente ed il superamento di un concorso per l'accesso. La legislazione italiana regola il dottorato di ricerca con il Decreto n. 226 del 14/12/2021¹⁴ e con le linee guida di cui al DM n. 301 del 22/03/2022¹⁵. Secondo l'ordinamento italiano, l'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato proposti dalle Università devono essere in coerenza con gli standard europei per lo sviluppo di una mirata, originale e qualificata attività di ricerca nei settori di interesse riconosciuti a livello internazionale. In Italia è possibile presentare istanza di accREDITAMENTO per diverse tipologie di dottorato normalmente suddivisi tra forma non associata¹⁶ o forma associata¹⁷ per mezzo di convenzioni o consorzi con le Università proponenti. Le Università che scelgono l'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato in forma associata mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di consorzi, necessitano la preventiva valutazione di idoneità degli enti associati da parte dell'ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca). Tali convenzioni o consorzi possono essere stipulati tra le università italiane e le altre università italiane o estere, gli enti di ricerca pubblici o privati italiani o esteri in possesso dei requisiti di elevata qualificazione culturale e scientifica o altre istituzioni¹⁸, le Istituzioni AFAM (Alta Formazione Artistica Musicale Coreutica), le imprese

14. www.mur.gov.it/it/atti-e-normativa/decreto-ministeriale-n226-del-14-12-2021

15. www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-05/Decreto%20Ministeriale%20n.%20301%20del%2022-03-2022.pdf

16. di cui all'art. 3, commi 1 e 3 del DM. 301 del 22 marzo 2022

17. di cui all'art. 3, comma 2 del DM. 301 del 22 marzo 2022

18. Istituzioni di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 21 dicembre 1999, n. 508, quali le accademie di belle arti, l'Accademia nazionale di arte drammatica e gli istituti superiori per le industrie artistiche e i conservatori di musica

italiane o estere per attività di ricerca e sviluppo, le pubbliche amministrazioni o le istituzioni culturali ed infrastrutture di ricerca di rilievo europeo o internazionale. Lo scopo dei percorsi di dottorato è quello di formare una figura di elevato profilo professionale in grado di acquisire strumenti umani, scientifici e metodologici per lavorare sulla ricerca o eventualmente nell'insegnamento universitario. In questo periodo di formazione, il dottorando è seguito da un docente tutor che lo guida nelle attività formative e di ricerca. I corsi di dottorato sono solitamente strutturati in due parti, nella prima il dottorando ha la possibilità di arricchire la sua formazione partecipando a corsi, seminari e conferenze. Nella seconda le attività sono principalmente dedicate alla ricerca con possibili soggiorni all'estero. Questa fase si conclude con la discussione di un elaborato finale ed il conseguimento del titolo di Dottore di Ricerca (Doctor of Philosophy, PhD). Tra le altre tipologie di dottorato, esistono anche quelli industriali¹⁹, stipulati sulla base di convenzioni o consorzi con le imprese, anche estere, che svolgono una qualificata attività di ricerca e sviluppo. In questi casi le tematiche di ricerca caratterizzanti il corso di dottorato industriale concernano la promozione dello sviluppo economico e del sistema produttivo, facilitando la progettazione congiunta in relazione alle tematiche della ricerca e alle attività dei dottorandi. In questa tipologia di dottorati i dottorandi devono svolgere parte del proprio periodo di ricerca presso l'azienda e l'università può destinare una quota dei posti disponibili ai dipendenti dell'impresa, che sono ammessi al dottorato in seguito al superamento della relativa selezione. Le modalità di svolgimento delle attività di ricerca presso l'impresa, nonché la ripartizione dell'impegno complessivo del dipendente e la durata del corso di dottorato, sono stabiliti dalla convenzione specifica tra università e impresa. Il dottorato di interesse nazionale²⁰ rappresenta invece uno strumento innovativo, complementare ai dottorati di ricerca tradizionali poiché contribuisce in modo incisivo al progresso della ricerca, anche attraverso il raggiungimento di obiettivi specifici delle aree prioritarie di intervento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ivi

19. di cui all'art. 10 del DM. 301 del 22 marzo 2022

20. di cui all'art. 11 del DM. 301 del 22 marzo 2022

compresi quelli connessi alla valorizzazione dei corsi di dottorato innovativo per la pubblica amministrazione e per il patrimonio culturale, ovvero del Programma nazionale per la ricerca o dei relativi Piani nazionali.

3.2 Altre fonti di finanziamento ministeriale italiani: Il Programma Nazionale per la Ricerca

Uno dei principali strumenti di programmazione del Ministero italiano dell'Università della Ricerca (MUR) è il Programma Nazionale per la Ricerca (PNR)²¹, un documento che orienta le politiche della ricerca in Italia alla cui realizzazione concorrono le principali amministrazioni dello Stato. Il PNR rappresenta un punto di incontro fra tutte le amministrazioni pubbliche centrali e regionali che contribuiscono alla formazione delle linee d'intervento da seguire in materia di ricerca e innovazione. Il 15 dicembre 2020, è stato approvato il Programma nazionale per la ricerca 2021-2027²², frutto di un ampio confronto avviato dal MUR con la comunità scientifica, con le amministrazioni dello Stato e delle Regioni, e per la prima volta tramite una consultazione pubblica, ai portatori di competenze e di interesse pubblici e privati e alla società civile. Il PNR costituisce la cornice entro la quale si delineano le linee strategiche attraverso cui il sistema Paese sostiene il mondo della ricerca, uno strumento di programmazione quadro pluriennale pensato per contribuire, tra gli altri, al raggiungimento degli Obiettivi della politica di coesione 2021-2027 nonché all'iniziativa Next Generation EU. Le fonti di finanziamento utilizzate a tale scopo sono molteplici e di diversa natura e possono essere aggregate in quattro grandi categorie: fondi di diretta competenza del MUR, fondi strutturali di investimento europeo, fondi nazionali destinati alla politica di coesione, programmi europei a gestione diretta. A livello ministeriale esistono ulteriori strumenti di finanziamento che forniscono ulteriori opportunità di intervento diretto a sostegno della ricerca. Fra questi il MUR ha stabilito nuove risorse per il finanziamento di attività di

21. www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/ricerca/programmazione/programma-nazionale-la-ricerca

22. www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-05/PNR2021-2027.pdf

ricerca fondamentale, la cosiddetta Ricerca di Base²³, svolte da Università ed enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero, a valere sulle disponibilità del Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST). Sullo stesso fondo, il MUR sostiene anche attività di ricerca industriale²⁴ ovvero di ricerca fondamentale, inserite in accordi e programmi europei e internazionali. Il Programma PRIN (Progetti di Rilevante Interesse Nazionale)²⁵ finanzia progetti di ricerca pubblica portati avanti da istituzioni universitarie italiane, statali e non statali, incluse le scuole superiori a ordinamento speciale e gli enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR, allo scopo di favorire il rafforzamento delle basi scientifiche nazionali e rendere più efficace la partecipazione italiana ai Programmi Quadro di ricerca e innovazione dell'Unione europea. I finanziamenti sono destinati a progetti di ricerca fondamentale di elevato livello scientifico che, per complessità e natura, richiedono la collaborazione tra più unità operative distribuite su più atenei o enti di ricerca. In ultimo il Fondo Italiano per la Scienza (FIS)²⁶ è destinato a promuovere lo sviluppo della ricerca fondamentale secondo modalità consolidate a livello europeo, che si concretizzino in procedure competitive sul modello dell'European Research Council (ERC), finanziando progetti di ricerca di elevato contenuto scientifico, svolti da gruppi di ricerca indipendenti, sotto il coordinamento scientifico di un Principal Investigator, italiano o straniero in possesso dei requisiti previsti, e da ricercatori emergenti (Starting Grant) ed in carriera (Consolidator Grant).

3.3 Le fonti di finanziamento europeo nelle regioni italiane

Per il ciclo di programmazione 2021-2027, con una dotazione finanziaria di 78,19 miliardi di euro, l'Italia è titolare di 62 programmi di finanziamento, di cui 38 Programmi regionali (PR) a gestione delle amministrazioni regionali. Con riferimento alle regioni italiane situate al confine terrestre e marittimo

23. www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/ricerca/programmi-di-finanziamento/ricerca-di-base

24. www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/ricerca/programmi-di-finanziamento/ricerca-industriale

25. <https://prin.mur.gov.it/Home>

26. www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/ricerca/programmi-di-finanziamento/fis

con la Francia, i documenti strategici regionali per la programmazione delle politiche europee di sviluppo individuano le priorità di intervento e allocano risorse, definendo strategie per raggiungere gli obiettivi strategici della politica di coesione anche per aspetti relativi alla cooperazione transfrontaliera italo-francese. Per la Regione Liguria nella programmazione 2021-2027 sono stati assegnati 630 milioni di risorse, un'importante dotazione finanziaria il cui 90% verrà destinato in favore delle imprese. Il Programma FESR della regione Liguria mira a raggiungere tre Obiettivi di Policy, per un'Europa più competitiva ed intelligente (OP1), un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio (OP2), un'Europa più vicina ai cittadini (OP5), allocando la maggior parte delle risorse nei primi due obiettivi. Nel suo documento programmatico la Regione, facendo riferimento al Trattato del Quirinale, auspica l'attivazione di progetti di cooperazione transfrontaliera con la Francia in tutti gli ambiti delle politiche pubbliche, in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile ed in sinergia con i Programmi Alpine Space, Francia-Italia Alcotra e Italia-Francia Marittimo. Un calendario di appuntamenti è stato definito per presentare proposte nelle varie opportunità di finanziamento²⁷. La regione Piemonte con una dotazione finanziaria di 1,5 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, ha definito il suo Programma Regionale FESR²⁸ su cinque obiettivi strategici (priorità) quali responsabilità sociale d'impresa (RSI), competitività e transizione digitale, transizione ecologica e resilienza, mobilità urbana sostenibile, infrastrutture per lo sviluppo delle competenze, coesione e sviluppo territoriale. All'interno del Programma la quota maggiore (807 milioni) è stata assegnata alla promozione di ricerca e sviluppo, competitività e innovazione, transizione digitale e sostenibile del sistema produttivo regionale. Completano il quadro gli interventi previsti per la mobilità ciclistica (40 milioni), quelli per le infrastrutture per lo sviluppo delle competenze (20 milioni), mentre la priorità coesione e sviluppo

27. <https://www.regione.liguria.it/homepage-fondi-europei/cosa-cerchi/le-programmazioni-fesr/programma-operativo-fesr-2021-2027/calendarioinviti-21-27-fesr.html>

28. <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2024-05/sfc2021-prg-2021it16rfpr014-4.0.pdf>

territoriale (140 milioni) sosterrà lo sviluppo dei territori e delle comunità locali. Nell'ambito di ciascuna priorità è possibile tenersi aggiornati sull'attuazione delle diverse misure e sui relativi bandi²⁹. Il Programma regionale Fesr 2021-2027³⁰ della Regione Toscana ha una dotazione complessiva di 1,23 milioni di euro ed è articolato in quattro priorità: ricerca, innovazione, digitalizzazione e competitività, transizione ecologica, resilienza e biodiversità, mobilità urbana sostenibile, coesione territoriale e sviluppo locale integrato. Il documento programmatico evidenzia più volte come, in complementarità con il Programma di Cooperazione transfrontaliera Italia-Francia Marittimo, gli interventi attivati sono in sinergia con quanto previsto dalla programmazione FESR. Le relative opportunità di finanziamento sono pubblicate sul sito istituzionale ed in continuo aggiornamento³¹. Il Programma regionale FESR 2021-27³² della Regione autonoma Valle d'Aosta è stato approvato con un valore complessivo di 92,5 milioni di euro e prevede di sostenere, nel prossimo settennio, tre Obiettivi Strategici: un'Europa più competitiva e intelligente (OP1), un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio (OP2), un'Europa più sociale (OP4), allocando la maggior parte delle risorse nei primi due obiettivi. Come specificato nel documento programmatico molti temi afferenti al raggiungimento di tali obiettivi, sono affrontati in sinergia con il Programma Interreg Italia-Francia. Il calendario delle opportunità fornisce informazioni puntali per i potenziali beneficiari rispetto alla programmazione delle attività³³. Infine, il Programma Regionale FESR della Regione Sardegna 2021-2027 con una dotazione complessiva quasi raddoppiata rispetto al precedente ciclo di programmazione, conta 1.581 milioni di euro. Il programma è articolato in sei priorità principali

29. <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/fondo-europeo-sviluppo-regionale-fesr/programma-regionale-fesr-2021-2027/misure-attuate-pr-fesr-2021-2027>

30. https://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5412646&nomeFile=Delibera_n.329_del_25-03-2024-Allegato-A_

31. <https://www.regione.toscana.it/bandi-opportunit%C3%A0>

32. <https://new.regione.vda.it/Media/Regione/Hierarchy/2/219/ALLEGATO%20A%20-%20PROGRAMMA.pdf>

33. <https://new.regione.vda.it/europa/fondi-e-programmi/fondo-europeo-di-sviluppo-regionale/fesr-2021-27/calendario-degli-inviti-a-presentare-proposte>

che tracciano le traiettorie verso una transizione sostenibile quali la competitività intelligente, la transizione digitale, la transizione verde, la mobilità urbana sostenibile, una Sardegna più sociale e inclusiva, uno sviluppo integrato urbano e territoriale. Tra le scelte strategiche individuate dalla Regione, alle priorità transizione verde, transizione digitale e Competitività intelligente sono state destinate le maggiori risorse. Le opportunità di finanziamento sono disponibili sul sito istituzionale³⁴.

4. I finanziamenti dei programmi di cooperazione territoriale europea

Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 prevede la partecipazione dell'Italia e della Francia in diversi programmi di cooperazione territoriale europea, tra cui i due programmi di cooperazione transfrontaliera italo-francese Alcotra (per i confini terrestri) e Marittimo (per i confini marittimi) i programmi di cooperazione transnazionale EURO-MED e Spazio Alpino, il programma di cooperazione transfrontaliera esterna NEXT MED, ed infine i programmi di cooperazione interregionale Interreg Europe, Urbact, Espon e Interact. Su impulso del Trattato del Quirinale, il cui articolo 10 definisce nuove prospettive per la cooperazione transfrontaliera italo-francese, stimolando la partecipazione delle collettività locali e delle autorità regionali e locali nell'ottica di rafforzare i rapporti bilaterali, anche la nuova programmazione 21-27 definisce nuove priorità e alloca nuovi finanziamenti alla cooperazione. Il programma Interreg Italia-Francia Marittimo 2021-2027³⁵, con una dotazione finanziaria totale di 193,30 milioni di euro, si concentra su cinque priorità: una modernizzazione intelligente e sostenibile, una resilienza ed efficienza dal punto di vista delle risorse; una connessione fisica e digitale, efficienza in capitale sociale e la qualità del capitale umano, una migliore governance transfrontaliera, proponendo opportunità di finanziamento programmate al 2025³⁶. Parimenti, l'attuale sesta programmazione 2021-2027 del

34. <https://www.sardegnaprogrammazione.it/opportunita-di-finanziamento>

35. <https://interreg-marittimo.eu/>

36. <https://interreg-marittimo.eu/calendario-avvisi>

programma Interreg ALCOTRA³⁷ ammonta a 182,33 milioni di euro e finanzia iniziative coerenti alle cinque sfide prioritarie dell'Unione europea: innovazione e ricerca, ambiente, inclusione sociale, approccio territoriale, superamento degli ostacoli transfrontalieri, in un calendario di avvisi per differenti opportunità di finanziamento³⁸. Il programma di cooperazione Interreg NEXT MED³⁹ in questa terza generazione di programmazione alloca finanziamenti per un totale di 253 milioni di euro per progetti volti a sviluppare la regione mediterranea in un'area più intelligente, più verde, più inclusiva e meglio governata in un calendario di opportunità attualmente in corso⁴⁰. Per il programma Interreg EURO-MED⁴¹ il budget totale del programma per il periodo 2021-2027 ammonta a circa 294 milioni di euro preposti per il finanziamento di progetti⁴² volti ad apportare soluzioni per affrontare quattro missioni complementari: rafforzamento di un'economia innovativa e sostenibile, la tutela, il ripristino e la valorizzazione dell'ambiente naturale e del patrimonio, la promozione delle aree verdi residenziali, la promozione del turismo sostenibile. Il programma di cooperazione Spazio Alpino⁴³ sostiene progetti volti a sviluppare soluzioni transnazionali per sfide connesse alla regione alpina, in un calendario di opportunità di finanziamento in continuo aggiornamento⁴⁴. Tra i programmi di cooperazione interregionale il programma Interreg Europe, ha stanziato per la programmazione 2021-2027 un budget di 394 milioni di euro destinato a supportare i governi locali, regionali e nazionali di tutta Europa nello sviluppo e nell'attuazione di politiche più efficaci, contribuendo al raggiungimento delle priorità europee per una migliore governance regionale, per un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale e più vicina ai cittadini. Le proposte di finanziamento sono in

37. www.interreg-alcotra.eu/it

38. www.interreg-alcotra.eu/it/bandi-0

39. www.interregnextmed.eu/

40. www.interregnextmed.eu/apply-for-funding/first-call-for-proposals/

41. <https://interreg-euro-med.eu/en/>

42. <https://interreg-euro-med.eu/en/get-involved/>

43. <https://www.alpine-space.eu/>

44. www.alpine-space.eu/how-to-apply/#calls

continua fase di aggiornamento⁴⁵. Il programma Urbact per lo sviluppo urbano integrato, giunto alla sua quarta generazione di programmazione, stanziava 86,77 milioni di euro per la realizzazione di progetti che integrano le priorità trasversali dell'Unione europea in materia di politiche digitali, verdi e di parità di genere nei processi di sviluppo urbano. Le proposte di finanziamento sono calendarizzate per il settennato e disponibili sul sito ufficiale⁴⁶. Il programma Espon, a supporto delle politiche europee per lo sviluppo ed in particolare per la politica di coesione, fornisce strumenti di analisi per le autorità pubbliche e stakeholder. Il programma non offre bandi per la sovvenzione di progetti ma per mezzo di bandi di gara, manifestazioni di interesse, tirocini e consulenze pubbliche fornisce servizi e analisi specializzati. Le differenti opportunità sono in costante aggiornamento⁴⁷. Infine, il programma Interact⁴⁸, che sostiene l'attuazione dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea, rappresenta un valido strumento a supporto di tutti gli attori coinvolti nella gestione dei progetti, promuovendo lo scambio di buone pratiche e fornendo un mirato supporto tecnico al fine di massimizzare l'impatto dei fondi UE. Nella programmazione 2014-2020 Interact ha lanciato nuovi strumenti di supporto, come l'Academy, con programmi di formazione certificati, e l'Interreg Knowledge Fair, un evento che riunisce esperti Interreg per un confronto su larga scala.

5. Ulteriori fonti di finanziamento per la ricerca e la cooperazione italo-francese: L'Università Italo-francese

L'Università Italo Francese (UIF)⁴⁹ è un'istituzione che promuove la collaborazione universitaria e scientifica tra l'Italia e la Francia creata sulla base di un accordo intergovernativo firmato a Firenze il 6 ottobre 1998. La sede del segretariato italiano è ospitata presso l'Università degli Studi di

45. www.interregeurope.eu/call-for-projects#anchor-list-of-calls

46. <https://urbact.eu/get-involved>

47. <https://www.espon.eu/engage>

48. <https://www.interact-eu.net/>

49. www.universite-franco-italienne.org/it/

Torino mentre la sede francese è ospitata presso l'Université Grenoble Alpes. Il funzionamento dell'Università italo-francese si distingue dalle consuete attività di offerte formative in quanto non propone corsi di laurea ma persegue il principale obiettivo di favorire l'integrazione della formazione universitaria e della ricerca potenziando la cooperazione universitaria tra l'Italia e la Francia. Per fare questo l'Università italo-francese, oltre a promuove la convergenza dei sistemi universitari dei due Paesi, favorendo il rilascio di doppi diplomi, finanzia programmi congiunti di ricerca e di formazione continua e corsi tematici e linguistici di alta specializzazione. In merito ai titoli accademici di primo e secondo ciclo l'Università sostiene corsi di laurea binazionali italo-francesi di secondo livello che prevedono il rilascio di diplomi congiunti o doppi diplomi. Per la formazione di terzo livello, l'Università offre borse di studio triennali e programmi di mobilità e co-tutela. Le opportunità di finanziamento per le attività di ricerca e di cooperazione sono molteplici e di diverse tipologie⁵⁰, pubblicati tutti con cadenza annuale. Il bando Vinci favorisce l'integrazione tra i sistemi di insegnamento universitario italiano e francese e si articola su quattro tipologie di finanziamenti: sussidi per diplomi congiunti o doppi diplomi di secondo livello, contributi di mobilità per tesi di dottorato in co-tutela, borse triennali di dottorato in co-tutela, cofinanziamenti per assegni di ricerca post-dottorali. Il programma Galileo di cooperazione scientifica ha come obiettivo quello di stimolare lo sviluppo di nuovi rapporti di cooperazione scientifica tra i due paesi sulla base di progetti comuni, favorendo gli scambi di ricerca italo-francesi tra giovani ricercatori. Il programma "Cattedre italo-francesi", attivo dal 2022, è volto a sostenere finanziariamente le Università italiane e francesi interessate a creare un progetto congiunto di elevata collaborazione attraverso la mobilità di studenti e docenti e la realizzazione di eventi e seminari di alto valore culturale e scientifico. Infine, con il programma Label scientifico l'Università Italo Francese attribuisce dal 2007 il proprio patrocinio a iniziative italo-francesi di alto valore culturale, proponendo un eventuale piccolo finanziamento.

50. www.universite-franco-italienne.org/menu-principal/bandi/

Gli eventi della rete DITER - CNR ISSIRFA

Emanuela Rubbino

Nel corso degli anni i partner CNR ISSIRFA e Cerdacff/DITER hanno congiuntamente organizzato una serie di conferenze sul tema della cooperazione transfrontaliera tra l'Italia e la Francia e l'evoluzione delle relazioni bilaterali dei due Paesi, in particolare alla luce della stipula del Trattato del Quirinale. Professori e ricercatori accademici, esperti di cooperazione transfrontaliera ed attori istituzionali e politici hanno contribuito ad alimentare l'attività di ricerca e analisi ed il dibattito pubblico sul tema della cooperazione transfrontaliera italo-francese. Di seguito si riporta la lista degli eventi con l'indicazione dei relatori.

Verso nuovi strumenti giuridici e programmatici per la cooperazione territoriale italo-francese (Vers de nouveaux outils juridiques et programmatiques pour la coopération territoriale italo-française), 29 settembre 2021, seminario ibrido, online ed in presenza presso la Sala Marconi del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma.

Sono intervenuti: *Giulio Salerno*, Direttore CNR ISSIRFA; *Gabriella Saputelli*, Ricercatrice, CNR ISSIRFA; *Raffaella Coletti*, Ricercatrice CNR ISSIRFA; *Philippe Weckel*, Direttore Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Robert Botteghi*, Ingegnere territoriale onorario, ricercatore associato, Cerdacff - DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Jean-Pierre Darnis*, Professore associato, Université Côte d'Azur (UCA); *Roberta Fusco*, Autorità di gestione del programma Interreg Francia-Italia Alcotra - Région Auvergne Rhône-Alpes; *Mara Sori*, Autorità di gestione del programma Interreg Italia-Francia Marittimo - Regione Toscana; *Ivano Magazzù*, Project Manager, Programma Interact; *Maria Dina Tozzi*, Direttrice Onoraria Regione Toscana Relazioni Internazionali. Ricercatrice associata programma Cerdacff/DITER; *Enrico Martial*, esperto in cooperazione transfrontaliera, Direttore del giornale online NosAlpes.

Il Trattato del Quirinale: una firma che unisce Italia e Francia. Quali opportunità per i nostri territori? (Le Traité du Quirinal: une signature qui unit l'Italie et la France. Quelles opportunités pour nos territoires ?), 24 ottobre 2022, Sala Consiliare della Provincia, Imperia.

Sono intervenuti: *Claudio Scajola*, Presidente della Provincia di Imperia; *Giulio Salerno*, Direttore CNRISSIRFA; *Gabriella Saputelli*, Ricercatrice, CNRISSIRFA; *Raffaella Coletti*, Ricercatrice CNRISSIRFA; *Philippe Weckel*, Direttore Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Robert Botteghi*, Ingegnere territoriale onorario, ricercatore associato, Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Jack M. Hebrard*, Funzionario amministrativo onorario e già Professore associato, Université de Nice Côte D'Azur (UCA) - Ricercatore associato Cerdacff/DITER; *Maria Dina Tozzi*, Direttrice Onoraria Regione Toscana Relazioni Internazionali. Ricercatrice associata programma Cerdacff/DITER; *Andrea Cavallari*, Ministro plenipotenziario e coordinatore per la cooperazione transfrontaliera con la Francia - Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per l'Europa - Roma; *Philippe Voiry*, Consigliere per gli Affari Esteri, Commissioni intergovernative, cooperazione e questioni frontaliere - Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri - Parigi; *Federico Delfino*, Magnifico Rettore dell'Università di Genova.

La cooperazione transfrontaliera Italia-Francia a un anno dalla firma del Trattato del Quirinale (La coopération transfrontalière Italie-France un an après la signature du Traité du Quirinal), 25 novembre 2022, seminario ibrido, online ed in presenza presso l'Università LUMSA, Roma.

Sono intervenuti: *Christian Masset*, Ambasciatore di Francia in Italia; Francesco Bonini, Rettore Università LUMSA; *On. Piero Fassino*, Presidente onorario Centro Studi di Politica Internazionale; *Jean-Pierre Darnis*, Professore associato, Université Côte d'Azur (UCA); *Giulio Salerno*, Direttore CNRISSIRFA; *Raffaella Coletti*, Ricercatrice CNRISSIRFA; *Philippe Weckel*, Direttore Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Robert Botteghi*, Ingegnere territoriale onorario, ricercatore associato, Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Andrea Cavallari*, Ministro plenipotenziario e coordinatore per la cooperazione

transfrontaliera con la Francia - Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per l'Europa - Roma; *Philippe Voiry*, Consigliere per gli Affari Esteri, Commissioni intergovernative, cooperazione e questioni frontaliere - Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri - Parigi; *Jean-Luc Frès*, Direttore Agence Nationale de la Cohésion des Territoires; *Marco Doglia*, Dirigente Dipartimento Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri; *Jean Peyrony*, Direttore Generale Mission Opérationnelle Transfrontalière; *Luciano Caveri*, Assessore, Regione Valle d'Aosta; *Matteo De Felice*, Dirigente Cooperazione territoriale europea, Regione Piemonte; *Véronique Veyrat*, Autorità di Gestione Alcotra, Région Auvergne-Rhone Alpes; *Filippo Giabbani*, Autorità di Gestione Marittimo, Regione Toscana; *Lesia Sargentini*, Direttrice del Gabinetto della Presidente dell'Assemblea di Corsica; *Marco Rolandi*, Responsabile Programma Interreg, Regione Liguria; *Sandrine Genty*, Referente Programma Marittimo, Région Sud; *Michele De Francesco*, Referente Programma Marittimo, Regione Sardegna.

Primo simposio della cooperazione transfrontaliera franco-italiana (Premier symposium de la coopération transfrontalière franco-italienne), 19-20 giugno 2023, SciencesPo - Campus Mentone.

Sono intervenuti: *Andrea Cavallari*, Ambasciatore, Ministro plenipotenziario e coordinatore per la cooperazione transfrontaliera con la Francia - Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per l'Europa - Roma; *Philippe Voiry*, Consigliere per gli Affari Esteri, Commissioni intergovernative, cooperazione e questioni frontaliere - Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri - Parigi; *Marianne Ziss*, Consigliere diplomatico del Prefetto regionale (Marsiglia); *Luca Fucini*, Console Onorario di Francia (Provincia di Imperia, Ventimiglia); *Yasmina Touaibia*, Direttrice di SciencesPo Campus universitario di Mentone - Dottoressa in Scienze Politiche, ricercatrice associata presso Cerdacff/DITER; *Marco Scajola*, Assessore Regione Liguria; *Claudio Scajola*, Presidente della Provincia d'Imperia; *Flavio Di Muro*, Sindaco di Ventimiglia; *Yves Jhuel*, Sindaco di Mentone, Presidente della Communauté de la Riviere Français (CARF); *Albert Filippi*, Sindaco

di St. Agnés, Primo Vice-Presidente de la CARF; *Laurence Boetti-Forestier*, Consigliere regionale, Région Sud; *Laurence Navalesi*, Consigliere Comunale delegata alle Relazioni Transfrontaliere Métropole Nice Côte d'Azur; *Nicolas Reynard*, Direttore delle relazioni internazionali, Finanziamenti esterni, Europa e Mediterraneo, Métropole Nice Côte d'Azur; *Aurelien Biscaut*, Segretario Generale della Mission Operationnelle Transfrontalière; *Patrice Harster*, Direttore GECT Pamina - Vicepresidente del Consiglio economico, sociale e ambientale (Ceser) Grand Est, Francia; *Marco Rolandi*, Responsabile Programmi Interreg, Regione Liguria; *Elena Comello*, Referente Programma Italia-Francia Alcotra, Regione Liguria; *Gloria Gerbaudo*, Funzionario Ufficio Europa, Provincia di Imperia; *Violaine Tironi*, GECT Parc européen Alpi Marittime Mercantour; *Elisa Bertò*, Segretario Generale GECT Euregio; *Tanja Curto*, Funzionario GECT-GO Italia-Slovenia; *Giulio Salerno*, Direttore CNR ISSIRFA; *Raffaella Coletti*, Ricercatrice CNR ISSIRFA; *Emanuela Rubbino*, Assegnista CNR ISSIRFA; *Philippe Weckel*, Direttore Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Robert Botteghi*, Ingegnere territoriale onorario, ricercatore associato, Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Maria Dina Tozzi*, Direttrice Onoraria Regione Toscana Relazioni Internazionali. Ricercatrice associata programma Cerdacff/DITER; *Jack M. Hebrard*, Funzionario amministrativo onorario e già Professore associato, Université de Nice Côte D'Azur (UCA) - Ricercatore associato Cerdacff/DITER; *Jimmy M. Meersman*, Professore associato di diritto pubblico, Université de la Lorraine, Ricercatore associato Cerdacff/DITER.

Il bacino di vita transfrontaliero: un laboratorio di integrazione europea tra Italia e Francia (Le bassin de vie transfrontalier: un laboratoire d'intégration européenne entre l'Italie et la France), 18 aprile 2024, seminario ibrido, online ed in presenza presso la Sala Marconi del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma.

Sono intervenuti: *Giulio Salerno*, Direttore CNR ISSIRFA; *Gabriella Saputelli*, Ricercatrice, CNR ISSIRFA; *Raffaella Coletti*, Ricercatrice CNR ISSIRFA; *Philippe Weckel*, Direttore Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur

(UCA); *Robert Botteghi*, Ingegnere territoriale onorario, ricercatore associato, Cerdacff - DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Erblin Berisha*, Ricercatore Politecnico di Torino; *Alice Buoli*, Ricercatrice Politecnico di Milano; *Ingrid Kofler*, Ricercatrice Università di Bolzano; *Tobias Chilla*, Professore Università FAU Erlangen-Nürnberg; *Maria Prezioso*, Professoressa Università di Roma Tor Vergata; *Sergio Zilli*, Professore Università di Trieste/Agei; *Federica Fabrizzi*, Professoressa Sapienza Università di Roma; *Clelia Losavio*, Ricercatrice CNR ISSIRFA; *Cesare Bugiani*, Ricercatore CNR ISSIRFA; *Sabrina Lucatelli*, Direttrice di Riabitare l'Italia e Vice-Presidente del Gruppo OCSE sulle Politiche Rurali; *Marco Leonetti*, Ricercatore di Riabitare l'Italia; *Jean Peyrony*, Direttore Generale Mission Opérationnelle Transfrontalière; *Anne Rainaud*, Vice-Direttrice del Programma DITER, Cerdacff/DITER; *Véronique Veyrat*, Autorità di Gestione Alcotra, Région Auvergne-Rhone Alpes; *Lesia Sargentini*, Direttrice del Gabinetto della Presidente dell'Assemblea di Corsica; *Alessio Piana*, Assessore Regione Liguria; *Marco Scajola*, Assessore Regione Liguria; *Matteo De Felice*, Dirigente Cooperazione territoriale europea, Regione Piemonte; *Michele De Francesco*, Referente Programma Marittimo, Regione Sardegna; *Guillaume Huet*, Direttore cooperazione euro-mediterranea, Région Sud; *Filippo Giabbani*, Autorità di Gestione Marittimo, Regione Toscana; *Luciano Caveri*, Assessore Regione Valle d'Aosta; *Claudio Scajola*, Presidente della Provincia di Imperia; *Jean-Claude Raffin*, Sindaco di Modane et Vice-presidente della Conferenza delle Alte Valli; *Albert Filippi*, primo Vice-Presidente della Communauté de la Riviera française; *Andrea Cavallari*, Ministro plenipotenziario e coordinatore per la cooperazione transfrontaliera con la Francia - Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per l'Europa - Roma; *Philippe Voiry*, Consigliere per gli Affari Esteri, Commissioni intergovernative, cooperazione e questioni frontaliere - Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri - Parigi.

Secondo simposio della cooperazione Italo-Francese “Una cooperazione transfrontaliera rafforzata al servizio della popolazione e degli attori economici” (Deuxième symposium de la coopération franco-italienne:

“Une coopération transfrontalière renforcée au service des populations et des acteurs économiques”), SciencesPo - Campus Mentone.

Sono intervenuti: *Youssef Halaoua*, Direttore di Sciences Po - Mentone; *Yves Jubel*, Sindaco di Mentone, Presidente della Communauté de la Riviere Français (CARF); *Enza Dedali*, Assessore del Comune di Sanremo; *Flavio Di Muro*, Sindaco di Ventimiglia; *Valérie Prosillico*, Direttrice Generale dei Servizi della Communauté d'Agglomération de la Riviera Française; *Luigi Bisimank Paragliola*, Responsabile del Servizio Europe Direct e Reti di Cooperazione della Métropole Nice Côte d'Azur; *Elena Comello*, Referente Programma Italia-Francia Alcotra, Regione Liguria; *Sebastien Viano*, Vicedirettore Generale Europe et Coopération Méditerranéenne de la Région Provence Alpes Côte d'Azur; *Raffaele Viaggi*, Mission Opérationnelle Transfrontalière; *Raffaella Coletti*, Ricercatrice CNR ISSIRFA; *Philippe Weckel*, Direttore Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Anne Rainaud*, Vice-Direttrice del Programma DITER, Cerdacff/DITER; *Robert Botteghi*, Ingegnere territoriale onorario, ricercatore associato, Cerdacff - DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Albert Filippi*, Sindaco di Sainte Agnès e Vicepresidente della Communauté d'Agglomération de la Riviera Française; *Jean-Marc Terperau*, Associazione Remontons la Roya; *Roberto Parodi*, Presidente dell'Associazione Frontalieri Autonomi di Ventimiglia; *Nadine Niel*, Presidente dell'Associazione ASPONA; *Sébastien Uscher*, Formatore Immaterra; *Sabina Aioldi*, Coordinatore di progetto Istituto Tethys; *Gian Piero Dalmasso*, Sindaco di Vernante e Presidente dell'Unione delle Alpi Marittime; *Jean-Pierre Vassallo*, Sindaco di Tenda e Vicepresidente della Communauté d'Agglomération de la Riviera Française; *Sergio Scibilia*, Segretario Generale di Confesercenti Imperia; *Nicolas Flament*, Presidente del Syndicat hôtellerie; *Giuseppe Ferrea*, Presidente dell'Associazione Pigna mon Amour; *Luisa Inversi*, Chambre des Métiers et de l'Artisanat du 06; *Fulvio Gazzola*, Sindaco di Dolceacqua; *Sébastien Olharan*, Sindaco di Breil-sur-Roya e Vicepresidente della Communauté d'Agglomération de la Riviera Française.

Traité du Quirinal et frontière maritime. Corse et bassin de vie maritime:

un concept pertinent pour la coopération transfrontalière de proximité? (Trattato del Quirinale e frontiera marittima. Corsica e bacino di vita marittimo: un concetto pertinente per la cooperazione transfrontaliera di prossimità?), 6-7 marzo 2025, Palais des Gouverneurs, Bastia.

Sono intervenuti: *Giulio Salerno*, Università di Macerata e CNR ISSIRFA; *Raffaella Coletti*, Ricercatrice CNR ISSIRFA; *Philippe Weckel*, Direttore Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Robert Botteghi*, Ingegnere territoriale onorario, ricercatore associato, Cerdacff/DITER, Université Côte d'Azur (UCA); *Jean Peyrony*, Direttore della Mission Operationelle Transfrontaliere; *Marcel Farinelli*, Ricercatore indipendente; *Erbilin Berisha*, Politecnico de Torino; *Maria Dina Tozzi*, Direttrice Onoraria Regione Toscana Relazioni Internazionali, Ricercatrice associata programma Cerdacff/DITER; *Marien Setti*, SIS2b Project MEDSTAR; *Filippo Giabbani*, Autorità di gestione del programma Interreg marittimo; *Francois Charlet*, Direttore del Parco Regionale dei Capi e delle Paludi d'Opale, partner del "Geo park transmanche"; *Dario Vaschetto*, Commissione europea, DG MARE; *Andrea Caligiuri*, Università di Macerata; *Gianmario Demuro*, Università di Cagliari; *Tommaso Edoardo Frosini*, Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" di Napoli; *Andrea Fazi*, Università di Corsica Pasquale Paoli; *Andrea Cavallari*, Ministro plenipotenziario e coordinatore per la cooperazione transfrontaliera con la Francia - Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per l'Europa - Roma; *Philippe Voiry*, Consigliere per gli Affari Esteri, Commissioni intergovernative, cooperazione e questioni frontaliere - Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri - Parigi; *Younous Omarjee*, Vicepresidente del Parlamento europeo responsabile per le isole; *Olivier Baudelet*, Commissione europea, DG Regio; *Marie-Antoinette Maupertuis*, Presidente dell'Assemblea di Corsica et membro del Comitato europeo delle Regioni; *Jean Dominique Giuliani*, Fondation Schuman.

Elenco degli autori

- BERISHA ERBLIN, Ricercatore, Dipartimento Interateneo Scienze, Progetti, Politiche del Territorio (DIST), Politecnico di Torino
- BOTTEGHI ROBERT, Ingénieur INSA - Docteur en Études Urbaines - Ingénieur Territorial Honoraire - Ancien Professeur Associé des Universités - Chercheur Associé au Programme Diplomatie Territoriale (DITER), Centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF, UPR 7267), Université Côte d'Azur
- CESTARO LUCA, Borsista di Ricerca, Dipartimento Interateneo Scienze, Progetti, Politiche del Territorio (DIST), Politecnico di Torino
- COLETTI RAFFAELLA, Ricercatrice, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR ISSIRFA)
- DEL FIORE MARCO, Dottorando di Ricerca, Dipartimento Interateneo Scienze, Progetti, Politiche del Territorio (DIST), Politecnico di Torino
- HEBRARD JACK, Administrateur territorial honoraire - Ancien maître de conférences - Chercheur associé au programme Diplomatie Territoriale (DITER), Centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF, UPR 7267), Université Côte d'Azur
- LAMELA MYRIAM, Funzionaria Sviluppo Toscana SpA, Assistenza tecnica FESR Regione Toscana
- MEERSMAN JIMMY, Maître de conférences en droit public, Université de Lorraine - IRENEE (EA 7303) - Chercheur associé au programme Diplomatie Territoriale (DITER), Centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF, UPR 7267), Université de Nice Côte d'Azur
- RAINAUD ANNE, Maître de conférences en droit public - Habilitée à diriger les recherches - Directrice adjointe du programme Diplomatie Territoriale (DITER), Centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF, UPR 7267), Université

Côte d'Azur

RUBBINO EMANUELA, Assegnista di Ricerca, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR ISSIRFA)

SALERNO GIULIO M., Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Macerata, Direttore dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Consiglio Nazionale delle Ricerche, (CNR ISSIRFA) (2020-2024)

SAPUTELLI GABRIELLA, Prima ricercatrice, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR ISSIRFA)

TOZZI MARIA DINA, Experte associée au programme Diplomatie Territoriale (DITER), Centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF, UPR 7267), Université Côte d'Azur

WECKEL PHILIPPE, Professeur émérite des universités en droit public, Directeur du programme Diplomatie Territoriale (DITER), Centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF, UPR 7267), Université Côte d'Azur

Il Trattato del Quirinale, firmato tra Italia e Francia a novembre 2021 e entrato in vigore il febbraio 2023, mira ad una cooperazione rafforzata tra i due Paesi nel contesto dell'Unione europea. Il Trattato include un articolo (art. 10) dedicato alla cooperazione transfrontaliera, con l'obiettivo di incentivare l'integrazione delle comunità locali di confine nell'ambito di un bacino di vita interconnesso. L'analisi delle esperienze e delle prospettive di questa integrazione è al centro di questo volume, redatto da autori italiani e francesi con diverse prospettive disciplinari.