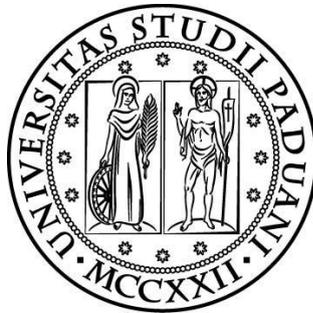


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in
Scienze del governo e Politiche pubbliche



La cooperazione transfrontaliera come
strategia di sviluppo dell'UE.
L'azione di Interreg: casi studio a
confronto

Relatrice: Prof.ssa Patrizia Messina

Laureanda: Anna Turrini
matricola N. 1238853

A.A. 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE	1
I. LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA IN EUROPA	
1.1 La coesione territoriale tra le regioni di frontiera	5
1.2 I Programmi Interreg	13
1.2.1 <i>Finalità</i>	13
1.2.2 <i>Progettazione e implementazione</i>	15
1.2.3 <i>Quadro finanziario in espansione</i>	18
1.3 Trent'anni di Interreg: evoluzione nelle sei edizioni dell'Iniziativa.....	21
1.3.1 <i>La fase sperimentale</i>	21
1.3.2 <i>Le sezioni di cooperazione</i>	22
1.3.3 <i>Da Iniziativa comunitaria ad asse di sviluppo strategico</i>	26
1.3.4 <i>Prospettive per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027</i>	29
1.4 Oltre Interreg: dalle Euroregioni ai GECT	30
II. L'AZIONE DI INTERREG NELLE REGIONI DI FRONTIERA INTERNA	
2.1 Mappatura dei programmi Interreg	39
2.2 La geografia della cooperazione transfrontaliera	43
2.3 Confronto tra aree regionali	48
2.3.1 <i>Nord-Sud</i>	51
2.3.2 <i>Est-Ovest</i>	55
III. CASI STUDIO	
3.1 Selezione dei casi studio.....	59
3.2 Interreg Euregio Maas-Rhein e la <i>City-region</i> Maastricht-Aquisgrana-Liegi	61
3.3 Interreg Italia-Austria e l'Euroregione tirolese	71
3.4 Modelli di cooperazione a confronto	79
CONCLUSIONE	83
BIBLIOGRAFIA.....	87
Allegato 1 Mappatura programmi Interreg sezione A (cooperazione transfrontaliera) dal 1990 al 2020.....	95
Allegato 2 Mappatura programmi Interreg, GECT e Euroregioni per area geografica.....	101

INTRODUZIONE

Il presente elaborato analizza il tema della cooperazione transfrontaliera nell'Unione europea seguendo l'azione del programma Interreg, quale strumento politico-finanziario a servizio del processo di integrazione regionale europea. L'integrazione promossa dall'UE ha abbracciato, nel corso di quasi settant'anni di storia comunitaria, obiettivi che si sono progressivamente orientati verso la dimensione sociale e territoriale della cooperazione e che hanno poi trovato dimora nell'Agenda della politica di coesione. La politica di coesione regionale europea nasce in virtù dei profondi disequilibri tra Stati membri e, al loro interno, tra aree regionali, essa è uno dei primi nuclei attorno al quale si struttura l'azione congiunta dei primi organismi comunitari. La parabola della sua evoluzione si intreccia con quella dei Fondi strutturali, principali risorse a servizio del disegno d'integrazione europea. Tra questi è in particolar modo il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) ad aver garantito continuità e possibilità di crescita alla maggior parte delle iniziative regionali avviate a partire dalla seconda metà degli anni '80, tra cui Interreg.

Interreg nasce come iniziativa "sperimentale" di cooperazione transfrontaliera dedicata alle aree regionali in ritardo di sviluppo, uno strumento politico-finanziario atto a favorire lo sviluppo delle realtà di confine più marginali dal punto di vista economico-sociale. Nel corso dei vari cicli di programmazione, Interreg assiste ad un progressivo potenziamento delle proprie funzioni e della propria portata, a partire dall'aumento dell'incidenza economica sul FESR, fino all'allargamento a tutte le aree frontaliere interne UE e talvolta anche a quelle esterne. A decretarne il definitivo successo, è tuttavia la promozione da "Iniziativa comunitaria" ad "Asse di sviluppo strategico" della politica di coesione (obiettivo 2: cooperazione territoriale europea Interreg), durante la programmazione 2007-2013.

A trent'anni dal suo esordio, Interreg si avvia oggi alla sua sesta edizione (Interreg VI 2021-2027) come uno dei programmi di punta della *policy* regionale europea. La cooperazione transfrontaliera promossa dall'Unione europea si inserisce sin da subito in contesti regionali altamente diversificati in cui non è rara la presenza di modelli di interazione frontaliere sorti in modo spontaneo e, per tale ragione, ancora scarsamente regolati. Trattasi delle Euroregioni, strutture di cooperazione più o meno formalizzate diffuse gradualmente lungo le aree di confine europee, in tempi e modalità differenti, ma soprattutto geograficamente condizionate dal grado di integrazione degli Stati di appartenenza. Tali organismi si sono sviluppati prevalentemente come enti transfrontalieri comuni tra due o più regioni europee confinanti, punti di raccordo, o meglio di *governance*, tra attori pubblici e privati del territorio, senza alcuna pretesa politico-amministrativa. I programmi Interreg si inseriscono quindi in un quadro di collaborazione già delineato ma tuttavia confuso, debolmente regolato, in cui capitale territoriale e grado di autonomia subnazionale costituiscono i principali fattori di catalizzazione dell'interazione. In questo senso, l'intervento dell'Unione europea si configura come un tentativo di estendere e ricondurre sotto l'alveo comunitario una pratica di cooperazione ad alto potenziale di sviluppo, in termini di competitività economica, ma soprattutto funzionale al raggiungimento di un livello ottimale di coesione tra aree regionali spesso marginali a livello nazionale, ma tuttavia simili tra loro, in virtù della contiguità geografica, da un punto di vista economico, sociale e identitario.

Sulla base di tale premessa, in questo elaborato si tenterà dunque di dare rilievo alle varie dinamiche transfrontaliere nate o consolidate con i programmi Interreg, indagando innanzitutto circa l'entità del contributo di quest'ultimi sui processi di formazione di realtà euroregionali formalmente strutturate. L'obiettivo sarà quindi offrire una valutazione circa la natura di tale rapporto, considerando in primo luogo alcuni elementi contestuali di base, in grado di fornire un quadro di riferimento utile ai fini della trattazione. All'esposizione teorica seguirà un capitolo dedicato alla presentazione dei

risultati rilevati in seguito alla realizzazione di una mappatura volta a tracciare la continuità temporale dei programmi Interreg e la loro pertinenza rispetto agli esempi di cooperazione transfrontaliera già attivi o sorti in seguito all'introduzione dell'Iniziativa comunitaria. L'ultima sezione sarà infine dedicata alla specifica analisi di due casi studio: Interreg Euregio Maas-Rhein, in relazione allo sviluppo della *City-region* Maastricht-Aquisgrana-Liegi, e Interreg Italia-Austria, congiuntamente alla formazione dell'Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino. Attraverso il confronto e la descrizione delle due fattispecie, verrà fornito uno spunto di riflessione rispetto alla varietà delle implicazioni della politica di cooperazione transfrontaliera, nonché una prospettiva di valutazione in grado di esaurire la complessità del quesito di partenza. La scelta di intraprendere un tale percorso di approfondimento risponde alla curiosità di risalire ai multipli significati dell'espressione "Europa delle Regioni", locuzione che non si limita ad identificare nelle regioni, convenzionalmente intese, un'unica unità di riferimento, ma allarga la prospettiva a scenari "permeabili" in cui il valore simbolico del confine si pone a servizio dei processi di *governance* europea.

Capitolo I

LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA IN EUROPA

1.1 La coesione territoriale tra le regioni di frontiera

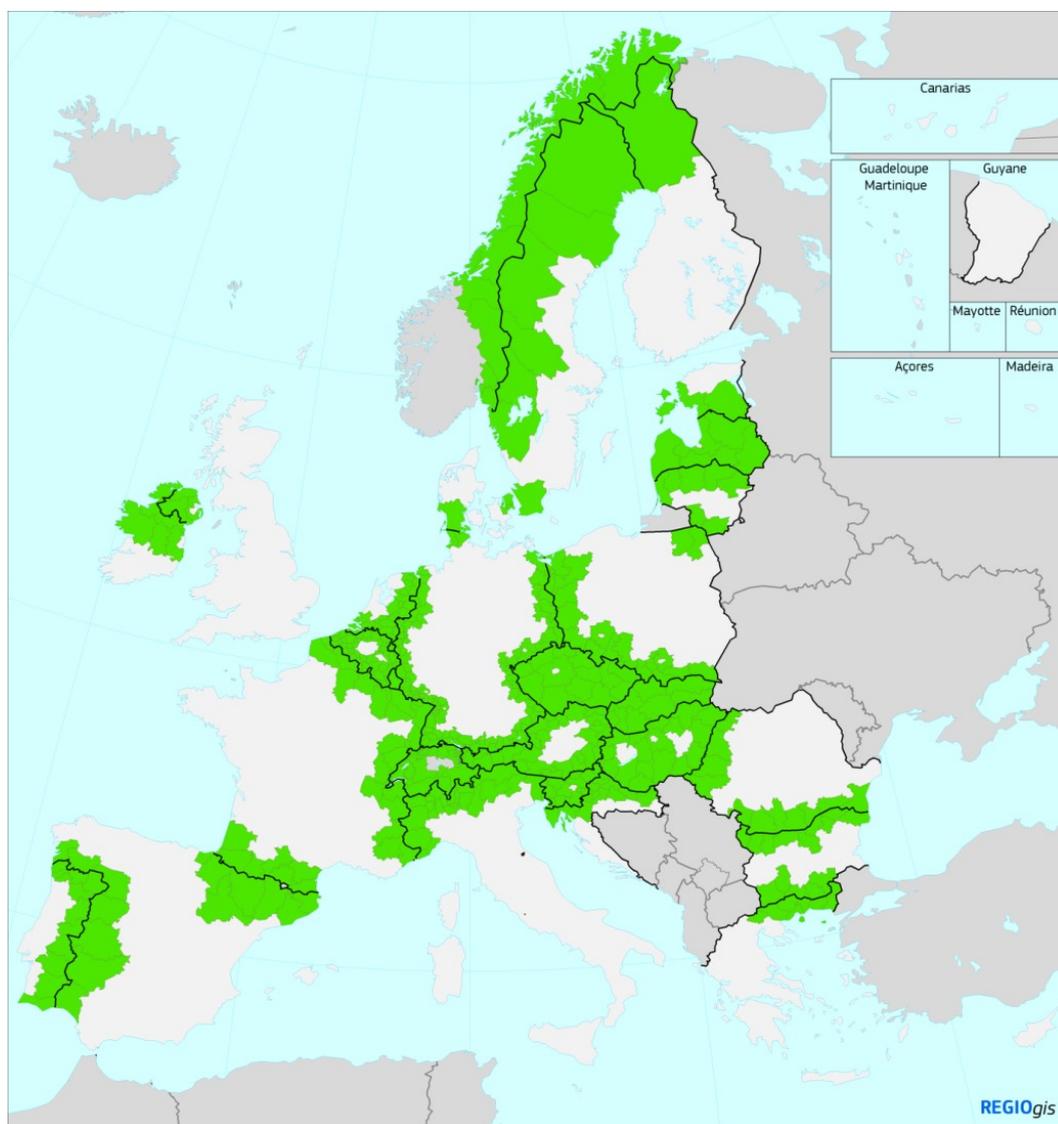
Parlare di cooperazione transfrontaliera comporta innanzitutto un ragionamento specifico intorno al concetto di “frontiera”, termine che nel contesto europeo si connota in modo ambivalente. Essendo l’UE uno spazio comune occupato da Stati sovrani, la parola “frontiera” si declina in maniera duplice. Da una parte le “frontiere esterne” linee di demarcazione tra Stati membri e Paesi terzi, dall’altro le “frontiere interne”, presidiate da regioni transfrontaliere che si stagliano lungo i confini nazionali dei 27 Stati membri, aree che costituiscono il 40% del territorio dell’Unione e che ospitano circa il 30% della popolazione europea (Asaro, 2020, p. 867).

Le regioni di confine hanno sempre rappresentato l’oggetto di contesa di Stati vicini, specialmente in Europa, dove all’indomani della fine del secondo conflitto mondiale sono state in particolar modo queste aree a subire le conseguenze degli accordi post-bellici di spartizione territoriale, trattative che talvolta hanno anteposto alla difesa dei caratteri etnolinguistici e culturali delle popolazioni transfrontaliere, esigenze di carattere geopolitico. Disagi a cui si sono aggiunte le «obiettive e preesistenti difficoltà collegate alla condizione periferica dei territori posti a ridosso dei confini rispetto a quelli più prossimi alla capitale o, comunque, alle grandi città dove hanno sede gli organismi decisionali pubblici e privati» (Vellano, 2014, p. 1).

Nel corso degli ultimi settant’anni di storia europea, sono state in particolare le frontiere interne ad aver lentamente mitigato la loro rigidità per assumere un’impostazione più flessibile e permeabile. Dopo la Convenzione di Schengen sulla libera circolazione dei cittadini e il progressivo allargamento dell’Unione, le frontiere interne hanno sperimentato un «progressivo

deperimento delle (proprie) funzioni amministrative» (Balibar, 2007, p. 106) e assunto quindi un nuovo valore simbolico più conforme ad un contesto sempre più globalizzato. Allo stesso tempo, queste aree di confine (figura 1.1) hanno però conservato immutate le loro connotazioni peculiari, caratteristiche che talvolta le hanno avvicinate maggiormente ai territori di Stati confinanti piuttosto che ai rispettivi centri nazionali, quest'ultimi spesso lontani non solo fisicamente, ma anche nella sensibilità e nell'attenzione politica espressa nei loro confronti.

Figura 1.1 - Copertura geografica delle regioni di frontiera interna (EU27 insieme a Svizzera, Norvegia e Gran Bretagna).



Fonte: Commissione europea, DG Regio (2021)

Riconoscendo, se pur tardivamente, in queste “regioni di mezzo” margine per lo sviluppo di un progetto di integrazione tangibile capace di sfidare «le prerogative della territorialità» (Celata e Coletti, 2011, p. 225), l’Unione europea si è mossa attraverso uno strumento *ad hoc*, il programma Interreg, sviluppato in seno alla politica di coesione e sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). L’iniziativa ha tentato, nel corso delle sue varie edizioni, di capitalizzare e ricondurre nell’alveo comunitario forme di cooperazione transfrontaliere che erano già sorte nel Nord Europa e al contempo di accelerare il processo di integrazione con gli Stati dell’est, sfruttando le loro similitudini con le regioni comunitarie di frontiera esterna. Se l’intenzione di Interreg, almeno inizialmente, è sembrata limitata al solo finanziamento di progetti di cooperazione fra enti regionali e locali di confine, dagli anni 2000 la prospettiva si è evoluta con il GECT (Gruppo europeo di cooperazione territoriale), ulteriore strumento a servizio del processo di depotenziamento delle prerogative statali e a favore della pluralità e trasversalità dei centri di rappresentanza dell’identità europea.

I progressi dell’Unione europea verso la realizzazione di un progetto di integrazione sono passati attraverso le fasi dell’evoluzione della politica di coesione, intesa, almeno inizialmente, come sola *policy* di sviluppo economico. Già nel preambolo al Trattato di Roma era emerso un primo embrionale riferimento all’obiettivo di coesione regionale, una missione demandata tuttavia, almeno in questa prima fase, unicamente agli Stati nazionali, ai quali spettava il compito di «rafforzare l’unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite» (Trattato di Roma, 1957). Ciò che qui si constata è essenzialmente una visione riduttiva delle regioni, concepite «unicamente come aree economiche, e non come soggetti istituzionali» (Savino, 2007, p 439) ma soprattutto rileva lo *status* predominante dello Stato, il cui ruolo non risulta intaccato nelle sue prerogative ma anzi, funge da “filtro” ad una *policy* europea di sviluppo regionale a cui agli organi comunitari ed alle entità substatali non è ancora concessa una linea di dialogo diretta. L’istituzione del Fondo sociale (FSE)

nel 1958 e del Fondo di sviluppo regionale (FESR) nel 1975 ha successivamente offerto nuovi strumenti d'azione alla politica regionale, ora in grado di agire, tramite finanziamenti, sui reali squilibri tra le regioni, favorendo i territori più arretrati. Di fatto, però la loro gestione viene rimandata, ancora una volta, alle amministrazioni centrali degli Stati, le quali esercitavano un controllo esclusivo sulla definizione dei progetti finanziabili e quindi sull'allocazione delle risorse.

Questo significa che le politiche di riequilibrio territoriale erano di esclusiva competenza dei governi nazionali e venivano condotte principalmente attraverso forme di incentivazione finanziaria agli investimenti delle imprese nelle regioni di cui si voleva favorire lo sviluppo. (Prota e Viesti, 2009, p. 11).

Solo a partire dagli anni '80, dopo una serie di misure culminate nell'Atto Unico europeo, il processo di integrazione europea subisce una svolta decisiva. In primo luogo, l'introduzione del principio di sussidiarietà¹ (la cui applicazione rimane tuttavia per il momento limitata alla sola politica ambientale) riporta la questione della partecipazione regionale al centro dell'Agenda europea. Con il rafforzamento della funzione di coordinamento dell'autorità comunitaria sulle politiche regionali nazionali, si inaugura un'inedita collaborazione tra più livelli di governo. In discontinuità con il passato, le istituzioni più prossime al territorio, ossia quelle regionali e sub-regionali divengono interlocutrici dirette degli organi comunitari, delineando di fatto il loro nuovo ruolo decisionale all'interno dell'arena europea. In secondo luogo, l'Atto Unico, in qualità di fonte di diritto primario, agisce direttamente sul Trattato di Roma aggiornandone i contenuti², nello specifico vengono concretamente definiti gli attributi di una "nuova" politica di coesione, d'ora in poi non più solo economica ma anche sociale. La

¹ Il principio di sussidiarietà si concretizza nel mutuo sostegno e nel riconoscimento tra istituzioni di vario livello, per cui l'intervento di un'autorità di livello superiore si rende necessario solo nel momento in cui quella di grado inferiore non sia stata in grado di adempiere ai suoi compiti.

² La novità riguarda l'aggiunta di un quinto titolo rinominato "Coesione economica e sociale", in previsione di una sostanziale riforma degli strumenti di intervento comunitario in materia di politica regionale.

riforma dei Fondi strutturali (Delors I), introdurrà poi, qualche anno più tardi, i primi strumenti di iniziativa comunitaria, programmi volti ad ampliare il raggio d'azione della politica di coesione al di là i suoi obiettivi più convenzionali (Bruzzo e Domorenok, 2009).

La politica regionale europea, arricchita nei suoi contenuti e di nuovi strumenti quali, tra gli altri, anche un nuovo Fondo strutturale (il Fondo di coesione FC), assume definitivamente i caratteri della cooperazione tra entità di vario livello nel segno della *multilevel governance*³, dalla seconda metà degli anni Novanta, quando la coesione diventa anche “territoriale”. La locuzione “coesione territoriale” entra ufficialmente nel lessico politico europeo con il Trattato di Amsterdam del 1997, divenendo tuttavia obiettivo ufficiale della politica regionale europea solo nel 2009, quando viene inserita nel Trattato di Lisbona⁴ (art. 3 TUE), in aggiunta agli ormai “storici” obiettivi di coesione economica e sociale già postulati dall’Atto Unico europeo. Oggi, si discute principalmente di “politica di coesione territoriale”, definizione che ha depennato l’aggettivo “regionale” allargando l’orizzonte della cooperazione anche a realtà non propriamente regionali in senso stretto⁵. Se da un lato tale *policy* promuove la competitività di città e regioni già altamente sviluppate, dall’altro essa conserva una forte responsabilità nei confronti delle aree meno competitive, continuando a valorizzare una cooperazione volta al superamento delle disomogeneità tra regioni europee, in ossequio ai principi già sanciti dai primi Trattati europei. Un divario, quello tra le regioni europee più e meno sviluppate, acuitosi anche a seguito del progressivo allargamento dello spazio comunitario e

³ Il concetto di *multilevel governance* descrive: «l’insieme (talvolta piuttosto differenziato) dei processi attraverso i quali, nelle democrazie contemporanee, vengono prese decisioni autoritative aventi valenza generale caratterizzate dalla decisiva partecipazione di attori non istituzionali ai processi decisionali ed attuativi» (Piattoni S., 2005, p. 418). In particolare, l’aggettivo “multilivello” conferisce maggiore profondità al processo decisionale, nella misura in cui è previsto il coinvolgimento di livelli di governo inferiori (enti subnazionali) e superiori (UE).

⁴ Art. 3, comma 3, TUE: «l’Unione [...] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri» e anche art. 4, comma 2, lettera c, TFUE: «L’Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: [...] c) coesione economica, sociale e territoriale».

⁵ Il riferimento è alle moderne aree vaste di rango regionale, le *city-regions*, connotate in senso funzionale e non amministrativo (Messina, 2020)

particolarmente evidente nei territori lontani dai grandi centri urbani e nelle zone di confine. In queste ultime aree, in particolare, «l'Unione europea ha privilegiato, coerentemente con la propria vocazione, il perseguimento di una cooperazione nettamente rivolta a consolidarne il tessuto socio-economico territoriale» (Vellano, 2014, p. 3).

Le aree di frontiera, poiché poste geograficamente ai margini dei propri Stati, sono spesso state protagoniste, non solo di uno sviluppo economico ineguale, ma anche di una diversità socioculturale che talvolta le ha rese più simili agli omologhi territori dei Paesi vicini. A tal riguardo, già negli anni '70 il Parlamento europeo notava come «le regioni transfrontaliere intracomunitarie non fossero in grado di fungere da anelli di congiunzione tra Stati membri e scontassero uno sviluppo economico meno avanzato» (Vellano, 2014, p. 81). È quindi per tali ragioni che, in queste aree, il bisogno di coesione territoriale si è reso più evidente e ha dato luogo a forme di collaborazione e ad azioni congiunte per uno sviluppo più armonioso dell'intera Unione europea. Le regioni transfrontaliere per le loro peculiarità geografiche, economiche e culturali hanno rappresentato, nell'ambito delle *policies* regionali, “laboratori” europei in cui testare nuovi strumenti di coesione territoriale, “*petites Europes*” dove riprodurre esperimenti politici su scala ridotta (Wielgoths e Lechevalier, 2013). Operazioni possibili solo in queste particolari “aree di mezzo” in virtù di una loro proiezione internazionale più marcata e della presenza di una «pluralità di identità territoriali sovrapposte e multi-scalari» (Celata e Coletti, 2011, p. 235) sviluppatesi proprio a cavallo dei confini politici tra gli Stati.

La cooperazione transfrontaliera nell'Unione europea nasce quindi con l'intento di accelerare il processo di integrazione europea, per livellare le divergenze tra gli Stati sfruttando le similitudini tra i loro territori più prossimi: le regioni transfrontaliere. Nonostante l'eredità storica insradicabile legata al concetto di confine non abbia mai cessato, neppure nell'area di Schengen, di determinare fratture e divisioni, è comunque stato possibile reinterpretarne il significato e scorgerne le “cicatrici della storia” intorno alle quali costruire un futuro di pace e unità (Celata e Coletti, 2011). La sfida è

dunque consistita nel “tramutare le barriere in ponti” (O’Dowd, 2002) sfruttare i legami storici, economici, culturali e sociali tra realtà sub-statali vicine per fondarne una nuova geografia identitaria. Tale idea ha preso forma negli anni e si è incarnata nell’esempio di tante realtà di prossimità, tra cui città, rimaste divise per decenni ed oggi nuovamente ricongiunte nonostante la duplice nazionalità. È il caso mitteleuropeo delle città di Gorizia (Italia) e Nova Gorica (Slovenia) in cui la collaborazione transfrontaliera ha favorito il processo di ricostruzione di uno spazio comune di convivenza e di un’economia integrata, progetto incoronato con l’elezione a Capitale europea (unica) della cultura per il 2025.

Prima ancora dell’Unione europea, già il Consiglio d’Europa nel 1980, attraverso la Convenzione di Madrid sulla “cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali”, si era speso a favore di forme di collaborazione tra aree di Stati confinanti, offrendo inquadramento giuridico ad un fenomeno la cui diffusione, in realtà, aveva preceduto sia la disciplina comunitaria che quella del Consiglio stesso. Alcuni enti territoriali locali frontaliere, infatti, già a partire dagli anni ’50, si erano attivati allo scopo di dare vita a forme di collaborazione stabili che potessero favorire il dialogo tra istituzioni vicine ma appartenenti ad ordinamenti diversi. È il caso di alcuni comuni della Germania nord-occidentale e di altrettante province olandesi, i quali, nel 1958, organizzarono la prima conferenza transfrontaliera tra associazioni comunali di Stati confinanti in Europa⁶, trattasi di un’iniziale forma di confronto informale che verrà successivamente istituzionalizzata come ente provvisto di personalità giuridica (Euregio Gronau). Quella olandese-tedesca è considerata la prima “Euroregione” nella storia della Comunità europea, un’istituzione congiunta, attivamente partecipata e rivendicata dal basso, un modello poi diffusosi radialmente lungo i confini di altri Stati del Nord e del Centro Europa. Forme

⁶ Trattasi di tre associazioni comunali tedesco-olandesi. L’Interessensgemeinschaft Rhein-Ems (successivamente Kommunalgemeinschaft Weser-Ems) creata nel 1954 dalle autorità locali dei territori tedeschi del Westmünsterland, della Grafschaft Bentheim e del Lingen Kreise; la Twente-Gelderland (in seguito Samenwerkingsverband Twente, oggi Regio Twente) e la Samenwerkingsverband Oost-Gelderland (oggi Regio Achterhoek) delle zone olandesi di Twente e Gelderland Belangengemeenschap.

di cooperazione di questo tipo sono sorte soprattutto nelle zone frontaliere montane, dove:

La comunanza culturale e linguistica di popolazioni divise da confini politici, ma tradizionalmente vicine e solidali rispetto alle difficoltà connesse ad un ambiente naturale non facile, se non addirittura ostile, ha rappresentato, la base di una cooperazione intensa e stabile. (Vellano, 2014, p. 20).

A partire dagli anni '70 è poi stata la volta delle Comunità di Lavoro, caratterizzate da un minor grado di integrazione rispetto alle Euroregioni ma pur sempre in grado di incarnare un modello di cooperazione molto simile, anche se territorialmente più esteso e dispersivo. Mobilitandosi in modo autonomo rispetto alle azioni dell'UE e dal Consiglio d'Europa questi enti hanno formato nel 1971 l'Associazione delle regioni frontaliere europee (ARFE). Associazione che, ad oggi, vanta rapporti stabili con le istituzioni dell'Unione, specialmente con il Comitato delle regioni, con il quale essa tiene riunioni periodiche e attività comuni nel quadro di un accordo di cooperazione ispirato agli obiettivi della politica di coesione, ancorandosi inoltre alle opportunità finanziarie offerte dal programma di iniziativa comunitaria Interreg.

A questo proposito, il Programma di cooperazione territoriale Interreg, pur sviluppandosi solo a partire dagli anni '90, è stato capace di raccogliere le istanze già presentate nei decenni precedenti da forme spontanee di cooperazione (più o meno istituzionalizzate) tra attori locali transfrontalieri, riconducendole nel contesto comunitario e offrendo loro gli strumenti economici, ovvero le risorse provenienti dai Fondi Strutturali, per non disperderne il capitale territoriale, ma anche per promuoverne la diffusione in tutto lo spazio UE. In tempi recenti, la cooperazione tra regioni di confine, specialmente se tra vecchi e nuovi membri dell'Unione, ha favorito il processo di apprendimento istituzionale di quest'ultimi, fungendo dunque da catalizzatore ad un'integrazione non solo economica e sociale ma anche di tipo politico-istituzionale.

1.2 I Programmi Interreg

Interreg nasce come Programma di iniziativa comunitaria⁷ (PIC) nel 1989, contestualmente alla prima riforma di riordino dei Fondi strutturali. Avviato insieme ad altri 15 progetti pilota⁸, esso è anche uno dei tre i programmi⁹ ad aver riscosso il maggior successo e ad aver quindi mantenuto un certo grado di continuità durante tutti i successivi cicli programmazione, nonché l'unico ad aver sempre beneficiato di una quota maggiore di risorse. Nel corso di trent'anni, esso è stato riproposto per ben sei edizioni, fino a divenire, per il periodo di programmazione 2007-2013, uno degli obiettivi strategici della politica di coesione.

1.2.1 - Finalità

Interreg, pur nella sua specificità, condivide con gli altri PIC un intento comune: favorire l'attivazione di reti di partenariato sia verticali che orizzontali, nella cornice di una *multilevel governance*¹⁰ capace di promuovere la coesione tra istituzioni di vario livello, attori privati locali e organizzazioni non governative. Questa forma di incentivo alla creazione di reti tra autorità e organizzazioni della società civile risponde, di fatto, a due esigenze ben precise e particolarmente pressanti, specialmente in una fase storica di mutato assetto degli equilibri geopolitici in Europa. In primo luogo, la riduzione delle incertezze derivanti da un clima di maggiore concorrenza economica e, allo stesso tempo, il bisogno di accrescere l'influenza degli

⁷ I Programmi di iniziativa comunitaria (PIC) sono progetti sperimentali finanziati dai Fondi strutturali e direttamente gestiti dalla Commissione europea. Trattasi di strumenti d'azione orientati alla risoluzione di questioni specifiche e funzionali al consolidamento di una coesione economica, sociale e soprattutto territoriale.

⁸ Trattasi dei programmi Regen, Regis, Now, Horizon, Euform, Adapt PMI, Konver, Resider, Retex, Rechar, Pesca, Peace, Urban e Leader, lanciati tra il 1988 e il 1994.

⁹ Tra i tre programmi in questione, oltre ad Interreg, vi sono Urban e Leader, volti rispettivamente alla valorizzazione delle aree urbane e rurali. Pur avendo riscosso un successo analogo ad Interreg, essi sono stati progressivamente riassorbiti da altri strumenti di coesione. A partire dal 2002 Urban è prima affiancato dalla nuova iniziativa Urbact e poi nel 2007 definitivamente sostituito da quest'ultima. Nello stesso anno anche Leader cessa la sua attività come iniziativa a sé stante, tuttavia, la sua impostazione strategica viene conservata, divenendo una componente essenziale dei Programmi di sviluppo rurale (PSR).

¹⁰ Il concetto di "*multilevel governance*" descrive: «le relazioni particolarmente intrecciate e complesse fra Stati membri ed istituzioni governative sovra- e sub-nazionali» (Piattoni, 2005, p. 425)

attori subnazionali, permettendo loro di sfruttare al meglio le opportunità connesse al consolidamento del mercato interno europeo.

Ideato per stimolare lo sviluppo delle aree di frontiera in particolari condizioni di disagio e marginalità sociale ed economica, nello spirito della cooperazione europea tra Stati membri, Interreg, nello specifico, si indirizza alle “regioni transfrontaliere”¹¹, target disambiguato grazie al ricorso alla classificazione Eurostat dei NUTS¹² e a quella delle aree-obiettivo¹³. Riferimenti che hanno permesso di identificare, nel corso delle varie programmazioni, i territori ammessi all’iniziativa.

Con l’obiettivo di favorire l’integrazione e la coesione attraverso forme di cooperazione tra Stati confinanti, Interreg basa il proprio piano di sviluppo sul partenariato e su una strategia di azione integrata. Per quanto riguarda il partenariato, data la natura trasversale dell’iniziativa, Interreg si è saputo muovere sin da subito su più piani di collaborazione, da un lato quello verticale e orizzontale, dall’altro quello transfrontaliero. La cifra identificativa, che lo distingue nettamente da tutte le altre Iniziative, è proprio la sua capacità di instaurare reti di cooperazione non solo tra attori della stessa nazionalità ma, soprattutto, tra *stakeholders* europei, in aree geografiche attraversate da frontiere interne, dando vita a partenariati incrociati e trasversali. Un elemento significativo che nel tempo ha ispirato anche logiche di apprendimento tra istituzioni locali transfrontaliere e

¹¹ Il riferimento è a tutte le regioni attraversate da frontiere terrestri interne ed esterne all’UE, comprese le frontiere marittime. Sono considerate “transfrontaliere” tutte le aree entro un massimo di 150 km dalla frontiera.

¹² La classificazione NUTS (nomenclatura delle unità territoriali statistiche) suddivide il territorio economico degli Stati membri (compreso il territorio extraregionale, come lo spazio aereo, le acque territoriali, la piattaforma continentale e le enclave territoriali). Elaborata negli anni ’80 dall’Eurostat, essa suddivide ogni Stato membro in tre livelli concentrici: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3 (il secondo e terzo livello sono rispettivamente suddivisioni del primo e secondo livello), nel rispetto di una precisa logica economica, demografica, storica, culturale e geografica (la loro definizione si rifà alle unità amministrative esistenti negli Stati membri).

¹³ Le aree-obiettivo individuano, mediante il criterio della zonizzazione (approccio *top-down*), le zone ammesse agli obiettivi regionali elaborati e ampliati dalle riforme dei Fondi strutturali (Delors I e II). Questa classificazione è stata definitivamente abbandonata nel 2007 (ciclo di programmazione 2007-2013) e sostituita dagli obiettivi strategici (convergenza, competitività e cooperazione Interregionale).

processi di scambio di buone pratiche tra culture amministrative e di governo diverse. Secondo quanto asserito da Bruzzo e Domorenok:

Da un lato, i programmi di cooperazione territoriale (Interreg) hanno condotto a lavorare assieme, su una problematica di comune interesse, autorità nazionali, regionali e locali con le rispettive controparti di un altro Stato membro, con l'Unione europea oppure con un paese candidato all'adesione. Dall'altro si è cercato di creare molteplici occasioni di confronto tra gli attori coinvolti nell'attuazione di progetti, attraverso la pubblicazione di guide, la creazione di siti web, l'organizzazione di seminari e conferenze. (Bruzzo e Domorenok, 2009, p. 184).

Una sinergia volta a creare legami a lungo termine tra aree che oltre a problemi socioeconomici comuni condividono anche il medesimo patrimonio storico e culturale. Ad oggi, i programmi Interreg si articolano in quattro sezioni di intervento, a cui corrisponde una copertura geografica differente: sezione A per la cooperazione transfrontaliera, sezione B per la cooperazione transnazionale, sezione C per la cooperazione interregionale e sezione D per la cooperazione nelle regioni ultra-periferiche (a partire dal ciclo 2021-2027).

1.2.2 - Progettazione e implementazione

L'azione di Interreg si articola in programmi operativi (PO) all'interno dei quali vengono elaborati progetti specifici. Fino al ciclo di programmazione 2007-2013, Interreg ha condiviso con tutte le altre Iniziative sue omologhe il medesimo *iter* di formulazione e implementazione dei suoi PO, salvo poi essere ricondotto ad una regolamentazione più specifica.

Nella gestione di tutti i PIC, e quindi anche di Interreg, la Commissione ha sempre rivestito il ruolo di principale decisore, in quanto organismo preposto alla definizione dei caratteri delle varie Iniziative (obiettivi, tipi di intervento, mezzi finanziari), resi noti agli Stati membri tramite pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e poi elaborati da quest'ultimi in proposte di gestione (programmi operativi) calate, di volta in volta, in una dimensione territoriale specifica (regionale, locale). Una volta ottenuto l'avallo della Commissione alla proposta formalizzata sta allo Stato, individuate le modalità operative di

gestione, rendere partecipi le autorità territoriali interessate. Una procedura che, specialmente nei primi cicli, unisce pressoché in egual misura, caratteri propri di una logica di tipo *top-down* ad elementi dell'approccio *bottom-up*, salvo poi propendere progressivamente per soluzioni sempre più inclusive ed orientate verso quest'ultimo paradigma.

Ogni PO elaborato in seno all'edizione Interreg di riferimento si articola secondo una strategia, misure, obiettivi specifici e strategici, un piano finanziario e strutture preposte all'implementazione comuni a tutti i soggetti coinvolti. Un programma operativo Interreg, per essere eleggibile, deve coinvolgere beneficiari di almeno due Paesi partecipanti (dei quali almeno uno è uno Stato membro), tra i partecipanti è individuata la Regione capofila (*lead partner*), ovvero l'attore responsabile del progetto, a cui si affiancano le Regioni degli altri Paesi coinvolti (*project partners*).

A partire dal ciclo di programmazione 2007-2013, ogni PO deve inoltre prevedere, tra le altre cose, anche la costituzione di alcuni organismi di riferimento, in ottemperanza a quanto sancito dai Regolamenti UE n. 1299/2013¹⁴ e 1303/2013¹⁵ (modificati dal Regolamento UE 1059/2021), nello specifico: un'Autorità di gestione (Art. 23 Reg. n.1299 e artt. 123-124-125 Reg n. 1303), un Comitato di sorveglianza (Artt. 47-48-49-110 Reg. n. 1303), un'Autorità di certificazione (Art. 24 Reg. n.1299 e artt. 124-126 Reg. n. 1303) e un'Autorità di audit (Art. 25 Reg n.1299 e art. 127 Reg. n. 1303). L'Autorità di gestione è designata dagli Stati membri che partecipano al programma ed è rappresentata dall'amministrazione nazionale o regionale del *lead partner*, ad essa è affidata la totale responsabilità del programma nonché la gestione delle relazioni con la Commissione. Essa inoltre amministra i finanziamenti, decidendone le forme più appropriate di

¹⁴ Il Regolamento UE n.1299 del 17 dicembre 2013 reca disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

¹⁵ Il Regolamento UE n. 1303 del 17 dicembre 2013 reca disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

attuazione, in modo tale da rispondere ai bisogni specifici delle regioni beneficiarie, conformemente agli obiettivi del programma interessato, ai risultati della valutazione ex ante e alle norme in vigore in materia di aiuti di Stato. Il Comitato di sorveglianza è istituito in ciascun Stato membro partecipante, esso ha il compito di vigilare sull'attuazione e valutazione del programma nel Paese di riferimento, può inoltre formulare osservazioni da indirizzare all'Autorità di gestione. Entrambi gli organismi sono assistiti da un Segretariato tecnico congiunto che ne facilita l'attività.

L'Autorità di certificazione unica (comune a tutti i partecipanti) riceve invece i pagamenti effettuati dalla Commissione, tiene i bilanci e, di norma, effettua i pagamenti al beneficiario capofila. Infine, l'Autorità di audit, anch'essa comune a tutti i Paesi partecipanti, garantisce lo svolgimento indipendente delle attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma. In questo nuovo quadro operativo, la Commissione conserva un ruolo di rilievo nell'analisi dei PO, specialmente in merito all'aderenza alla strategia comunitaria del periodo di programmazione al contrario, l'autorità nazionale è relegata a adempimenti più formali che sostanziali. È infatti l'Autorità di gestione a presiedere le funzioni di coordinamento tra le regioni frontaliere coinvolte, un ente che, se pur individuato tra le amministrazioni di un *lead partner* statale specifico di cui rimane soggetto all'ordimento, in virtù della trasversalità del suo ruolo assume un carattere "transnazionale".

All'interno di ogni programma operativo vengono in seguito sviluppati i singoli progetti, nello spirito del partenariato verticale e della *multilevel governance*. Essi sono elaborati nel rispetto delle priorità del ciclo di programmazione e della strategia del programma Interreg di riferimento, quest'ultima, variabile dipendente della prima. Le varie edizioni Interreg sono state infatti influenzate dagli obiettivi della programmazione europea, i quali hanno, di volta in volta, modificato e allargato la prospettiva dello strumento.

1.2.3- Quadro finanziario in espansione

Interreg, rispetto a tutti gli altri programmi di iniziativa comunitaria, ha sempre goduto, sin dalla sua prima edizione, di una quota nettamente superiore di finanziamenti, condizione che, ad oggi, lo eleva a strumento principale dei Fondi strutturali.

Data la natura sperimentale di tutte le prime Iniziative comunitarie, durante la fase “pilota” al pacchetto di nuovi programmi viene affidato circa il 10% delle risorse complessive dei Fondi strutturali, quota che scende al 9% tra il 1994-1999. Per quest’ultimo ciclo tuttavia, il bilancio generale dei Fondi viene incrementato, con conseguente aumento anche dei valori assoluti dei PIC. Per il periodo di programmazione 2000-2006 il numero di Iniziative scende a tre e, con esso, anche il peso economico sui Fondi (da 9% a 5%); sebbene, per la stessa tendenza di cui sopra, il valore economico relativo risulti comunque in costante crescita.

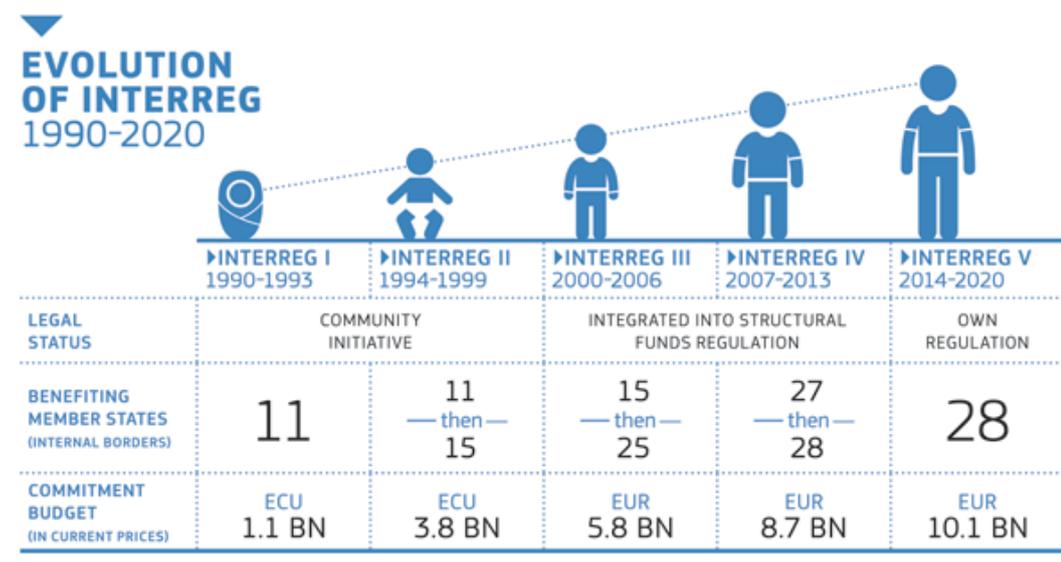
Tabella 1.1 Stanziamenti economici per i programmi di iniziativa comunitaria Urban, Leader e Interreg nei primi due cicli di programmazione successivi alla fase di sperimentazione (1994-1999 e 2000-2006).

	URBAN	LEADER	INTERREG
Fase “pilota”	10% delle risorse complessive dei Fondi strutturali		
1994-1999	600 mln €	1 731 mln €	3 472 mln €
2000-2006	700 mln €	2 020 mln €	4 875 mln €

Fonte: Rielaborazione dati da: Bruzzo e Domorenok (2009)

Interreg, in quanto strumento della politica di coesione, beneficia nello specifico delle risorse provenienti dal FESR, Fondo storicamente più incisivo sul piano finanziario rispetto a tutti gli altri suoi omologhi. È anche per tale ragione che il budget di Interreg, nel corso delle sue varie edizioni, ha visto espandere la propria dotazione finanziaria in misura molto più consistente rispetto ad altri PIC (tabella 1.1). Rilevano tuttavia altri due fattori di accelerazione economica: la nuova connotazione assunta dallo strumento a partire dal 2007 (da Iniziativa comunitaria ad asse strategico) ed il processo di ampliamento del bacino degli Stati e delle aree ammesse al programma.

Figura 1.2 Progressione dell'incidenza finanziaria dell'Iniziativa Interreg in milioni di euro (il totale considera anche le quote destinate agli strumenti Ipa e Eni) in relazione al progressivo ingresso di nuovi Stati membri e all'evoluzione dello status dello strumento.



Fonte: Commissione europea (2021b)

Come si evince dalla figura 1.2, il quadro finanziario di Interreg si lega al progressivo allargamento dello spazio europeo già dalla seconda metà degli anni '90. Gli incrementi più significativi coprono l'arco temporale delle due programmazioni centrali (Interreg III e Interreg IV), periodo in cui il numero degli Stati membri passa da 15 a 28 e in cui si consolida la suddivisione in tre sezioni. Dal 2007 sono introdotti gli strumenti per la politica di vicinato e preadesione (Eni e Ipa) ai quali viene destinato circa il 10% del budget Interreg.

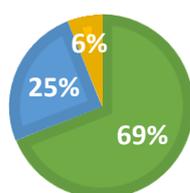
La crescita del peso economico dello strumento sul bilancio del FESR sembra inoltre correlata anche alla variazione del numero dei programmi operativi avviati per ogni ciclo, se pur solo in parte. Sebbene questo ammontare oscilli costantemente tra un ciclo di programmazione e l'altro, il budget Interreg ne risente solo che positivamente, se pur con un'incidenza di crescita percentuale non progressiva (+33% nel 2007-2013 e +21% nel 2014-2020). L'aumento delle risorse può essere in parte giustificato anche dalla graduale inclusione di nuove aree regionali eleggibili, che ampliano la copertura geografica di PO già avviati, con conseguenziale incremento della popolazione interessata dalle varie iniziative.

Rispetto alle singole sezioni di cooperazione, la distribuzione percentuale dei finanziamenti si stabilizza a partire dal quarto ciclo 2007-2013. In dettaglio, la cooperazione transfrontaliera (sezione A), in quanto promotrice di più programmi in assoluto, dispone negli ultimi quattro cicli di quasi tre quarti delle risorse complessive, segue la cooperazione transnazionale (sezione B) e poi quella Interregionale (sezione C), con la dotazione percentuale più esigua.

Figura 1.3 Distribuzione percentuale delle risorse finanziarie rispetto alle sezioni di cooperazione nei cicli di programmazione degli anni 2000. L'ammontare complessivo delle risorse non tiene in considerazione la quota destinata ai programmi Ipa e Eni.

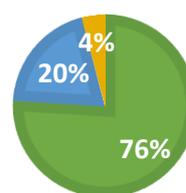
INTERREG III (5,8 MLD €)

■ A ■ B ■ C



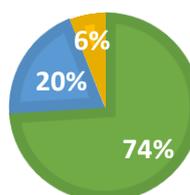
INTERREG IV (7,7 MLD €)

■ A ■ B ■ C



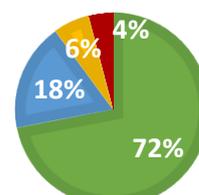
INTERREG V (9,3 MLD €)

■ A ■ B ■ C



INTERREG VI (8 MLD €)

■ A ■ B ■ C ■ D



Fonte: Rielaborazione dati Commissione europea (2021b)

Con riferimento alla figura 1.3, è possibile notare alcuni cambiamenti predisposti per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027. La previsione di un nuovo settore di cooperazione (sezione D cooperazione nelle regioni ultra-periferiche) ha provocato una conseguenziale redistribuzione delle risorse, rimaste pressoché invariate rispetto all'edizione precedente. Il nuovo Regolamento n. 1059/2021 sulla cooperazione territoriale europea ha predisposto un'allocatione di risorse pari a 8 miliardi di euro, cifra inferiore rispetto al settennio precedente e che costituisce circa il 2% dei

Fondi per la politica di coesione entro cui la cooperazione territoriale Interreg è ricompresa. È tuttavia opportuno ribadire che a tutti i programmi Interreg è applicato il principio di addizionalità, ai sensi del quale al finanziamento europeo si accompagna sempre un contributo nazionale¹⁶. A livello microscopico le risorse sono poi distribuite proporzionalmente ad ogni PO secondo parametri che tengono in considerazione le peculiarità economiche e demografiche delle aree regionali coinvolte, nonché la tipologia di interventi concordati all'interno della cornice di ogni singolo programma.

1.3 Trent'anni di Interreg: evoluzione nelle sei edizioni dell'Iniziativa

Nelle sue sei generazioni, Interreg ha subito gli effetti dell'evoluzione della programmazione comunitaria e, con essa, anche quelli relativi ai cambiamenti nell'ordinamento europeo. Ricostruendo le tappe salienti della storia di questo programma è possibile distinguere tre *step* evolutivi: una prima fase sperimentale (1990-1993) di collaudo dell'Iniziativa, un momento intermedio (1994-2006) di ampliamento delle sue prerogative ed una terza fase (2007-2020) di passaggio da Iniziativa comunitaria ad asse strategico della politica di coesione.

1.3.1 - La fase sperimentale

Nella fase sperimentale dell'iniziativa (Interreg I 1990-1993), Interreg è concepito come uno strumento per la sola cooperazione transfrontaliera. Le aree ammesse alla prima sperimentazione sono le regioni di confine europee (sia quelle di frontiera interna che quelle di frontiera esterna) rientranti nelle aree-obiettivo 1 (promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo), 2 (riconversione delle regioni e delle zone in declino industriale), 5b (promozione dello sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socioeconomico) e individuate dai NUTS di terzo livello. Tutti e undici gli Stati membri sono coinvolti, i programmi

¹⁶ Per il ciclo 2021-2027 il tasso massimo di cofinanziamento è stato riconfermato all'85%.

operativi attivati sono 31 (24 relativi alle frontiere interne e 7 per le frontiere esterne) per un totale di circa 2500 progetti finanziati direttamente dal FESR. I temi attorno ai quali i progetti vengono sviluppati vanno dalla creazione di infrastrutture per l'energia e le comunicazioni, alla promozione del turismo transfrontaliero e della tutela ambientale. Progetti che di fatto rispettano gli obiettivi dichiarati in questa prima edizione dell'Iniziativa, ovvero il miglioramento dell'accessibilità alle regioni e ai loro servizi, la crescita di attività legate al settore turistico mediante progetti culturali ed infine, come effetto collaterale auspicato, la creazione di nuovi posti di lavoro grazie alla realizzazione delle opere finanziate dai vari progetti (Bruzzo A. and Domorenok E., 2009).

1.3.2- Le sezioni di cooperazione

Il potenziale emerso dall'implementazione dei primi PO Interreg stimola l'edizione successiva (Interreg II 1994-1999). Per questo nuovo ciclo di programmazione lo strumento viene potenziato, sia in termini di dotazione finanziaria, sia rispetto alla natura delle sue azioni. Nello specifico, il programma si espande. Accanto alle misure per le regioni di confine (cooperazione transfrontaliera) vengono aggiunte due nuove sezioni riguardanti la costruzione di reti energetiche regionali e la cooperazione transnazionale.

Per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera (Interreg II A) si ravvisa una continuità con le attività avviate nella precedente edizione, i programmi aumentano (da 31 a 59) e vengono introdotte alcune specifiche innovazioni, tra queste, l'allargamento a nuovi territori di frontiera. La classificazione NUTS aggiunge nuove unità di terzo livello, tra cui altre aree di frontiera, che vengono quindi coinvolte nei programmi Interreg II, al contempo, le regioni transfrontaliere dei Paesi terzi sono ammesse a pieno titolo in tutte le attività riguardanti programmi in cui esse risultano geograficamente coinvolte (programmi inerenti regioni lungo le frontiere esterne dell'UE). Aumenta anche il numero di misure sovvenzionabili, ad infrastrutture, turismo e occupazione si affiancano nuovi progetti in materia sanitaria, di

formazione linguistica, di comunicazione, di pianificazione territoriale e di lotta al commercio illecito. Sono infine rafforzate anche le strutture di controllo e valutazione, attraverso la costituzione di un Comitato per le iniziative comunitarie composto da delegati degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione.

La sezione B (Interreg II B) riguarda invece i progetti volti alla realizzazione di reti energetiche, assorbendo di fatto l'Iniziativa Regen, avviata tra il 1989 e il 1993. Lo scopo dei progetti di tipologia B mira alla costruzione di reti per il trasporto del gas naturale nelle regioni periferiche rientranti nelle aree-obiettivo 1 sprovviste di tale infrastruttura.

Segue infine la tipologia C (Interreg II C) dedicata alla cooperazione transnazionale. Introdotta solo a metà del ciclo di programmazione, a seguito della Comunicazione della Commissione europea n. 245/1997, questa categoria di programmi Interreg si distingue in primo luogo per l'ampiezza del campo di intervento. I territori interessati non sono infatti singole regioni, ma macroaree; vengono coinvolti i Paesi terzi, ma soprattutto, viene meno il requisito della stretta vicinanza geografica (non è necessario essere confinanti). Condizione essenziale all'attivazione dei programmi è la partecipazione di almeno tre Stati, di cui almeno due membri dell'Unione. Il principio cardine di questo nuovo esperimento di collaborazione è lo sviluppo di progetti su grandi spazi capaci di estendersi su tutto il continente europeo, e non solo lungo il perimetro dell'Unione. L'idea alla base mira infatti a favorire la cooperazione tra Paesi membri e potenziali candidati, in vista dei prossimi e imminenti allargamenti dello spazio europeo. I progetti che ne scaturiscono vertono essenzialmente su tre assi di intervento: la cooperazione transnazionale, la prevenzione delle inondazioni e la lotta contro la siccità.

Nel complesso, la valutazione ex-post dell'intera edizione Interreg II, inquadra positivamente il programma, efficace soprattutto negli ambiti del turismo, della comunicazione, dell'ambiente, dei trasporti (sezione A), delle reti energetiche (sezione B) e della gestione delle risorse idriche (sezione

C) (LRDP, 2003). Tuttavia, anche se i progetti implementati hanno migliorato l'accessibilità dei territori transfrontalieri:

L'attuazione dei progetti transfrontalieri e transnazionali è apparsa complessa e difficile, in particolare in caso di coinvolgimento di partner da Paesi terzi. Tra i principali problemi in questi casi, vi sono stati la carenza di strutture amministrative nei Paesi extracomunitari confinanti e l'assenza di esperienza nella gestione degli strumenti finanziari comunitari, assieme ad una debole capacità di creare partenariati pubblici e privati. (Bruzzo e Domorenok, 2009, p. 188).

Quest'ultima criticità è stata particolarmente evidente nei progetti inerenti ai programmi di tipo C, penalizzati da un tardivo inserimento nella programmazione. La sezione B, proponendo una serie di progetti di scala più ristretta, di fatto, non ha sviluppato una strategia articolata o richiesto *partnership* ampie, a dispetto invece dei programmi di tipologia A e C.

La suddivisione in sezioni viene mantenuta anche nell'edizione successiva (Interreg III 2000-2006) anche se rimodulata secondo nuove esigenze, tra le quali la necessità di integrare progressivamente 10 nuovi candidati membri in forte ritardo di sviluppo rispetto al resto dei Paesi dell'Unione. Nel terzo ciclo Interreg gli obiettivi prioritari si allineano perciò ai principi guida di Agenda 2000, nello specifico i programmi convergono intorno a quattro assi strategici: cooperazione con i Paesi di frontiera esterni all'UE, con le regioni ultra-periferiche, con le regioni insulari e a favore del processo di pace nella penisola balcanica (Bruzzo e Domorenok 2009).

Oltre ai principi cardine dell'Iniziativa, ovvero la cooperazione (transfrontaliera e transnazionale) e il partenariato (approccio partecipativo *bottom-up*) è posto un ulteriore accento su due aspetti divenuti cruciali: la complementarità e il coordinamento. La complementarità è una proprietà che viene associata a tutti i PIC implementati; in virtù di un numero sempre maggiore di nuovi programmi, essa diviene un requisito essenziale, onde evitare sovrapposizioni tra azioni simili ma provenienti da Iniziative diverse. Il coordinamento risponde invece alle sfide poste dalla collaborazione tra nuovi membri e Paesi terzi, trattasi di un coordinamento tra strumenti di

politica regionale (Interreg) e strumenti di politica estera (Fondi Phare, Tacis, Ispa, Meda e Cards).

La partizione interna dell'edizione 2000-2006 mantiene una sezione A dedicata alla cooperazione transfrontaliera, mentre le sezioni B e C sono sostituite da una nuova forma di cooperazione transnazionale e dalla cooperazione di tipo Interregionale. Nel dettaglio, la cooperazione transfrontaliera (Interreg III A) riprende molti degli obiettivi della precedente edizione aggiungendo però nuovi ambiti di intervento, tra cui: l'integrazione nel mercato del lavoro, lo sviluppo locale e delle attività imprenditoriali (Panteia, 2010). La nuova sezione B (Interreg III B) invece, si trasferisce sulla cooperazione transnazionale, estesa anche agli Stati confinanti senza interesse all'adesione¹⁷, che, insieme alle altre regioni comunitarie di frontiera danno vita ad ampi raggruppamenti regionali (NUTS di livello 2). Oltre agli obiettivi di carattere ambientale, la collaborazione abbraccia ora anche altri ambiti, quali la gestione del patrimonio culturale e dei sistemi di comunicazione e trasporto.

La vera e propria novità è però costituita dalla sezione C (Interreg III C), dedicata alla cooperazione Interregionale. Essa coinvolge tutti i Paesi già impegnati nelle sezioni A e B e dedica particolare attenzione alle regioni in ritardo di sviluppo o in fase di "riconversione". Scopo ultimo del programma è il miglioramento dell'efficacia della politica regionale tramite la costruzione di "reti" per lo scambio agevole di informazioni ed esperienze (vengono in sostanza ripresi i programmi Recite e Ecos-overture, Azioni-pilota inaugurate nel 1994). In questa prima fase di avviamento, la Commissione europea individua quattro zone d'azione per la cooperazione Interregionale (Comunicazione 2001 sulla "Cooperazione Interregionale"): l'area meridionale; nord-orientale; nord-occidentale e orientale; e vengono approvati in tutto 4 programmi. Le attività finanziate si sviluppano intorno agli obiettivi 1 e 2 dei FS (promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo e riconversione delle regioni e

¹⁷ Nell'edizione precedente (Interreg II C) l'interesse principale di questo tipo di cooperazione mirava essenzialmente all'integrazione economica, sociale e istituzionale di Paesi terzi potenziali nuovi membri.

delle zone in declino industriale), all'innovazione tecnologica e allo sviluppo urbano.

La valutazione ex-post di questo terzo ciclo giudica nel complesso efficaci le azioni intraprese dai programmi. Tuttavia, sono evidenziate anche sostanziali differenze tra le tipologie. Interreg III A, indirizzandosi ad aree più circoscritte, ha saputo creare modelli di cooperazione più saldi, memore anche delle esperienze delle precedenti edizioni, consolidando inoltre forme istituzionalizzate di collaborazione, specialmente nei territori già coinvolti dalle prime generazioni dell'Iniziativa. La sezione B non ha invece registrato il medesimo successo, complici alcune condizioni di partenza, quali la marcata eterogeneità socioeconomica delle regioni ricondotte sotto il medesimo programma, vere e proprie macroaree geograficamente molto estese, ma anche l'esiguità del budget, più limitato rispetto a quello programmi di tipo A. La scarsità dei finanziamenti è una caratteristica condivisa anche dal settore C, rimasto sotto le iniziali aspettative in termini di miglioramento degli strumenti della politica di coesione dell'UE, ma capace comunque di fungere da catalizzatore al miglioramento di vari programmi e pratiche di sviluppo regionale e territoriale. Inoltre, e forse più importante, Interreg III C «è riuscito a stabilire un quadro duraturo a livello europeo che ha favorito una cooperazione Interregionale strutturata che non esisteva nel 2000» (Panteia, 2010, p. 151). Dei 73 programmi¹⁸ per i quali è stato possibile misurare l'intensità della cooperazione, il 38% ha registrato un'alta intensità di cooperazione (18 PO di tipo A e 10 di tipo B), il 40% un livello medio (24 PO di tipo A, 2 di tipo B e 3 di tipo C) e il restante 22% un'intensità più bassa (15 PO di tipo A e 1 di tipo C) (Panteia, 2010).

1.3.3- Da Iniziativa comunitaria ad asse di sviluppo strategico

Durante il ciclo di programmazione 2007-2013 la cooperazione territoriale Interreg è promossa da Iniziativa comunitaria ad obiettivo strategico dei Fondi strutturali e della politica di coesione, insieme alla convergenza e alla

¹⁸ I programmi implementati nell'edizione Interreg III sono stati 79 (62 Interreg III A, 13 Interreg III B, 4 Interreg III C), tuttavia per 6 di essi i dati non sono disponibili.

competitività regionale. Anche per questa quarta generazione di PO, la Commissione mantiene la suddivisione settoriale dell'edizione precedente, riconfermandone anche gran parte dei temi e, allo stesso tempo, ribadendo con maggior fermezza la necessità di un approccio più strategico alla programmazione.

I progetti implementati nell'ambito della cooperazione transfrontaliera (Interreg IV A) vertono principalmente intorno ad obiettivi di sostenibilità ambientale mentre, per la cooperazione transnazionale (Interreg IV B), sono incentivati soprattutto progetti atti a promuovere il turismo culturale. In particolare, per quest'ultima, a differenza della precedente programmazione, vengono realizzati progetti più ampi e integrati. Per la sezione A cambiano inoltre alcuni criteri di ammissibilità rispetto alle zone marittime e di frontiera esterna, con conseguenziale modificazione della copertura geografica di alcuni programmi (Gorzela e Zawalinska, 2013). La cooperazione Interregionale (Interreg IV C) ripropone quattro programmi¹⁹ in grado di coprire il territorio di tutti gli Stati membri al fine di formare una "rete" per lo scambio di esperienze tra enti regionali e locali in tutta l'Unione. Per questo quarto ciclo, Interreg è inoltre affiancato da nuovi strumenti di cooperazione, tra cui la strategia macroregionale, lo strumento per la politica europea di vicinato (Eni) e quello di assistenza alla preadesione (Ipa) che rimpiazzano i precedenti programmi di cooperazione Phare, Ispa, Cards, Meda e Tacis.

La valutazione ex-post premia quasi tutti i programmi, riconoscendo loro il contributo al miglioramento dei collegamenti tra i sistemi regionali di innovazione e l'alta frequenza di interazioni registrate tra settore pubblico e privato. Tra i meriti dei progetti implementati in questo ciclo vi è anche un primo accenno all'abbattimento delle barriere tecnologiche, fanno tuttavia da contraltare le persistenti differenze in termini di capacità amministrativa tra i diversi Paesi coinvolti. La cooperazione transfrontaliera (A), privilegiando temi di carattere ambientale, ha contribuito al rafforzamento

¹⁹ Trattasi di tre programmi di rete (Urbact II, Interact II e Espon) ed un programma di cooperazione Interregionale in senso stretto (Interreg Europe).

dei settori legati alla protezione delle risorse naturali e alla prevenzione dei rischi, mentre i programmi di cooperazione transnazionale (B) hanno incrementato le potenzialità della rete infrastrutturale legata ai trasporti. Tuttavia, sono evidenti anche i limiti strutturali rispetto agli obiettivi della competitività regionale e dell' integrazione economica, solo parzialmente raggiunti, in virtù di una diffusa tendenza alla dispersione delle risorse e di non rare interferenze politiche, che hanno impedito l'implementazione di programmi atti a risolvere particolari sfide transfrontaliere già ben identificate (Applica e Cambridge Economic Associates, 2016).

Conformemente al nuovo piano della politica di coesione e agli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020, per il ciclo di programmazione 2014-2020, Interreg viene significativamente rimodellato, al fine di ottimizzarne l'impatto e l'uso efficace degli investimenti. Le coordinate di questo ennesimo disegno di riforma sono tre: concertazione, semplificazione e orientamento al risultato. Per questa quinta edizione, il Regolamento FESR (n. 1299/2013) indica 11 priorità di investimento, ogni programma può coprirne al massimo 4, impegnando almeno l'80% del budget a disposizione²⁰ (Commissione Europea, 2016). Le 11 priorità si distinguono in tre categorie: obiettivi ambientali (lotta al cambiamento climatico; trasporto sostenibile; efficienza delle risorse), obiettivi sociali (occupazione e mobilità; inclusione sociale; migliore istruzione e formazione; rafforzamento della capacità istituzionale della pubblica amministrazione) ed obiettivi legati alla competitività e alla digitalizzazione (ricerca e innovazione; tecnologie informatiche; competitività delle PMI; economia a bassa emissione di carbonio). Tutti i sopracitati obiettivi tematici rientrano nella più ampia strategia europea per il 2020, in prospettiva di una crescita sempre più sostenibile, intelligente e inclusiva. Come nel ciclo 2007-2013, anche per questa programmazione, la cornice della cooperazione territoriale si allarga ad altri strumenti (IPA II e Eni), fondamentali nella politica di vicinato con Paesi terzi e potenziali nuovi membri.

²⁰ Requisito che non sussiste per i 4 programmi Interregionali (Interreg V C)

Degna di nota è poi la posizione assunta dalla Commissione, che decide di inaugurare questo nuovo ciclo di programmazione con un Regolamento (n. 1011/2014) atto a promuovere la digitalizzazione tra le istituzioni. Una decisione che coinvolge indirettamente anche i programmi Interreg, in quanto è prevista la creazione di un sistema di scambio elettronico dei dati tra organismi beneficiari e autorità di gestione nonché tra le diverse autorità del sistema di gestione e di controllo (Parlamento europeo and Consiglio dell'Unione europea, 2018). Trattasi di una misura cruciale e di svolta, ripresa e ribadita anche in occasione delle discussioni accese intorno all'attuale ultima fase pluriennale di programmazione.

1.3.4 - Prospettive per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027

Anticipando il nuovo ciclo di programmazione 2021-2017, nel 2018, la Commissione europea ha presentato alcune proposte di riforma della politica di coesione per il periodo successivo al 2020²¹. L'iniziativa rappresenta l'ennesimo tentativo di semplificazione delle procedure al fine di aumentare l'efficacia degli investimenti operati dall'Unione. Gli undici obiettivi tematici formulati per il periodo 2014-2020 sono sostituiti da nuovi principi guida che delineano un'Europa più intelligente, verde, connessa, sociale e vicina ai cittadini.

Allo stesso modo anche la cooperazione territoriale Interreg viene messa nuovamente in discussione. A tal riguardo, è stato recentemente pubblicato, sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, il nuovo Regolamento Interreg (Regolamento UE n. 1059/2021) recante disposizioni per l'istituzione di una nuova sezione di cooperazione: la cooperazione nelle regioni ultra-periferiche (Interreg D). La nuova disciplina fissa inoltre altri due ulteriori obiettivi in materia di *governance* della cooperazione e di sicurezza. L'idea alla base del progetto, ricalcando il motto della "semplificazione", presuppone il riferimento ad un unico quadro normativo integrato e

²¹ Trattasi, in particolare, della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal FESR e dagli strumenti di finanziamento esterno del 29 maggio 2018.

adeguato al contesto specifico di cooperazione, in sostanza, una misura di razionalizzazione e riaggiustamento della normativa già in vigore.

1.4 Oltre Interreg: dalle Euroregioni ai GECT

Il progetto di cooperazione Interreg, pur configurandosi come primo effettivo strumento transfrontaliero comunitario, in alcuni casi, ha iniziato ad operare in contesti regionali già interessati da altre forme di interazione frontaliere preesistenti, il principale riferimento è quello relativo alle *City-region* del Centro e del Nord Europa. Le cosiddette “Euroregioni” costituiscono un modello di cooperazione stabile sorto spontaneamente già nel tardo secondo dopoguerra e sviluppatosi inizialmente intorno all’area transfrontaliera del Benelux e della Germania nord-occidentale. Il carattere spontaneo del fenomeno ha determinato, per oltre vent’anni, la proliferazione di aree euroregionali non omogenee, ovvero non accomunate da una medesima forma giuridica o organizzativa, ma tuttavia simili per dinamica costitutiva e tratti identitari principali, tra i quali un carattere permanente, un’identità separata da quella dei propri Stati, meccanismi decisionali interni e risorse tecniche, amministrative e finanziarie proprie (Gabbe, 2004). Dal punto di vista giuridico, rileva la varietà delle forme assunte, un tratto spesso influenzato dalla struttura amministrativa degli Stati coinvolti. Tra gli esempi più diffusi vi sono Euroregioni costituite come: associazioni senza scopo di lucro; comunità di interessi senza personalità giuridica; gruppi europei di interesse economico; organismi pubblici (Proto, 2008). Quanto alle comuni circostanze istitutive emergono due fattori di catalizzazione: da un lato un passato storico comune e dall’altro, un *background* socioeconomico condiviso, elementi che connaturano in modo simile l’identità culturale, economica e politica delle comunità di frontiera e ne contestualizzano l’intensità delle interazioni. È tuttavia opportuno segnalare che l’iniziale assenza di modelli di riferimento ha talvolta influito anche sulla qualità e quantità delle interazioni. In mancanza di regole formali a livello interstatale sono sorte sia Euroregioni

“tacite”, sia Euroregioni che se pur regolate da specifici accordi si sono scontrate con l’inattività e lo scarso interesse degli attori coinvolti. La partecipazione istituzionale e della società civile costituisce infatti, congiuntamente ad una puntuale disciplina giuridica, un elemento imprescindibile per il buon funzionamento e la sopravvivenza di un meccanismo di *governance* transfrontaliera, in assenza di questo primo requisito quasi tutte le Euroregioni di vecchia data sono state classificate come “non più funzionanti”²².

Fin dall’inizio, il fenomeno euroregionale è stato oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee, comunitarie e non, le quali hanno tuttavia preferito monitorarne a lungo gli sviluppi prima di procedere con un riconoscimento effettivo. A tal riguardo, è possibile distinguere tre fasi storiche di sviluppo, una periodizzazione scandita dal crescente grado di attenzione mostrato nei confronti del fenomeno euroregionale dalle varie autorità europee (Bufon, 1996). Il primo periodo copre un arco temporale che va dalla comparsa delle prime strutture euroregionali, negli anni ’50, fino alla prima metà degli anni ’80, trattasi di una fase di diffusione spontanea, segnata da un primo intervento normativo del Consiglio d’Europa. Le Euroregioni sorte durante questi anni coinvolgono le aree transfrontaliere del Nord-Ovest del continente, in particolare Germania (Repubblica Federale tedesca), Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo per poi estendersi radialmente verso il confine francese e svizzero e lungo le frontiere dei Paesi scandinavi (Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia). Il periodo centrale è invece inaugurato dalla prima azione comunitaria in materia di cooperazione: l’iniziativa Interreg. La fase si protrae per tutti gli anni ’90 coincidendo di fatto con la transizione democratica degli Stati ex-comunisti, per concludendosi poi a metà anni 2000, poco dopo il loro ingresso nell’Unione. Non a caso infatti, le Euroregioni nate soprattutto a ridosso del 2004 coinvolgono le aree transfrontaliere dei nuovi Stati membri dell’est, in particolare quelle di Polonia, Ungheria, Romania, Repubblica

²² Tra le “*non-working*” *Euroregions* si contano soprattutto i regimi dell’area ellenica e dell’Est Europa, caratterizzati da un basso grado di attività e partecipazione (Durà et al., 2018).

Ceca e Slovacchia, mentre durante gli anni '90 sono principalmente i Paesi mediterranei ad accogliere il fenomeno, Spagna, Portogallo in *primis*, ma anche Italia e Austria. La chiave di volta nella sostanziale “esplosione” del fenomeno euroregionale negli anni '90 si incarna nella possibilità di accesso ai sostegni economici offerti dai programmi Interreg, in questa fase il numero di Euroregioni cresce infatti in maniera esponenziale, da 28 nel 1988 ad oltre 100 nei primi anni 2000 (Proto, 2008). La terza ed ultima fase ha inizio invece nel 2007 in occasione dell'introduzione del Regolamento UE istitutivo dei GECT (Gruppi europei di cooperazione territoriale), ulteriori strumenti di cooperazione transfrontaliera che rappresentano un modello organico per l'istituzione di nuovi enti euroregionali. Le Euroregioni *post* 2007 si istituiranno prevalentemente come GECT, in quanto soluzione preferenziale per un accesso diretto ai fondi Interreg, ma al contempo anche molte Euroregioni di vecchia data decideranno di riconvertirsi nella forma giuridica del GECT.

Per meglio comprendere gli sviluppi del fenomeno euroregionale, risulta utile distinguere ed analizzare nel dettaglio l'atteggiamento dimostrato dalle due autorità europee chiamate in causa: Consiglio d'Europa e Unione europea. Prima di un proprio intervento normativo, tra gli anni '60 e '70, il Consiglio d'Europa ha a lungo moderato le discussioni politiche in materia euroregionale, per giungere poi nel 1980 ad una prima regolamentazione: la Convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera²³ (Convenzione di Madrid). Merito maggiore del Trattato è sicuramente quello di aver offerto un inquadramento giuridico omogeneo ad un fenomeno lasciato per molto tempo in balia di sé stesso, non mancano tuttavia alcune criticità e dettagli rimasti in sospeso. In primo luogo, si rileva la genericità della sua portata, a partire dalla definizione di “cooperazione transfrontaliera”.

²³ La Convenzione è inizialmente ratificata da 20 Paesi, ad oggi se ne contano invece 37.

É considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine. La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno [...] Esse potranno, se lo stimeranno necessario, prendere in considerazione i modelli d'accordi interstatali, bilaterali o plurilaterali messi a punto in seno al Consiglio d'Europa. (art. 2 e 3 Convenzione di Madrid 1980).

Per quanto concerne il ruolo attribuito autorità substatuali, non vi sono particolari novità. Esse sono legittimate a stipulare accordi, ma solo nella misura in cui tale facoltà sia già contemplata dagli ordinamenti dei propri Stati di appartenenza. Da un punto di vista prettamente giuridico invece, il Consiglio d'Europa ha sostanzialmente chiarito la questione del diritto applicabile agli accordi di cooperazione, ricorrendo all'espedito della disciplina secondo diritto interno di uno degli Stati degli enti partecipanti, con opportuno collegamento al diritto internazionale privato (Asaro, 2020). Nonostante alcuni limiti sostanziali, il Trattato rimane comunque un primo tentativo effettivo di razionalizzazione del fenomeno:

Un punto fermo rispetto ad una materia guardata, fino a quel momento con particolare prudenza [...] dagli Stati europei, quasi tutti preoccupati di aprire le porte [...] a possibili rivendicazioni di autonomia, se non proprio di secessione, rispetto ad una o più delle proprie frontiere. (Vellano, 2014, p. 50).

Alla Convenzione sono poi seguiti tre Protocolli addizionali, ai fini della trattazione risultano particolarmente rilevanti il primo ed il terzo. Il primo, entrato in vigore nel 1998, regola la possibilità di costituire organismi di cooperazione transfrontaliera come soggetti di diritto pubblico investiti di personalità giuridica, un'opzione percorribile anche in assenza di specifici accordi bilaterali di cooperazione transfrontaliera (artt. 4-5) ma tuttavia vincolata all'adesione degli Stati di riferimento²⁴. Il terzo, più recente (2013),

²⁴ Molti Paesi pur ratificando il Protocollo hanno deciso di non aderire agli obblighi previsti dall'articolo 5 (facoltativo) scongiurando di fatto la possibilità di costituire le proprie Euroregioni come organismi di diritto pubblico in grado di individuare un ulteriore livello di governo nel quadro della *multilevel governance* (D'Ettore, 2018).

reca invece disposizioni per la creazione di *Groupements eurorégionaux de coopération* (GEC), ossia specifiche forme di collaborazione, stabili ed organiche. Il GEC costituisce un modello euroregionale di riferimento, un organismo dotato di personalità giuridica partecipato da enti pubblici o a maggioranza pubblica. Nonostante il suo carattere unitario, il modello ha trovato una scarsa diffusione, condizione essenzialmente riconducibile a due fattori: la modesta adesione al Protocollo²⁵ ma soprattutto la concorrenza del nuovo modello comunitario GECT, introdotto nel 2007. Se pur teoricamente non sovrapponibili, i due strumenti si configurano, nel concreto, come alternativi, motivo per il quale molti Paesi hanno preferito aspettare la piena implementazione dell'alternativa cronologicamente anteriore (GECT), prima di aderire a ulteriori normative internazionali.

Il GECT, strumento giuridico messo a punto dall'Unione europea, porta a parziale compimento un percorso di riconoscimento e valorizzazione delle realtà euroregionali intrapreso dall'UE nei primi anni '90 attraverso l'iniziativa Interreg. Esso di fatto si inserisce in un contesto già costellato di forme di cooperazione euroregionali proponendosi come possibilità alternativa o sostitutiva, «una via possibile e disciplinata a livello europeo, attraverso la quale la cooperazione territoriale può essere promossa *ex novo* o rafforzata strutturalmente» (Mascali, 2014, p. 499). L'attenzione dell'UE alla disciplina euroregionale trova una prima formalizzazione con la Risoluzione del PE del 1° dicembre 2005 che fornisce indicazioni circa la definizione e la funzione delle stesse Euroregioni nel quadro della politica di cooperazione transfrontaliera. Il documento, oltre a esaltare l'importanza della cooperazione transfrontaliera nella realizzazione degli obiettivi di coesione e integrazione europea, invita gli Stati membri a promuovere le Euroregioni, ma non prima di averne concordato una struttura giuridico-organizzativa ben definita e condivisa che le possa mettere nelle condizioni di elaborare, attuare e gestire programmi transfrontalieri in ambito UE. La Risoluzione fa inoltre accenno al GECT come nuovo strumento di

²⁵ Solamente 13 Stati hanno provveduto alla ratifica del terzo Protocollo contro i 22 del precedente.

cooperazione «la cui base normativa dovrebbe fornire una piattaforma per lo sviluppo delle Euroregioni» (Proto, 2008, p. 6), solo un anno più tardi tutta la materia confluirà in un Regolamento *ad hoc* (Regolamento UE n.1082/2006).

Tale regolamento costituisce un quadro di riferimento per una prima definizione del GECT come strumento facoltativo di cooperazione transfrontaliera, un “idealtipo” di spazio euroregionale di matrice comunitaria. La creazione del GECT risponde infatti ad una precisa esigenza giuridica di formalizzazione della materia euroregionale, in un contesto di legislazioni e procedure nazionali varie e non armonizzate. La disciplina del GECT prevede l’istituzione dello stesso attraverso una convenzione che ne individui funzioni e competenze (art. 8 Regolamento UE n. 1082/2006) e quindi, un relativo statuto in cui ne vengano presentati gli organi e le norme in materia di bilancio e di esercizio della responsabilità finanziaria (art. 9 Regolamento UE n. 1082/2006). Esso è composto da membri quali autorità regionali e locali ed organismi di diritto pubblico situati nel territorio di almeno due Stati membri. È inoltre consentita la partecipazione di soggetti non comunitari appartenenti a Paesi terzi, qualora la legislazione dello Stato extracomunitario o gli accordi con gli Stati membri lo consentano.

L’aspetto più importante da sottolineare è che la decisione di istituire un GECT è adottata su iniziativa dei membri potenziali senza che sia necessario l’intervento degli Stati membri. Gli enti territoriali possono dar vita a un GECT come un’entità giuridica separata o, altrimenti, incaricare l’esercizio delle sue funzioni a uno dei suoi membri. (Morata, 2007, p. 15).

Ciò comporta, diversamente da quanto previsto dalla normativa del Consiglio d’Europa, l’attribuzione di facoltà decisionale ai livelli substatali (regionali e locali) indipendentemente dal grado autonomia di riconosciuto dai propri Stati di afferenza, un tratto dirompente che è tuttavia espressione della continuità di una linea politica europea volta a consolidare i fondamenti di *multilevel governance* attraverso un processo di regionalizzazione indotto sia con strumenti di *soft* che di *hard law*.

Rilevano a tal proposito, anche le nuove disposizioni previste dal Regolamento n. 1302/2013, in particolare i nuovi criteri di tipo amministrativo (Mascali, 2014). Nel dettaglio, l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali partecipanti, con riferimento all'erogazione dei servizi pubblici di interesse economico generale, diviene tale da «consentire a questi ultimi di definire termini e condizioni di servizio anche nelle ipotesi non direttamente riconducibili alla legislazione materiale degli Stati di cui sono espressione» (Asaro, 2020, p. 1119). In qualità di enti dotati di personalità giuridica i GECT possono inoltre gestire ed attuare interi programmi o singoli progetti di cooperazione, costituendosi nel primo caso come Autorità di gestione di specifici programmi Interreg. È questo il caso di Grande Région al confine bega, francese, tedesco e lussemburghese, l'Euroregione già interessata da precedenti interazioni frontaliere non formalizzate si è costituita come GECT nel 2010 nella stessa area in cui nel 2007 era stato avviato un programma Interreg omonimo.

Secondo un recente censimento pubblicato dal Comitato delle Regioni nel luglio 2021, i GECT ad oggi ufficialmente registrati risultano 80 (Comitato delle Regioni, 2021). La crescita maggiore è avvenuta a circa cinque anni dall'introduzione del primo regolamento (n. 1082/2006) e dopo l'effettiva azione di completamento delle sue disposizioni da parte di tutti gli Stati membri. Se per i GECT è possibile risalire ad un registro puntuale di accreditamento, per tutti le altre aree euroregionali sorte negli ultimi sessant'anni non esiste un elenco univoco, poiché di fatto per un lungo periodo la materia è rimasta priva di regolamentazione, favorendo in tal modo la proliferazione di una varietà di forme giuridiche e organizzative tale da ostacolarne tentativi omogenei di conteggio. Ad esempio, se l'AEER conta poco più di cento Euroregioni iscritte, alcune ricerche recenti fanno invece riferimento a numeri significativamente maggiori. In uno studio condotto nel 2017, un gruppo di ricercatori spagnoli (Durà et al., 2018) è risalito ad un totale di 214 unità euroregionali, di cui 158 ancora attive e 56

inattive²⁶. Rispetto a queste cifre sono di particolare interesse i casi di Euroregioni di lunga data riconvertitesi nella forma giuridica del GECT, a dimostrazione della continuità di un processo di evoluzione a cavallo tra disciplina comunitaria ed internazionale (Consiglio d'Europa).

Secondo Perkmann, i rapporti di cooperazione transfrontaliera devono quindi essere intesi più che altro come «il prodotto di un processo di costruzione sociale» in cui il territorio rappresenta «non solo uno spazio funzionale ma bensì un'unità socio-territoriale con un certo grado di capacità strategica derivante da una data struttura organizzativa» (Perkmann M., 2002, p. 5). Le Euroregioni, generalmente intese, non costituiscono infatti un nuovo livello di governo ma rappresentano più che altro «un punto di scambio e di *governance* per organi pubblici e privati già esistenti» (Proto, 2008, p. 7), «esse nascono dal bisogno di dare coerenza e razionalità alla gestione degli interessi transfrontaliere [...] fungendo da interfaccia, quasi da centri di servizi per tutti quegli enti e attori che operano al di qua e al di là dei confini» (Spizzo, 2004). Come già accennato in precedenza, tuttavia, in taluni casi, soprattutto i più recenti, nella costruzione di nuovi organismi euroregionali, alla componente partecipativa *bottom-up*, ha prevalso il forte interesse istituzionale (nazionale e locale) rispetto al vantaggio economico derivante dai contributi europei stanziati a favore della cooperazione transfrontaliera, unitamente ad una pressione “*soft*” esercitata dalle istituzioni comunitarie.

In questo quadro, le Euroregioni rappresentano “strutture di opportunità” per autorità locali e regionali che operano in aree marginali sia dal punto di vista geografico che politico-amministrativo e, allo stesso tempo nello spazio politico europeo, anche “laboratori di integrazione” in cui elaborare una nuova partizione del territorio, alternativa alla tradizionale architettura istituzionale imposta dagli Stati nazionali. Un disegno di *governance* che coniuga al crescente protagonismo delle istituzioni comunitarie le rivendicazioni di ruolo delle regioni e degli enti locali (Celata F. and Coletti

²⁶ La ricerca in questione adotta la definizione di “Euroregione” fornita dal Consiglio d'Europa come criterio di selezione delle strutture euroregionali annoverabili nel proprio elenco. Vengono quindi conteggiati anche i regimi costituitisi nella forma giuridica GECT.

R., 2011). In ultima analisi, si può parlare dunque di Euroregioni come di “regioni funzionali”, realtà territoriali caratterizzate da un’alta densità di relazioni interne in ambito economico ed omogenee dal punto di vista socioculturale e geografico, nate spontaneamente o a seguito di un processo negoziale o esogeno; caratteristiche che di fatto delineano in modo netto la diversità della geografia euroregionale del continente, da Nord a Sud e da Est verso Ovest.

Capitolo II

L'AZIONE DI INTERREG NELLE REGIONI DI FRONTIERA INTERNA

2.1 Mappatura dei programmi Interreg

Sin dal 1990 l'evoluzione delle *policy* europee di cooperazione transfrontaliera ha influenzato il ciclo di vita di ogni programma operativo Interreg attivato nel corso delle varie programmazioni. Lo sviluppo quantitativo dei PO può essere considerato diretta conseguenza dei processi di ampliamento del bacino delle aree territoriali ammesse all'iniziativa e, soprattutto, di allargamento verso il Nord e l'Est Europa tra la seconda metà degli anni '90 e primi anni 2000. Rispetto a quest'ultimo punto, è rilevante notare come, specialmente durante la seconda e la terza edizione, ovvero nella fase di allargamento verso Est, il numero dei programmi operativi sia più che raddoppiato rispetto alla fase pilota. Se nel 1995 il numero dei membri cresce da 11 fino a 15, è tra il 2004 e il 2007 che si aggiungono ben 12 nuovi Stati, trattasi dei Paesi dell'ex blocco sovietico orbitati per alcuni anni intorno ai programmi Phare (Liborio, 2009).

Nonostante alcune lievi oscillazioni tra il terzo e il quarto ciclo, dovute perlopiù agli aggiustamenti e alle rimodulazioni dei programmi in seguito all'introduzione degli strumenti Ipa e Eni per i Paesi terzi, in generale, dopo l'ingresso dei nuovi membri, il numero dei programmi operativi si è gradualmente assestato. Rispetto al grado di efficacia dei programmi emergono invece sostanziali differenze, evidenti soprattutto lungo gli assi regionali Nord-Sud ed Est-Ovest. Disomogeneità dettate non solo da fattori legati alla longevità dei programmi, ma anche dal gap relativo alla competitività regionale così come dal diverso grado di cultura istituzionale transfrontaliera tra gli Stati e dalla presenza o mancanza di accordi e strutture di cooperazione preesistenti.

Tabella 2.1 Numero dei programmi operativi Interreg attivati durante ogni ciclo di programmazione rispetto ad ogni sezione di cooperazione.

Edizione INTERREG	Programmi operativi attivati			
	Sezione A transfrontalieri	Sezione B transnazionali	Sezione C Interregionali	Totale
INTERREG I (1990-1993)	-	-	-	31
INTERREG II (1994-1999)	59	-	7*	66
INTERREG III (2000-2006)	62	13	4	79
INTERREG IV (2007-2013)	53	13	4	70
INTERREG V (2014-2020)	60	15	4	79

* Nell'edizione INTERREG II la sezione C è dedicata ai programmi di cooperazione transnazionale

Fonte: Rielaborazione dati Commissione europea (2021b).

Mediante la realizzazione di una mappatura è stato possibile tracciare la continuità dei programmi avviati a partire dal 1990, nello specifico dei PO a sola pertinenza transfrontaliera (sezione A). La longevità (i PO transfrontalieri sono gli unici ad essere stati avviati già durante la fase pilota dell'iniziativa Interreg), la numerosità (oltre il 75% dei PO Interreg riguarda la cooperazione transfrontaliera) ed il carattere prettamente frontaliere (i PO di tipo A hanno sempre e solo coinvolto aree territoriali poste a ridosso dei confini interni dell'Unione europea, a differenza delle altre tipologie di programmi) dei PO Interreg sezione A sono gli elementi che restituiscono una visione d'insieme rispetto alla progressione partecipativa di tutte le zone territoriali di confine al sistema di cooperazione dell'asse frontaliere. In quest'ottica dunque, i programmi relativi alla sezione B (cooperazione transnazionale) e C (cooperazione interregionale), poiché non unicamente rivolti alle sole aree transfrontaliere, non sono stati considerati nell'analisi. La metodologia applicata alla mappatura ha previsto due fasi distinte di raccolta dei dati. Un primo momento di confronto tra gli elenchi dei programmi Interreg, forniti dalla Commissione europea, relativi agli ultimi cinque cicli di programmazione completamente conclusi, con un monitoraggio rispetto alla partecipazione delle regioni transfrontaliere annoverate in ogni programma; a cui è seguita una seconda fase, in cui ai

dati relativi ai programmi Interreg sono stati incrociati quelli riferiti a spazi euroregionali e GECT afferenti alle aree regionali transfrontaliere coinvolte da iniziative Interreg. Sono state pertanto elaborate due tabelle distinte ma complementari (Allegato 1 e Allegato 2), che contestualizzano territorialmente e in modo completo l'azione dei singoli programmi di cooperazione transfrontaliera.

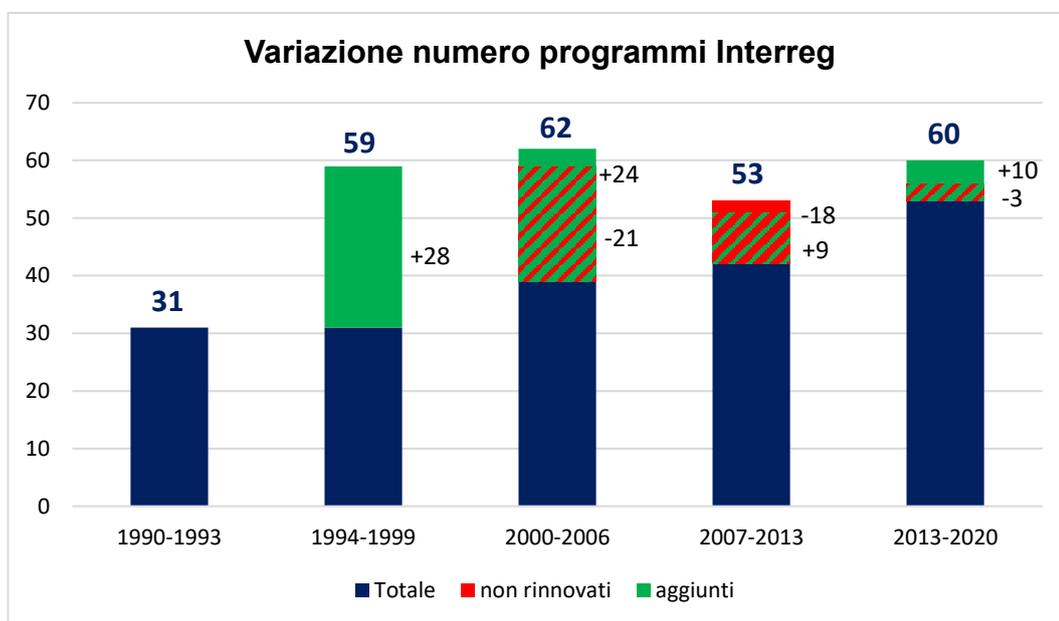
La prima parte della mappatura (Allegato 1) evidenzia principalmente la continuità o discontinuità di ogni programma Interreg. Il primo dato osservabile è quindi, evidentemente, il grado di continuità mantenuto dalla maggior parte dei programmi, specialmente da quelli che hanno esordito in tempi più recenti. Rilevano poi alcune considerazioni più specifiche. La continuità di alcuni programmi è stata garantita nonostante il cambio di denominazione tra un ciclo e l'altro, attraverso controlli mirati sui relativi siti ufficiali e confronto tra le aree coinvolte. In molti casi i programmi hanno assunto una nuova denominazione a seguito dell'allargamento a nuove realtà transfrontaliere, sia di Paesi già coinvolti sia altri membri che non avevano preso parte al programma durante il ciclo precedente.

Specialmente tra la seconda e la terza edizione Interreg, ben 18 PO nelle aree transfrontaliere dell'Europa nord-occidentale (Paesi scandinavi, Benelux, Regno Unito, Germania, Francia, Italia e Svizzera) non sono stati rinnovati singolarmente, ma sono bensì stati accorpati in programmi più ampi, generalmente ricondotti sotto la denominazione degli Stati di riferimento o di macroregioni. Ciò che si nota è infatti il marcato particolarismo dei programmi in quest'area del continente tra il 1990 e il 2000, iniziative circoscritte a poche e specifiche realtà territoriali, confluite in programmi più articolati solo dopo l'avvio della fase sperimentale dell'intera iniziativa Interreg. Per altri 6 PO questa transizione è invece avvenuta tra il terzo e quarto ciclo. Risultano invece sporadici i casi di programmi scissi in programmi territorialmente più circoscritti.

Per alcuni altri programmi non è stata riscontrata attività nei cicli successivi al loro primo esordio, è presumibile che essi siano stati sospesi o cancellati, trattasi prevalentemente di iniziative con Paesi terzi quali tra tutti il Marocco.

Per le iniziative avviate con i Paesi terzi Russia, Ucraina, Albania e Macedonia del Nord la forma di cooperazione Interreg si è tradotta nei nuovi programmi dedicati IPA e ENI introdotti dal 2007. In modo analogo ma inverso, i programmi IPA che hanno coinvolto la Croazia fino al 2013 sono stati riconvertiti in programmi Interreg dopo l'ingresso dello Stato nell'UE. Nel complesso, il bilancio tra programmi non rinnovati e nuovi programmi aggiunti per ogni ciclo di programmazione risulta sempre positivo, con una sola eccezione tra il 2007 e il 2013²⁷.

Figura 2.1 Variazione del quantitativo di programmi Interreg sezione A attivati nei cicli di programmazione tra 1990 e 2020.



Fonte: Rielaborazione dati Commissione europea (2021)

Nella seconda parte della mappatura (Allegato 2) sono stati invece considerati solo i programmi le cui macroaree transfrontaliere di riferimento fossero già state coinvolte, precedentemente o successivamente all'introduzione dell'iniziativa Interreg, da almeno una forma euroregionale (*City-region*) e/o, a partire dal 2007, da GECT. Nel dettaglio, sono stati confrontati i dati relativi alle liste ufficiali dei programmi Interreg attivati a partire dal 1990, dei GECT istituiti tra il 2007 e il 2020 e quelli relativi ai

²⁷ Saldo per ogni ciclo: Interreg 1994-1999 (+28); Interreg 2000-2006 (+3); Interreg 2007-2013 (-9); Interreg 2014-2020 (+7).

principali elenchi euroregionali, tra cui quello fornito dall'AEER. È importante sottolineare che per molti dei casi presentati non esiste una perfetta e completa sovrapposizione tra regioni transfrontaliere interessate sia da programmi Interreg che da GECT e/o altre strutture euroregionali, sono tuttavia state considerate tutte quelle fattispecie in cui all'interno dello spazio geografico coperto da un programma Interreg fosse presente almeno un'area transfrontaliera che collegasse "a rete" le maggiori realtà urbane. In tal senso è possibile rappresentare il sistema transfrontaliero come un insieme concentrico, in cui i programmi Interreg, nella maggior parte dei casi, "contengono" *City-region* europee e/o GECT territorialmente meno estesi.

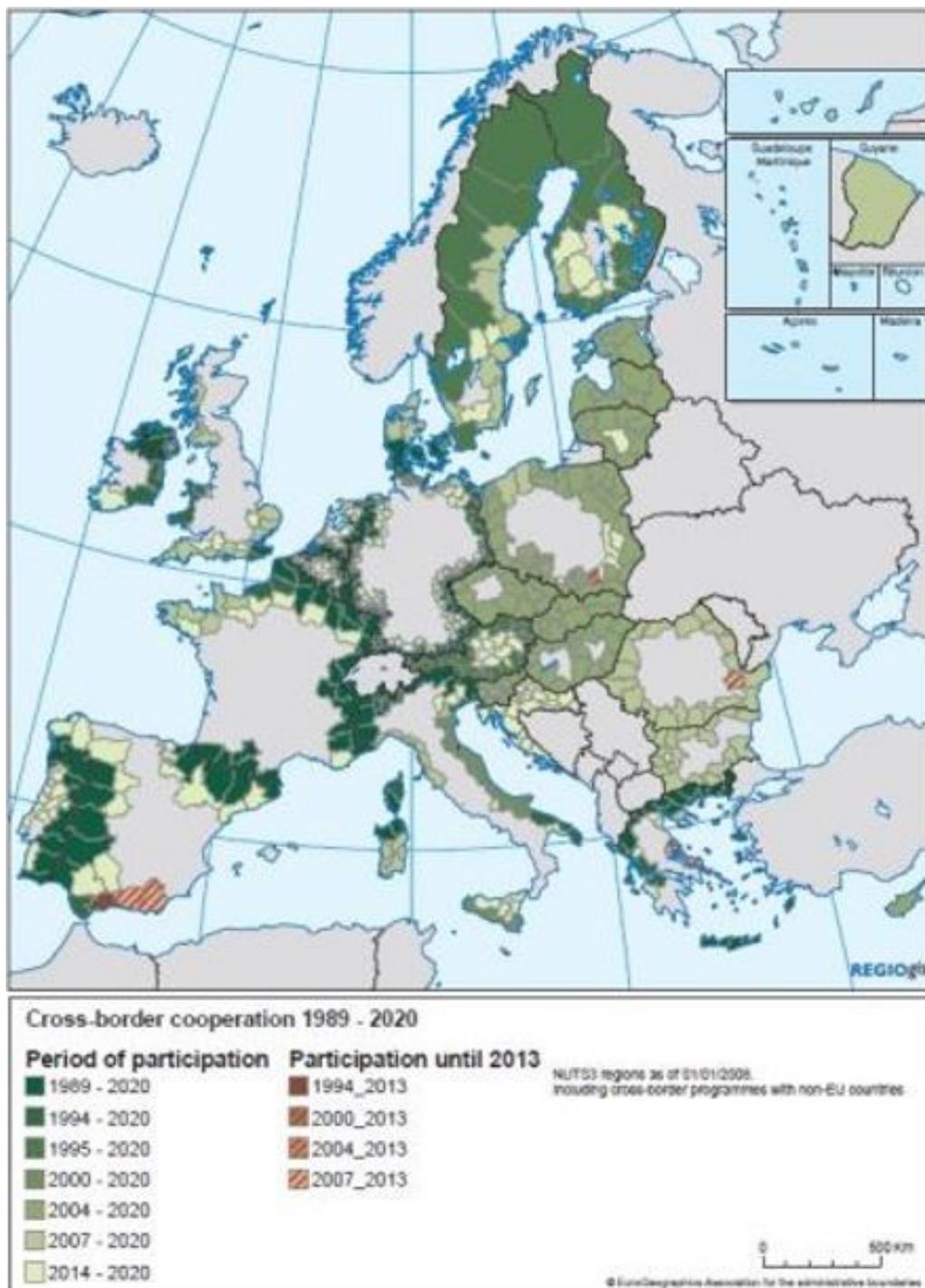
Attraverso la mappatura è stato possibile associare a 69 aree transfrontaliere inerenti 66 diversi programmi Interreg almeno un'area euroregionale e/o almeno un GECT. Per ogni tipologia di cooperazione è stato indicato il periodo di attività o l'anno di istituzione, per alcune Euroregioni si è potuto inoltre specificare l'eventuale condizione di inattività. Da un primo sguardo emergono sostanzialmente due tendenze. In presenza di uno o più GECT nella quasi totalità dei casi, si riscontra l'esistenza di almeno una forma di cooperazione euroregionale preesistente, ancora attiva o inattiva, talvolta quasi totalmente sovrapponibile. Non è invece vero il contrario, è evidente che, specialmente nel Nord dell'UE, il ricorso al GECT è stato meno frequente, nonostante la esistenza di spazi d'interazione transfrontaliera consolidati da tempo. In generale, risulta evidente come la diversificazione dei casi segua di fatto una logica geografica.

2.2 La geografia della cooperazione transfrontaliera

L'immagine restituita dalla mappatura offre una visione d'insieme sia rispetto all'espansione della cooperazione transfrontaliera Interreg sia rispetto alla nascita e progressivo sviluppo di sistemi euroregionali in tutto lo spazio europeo. Per quanto concerne i programmi Interreg, rileva la precisa direzione della loro diffusione: da Ovest verso Est. Una

progressione influenzata principalmente da fattori strutturali, quali tra tutti i processi di ampliamento dello spazio comunitario tra gli anni '90 e 2000 e di incremento delle risorse finanziarie destinate ai programmi.

Figura 2.2 Progressione della partecipazione regionale ai programmi di cooperazione transfrontaliera Interreg tra il 1989 e il 2020.



Fonte: Commissione europea, DG Regio (2021)

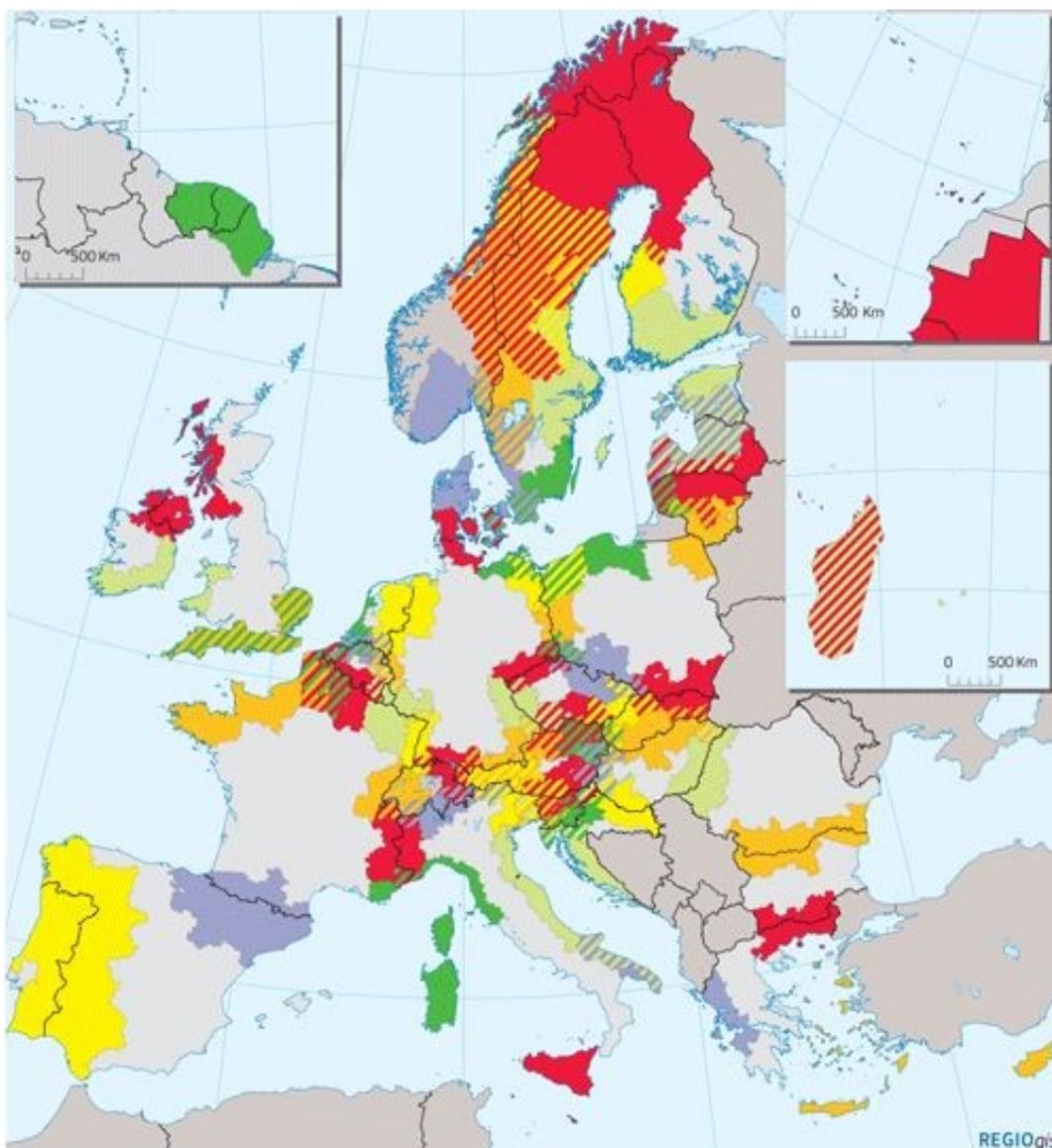
Come si evince dalla figura 2.2, durante la fase sperimentale sono principalmente Francia, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca e Germania (in misura minore anche Spagna, Portogallo, Italia e Grecia) ad attivare PO localizzati in specifiche aree transfrontaliere (17 programmi), si aggiungono poi, durante il secondo ciclo di programmazione, i Paesi scandinavi (Svezia, Finlandia, Norvegia) con 12 nuovi programmi e l'Austria con 4. La cooperazione si allarga anche ad Est, lungo il confine orientale della Germania mentre si intensifica l'interazione tra Francia e Regno Unito. Per quanto riguarda l'Italia, 7 dei 10 programmi in cui ancora oggi essa risulta coinvolta vengono avviati tra il 1990 e il 1994, è invece particolare la fattispecie della Svizzera, unico Paese extracomunitario ad essere stato ammesso all'iniziativa Interreg sin dalla sua prima edizione e ad aver mantenuto pressoché invariata la continuità dei suoi programmi. Tra il 2000 e il 2007 (terzo e quarto ciclo) è invece la volta di tutti gli Stati del blocco comunista ormai entrati nell'orbita comunitaria, (Lituania, Estonia, Lettonia, Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Romania e Bulgaria) i quali possono ora attivare nuovi PO tra loro, spostando l'asse Interreg sempre più ad Est del continente. Dal 2014 le principali novità riguardano invece i nuovi programmi attivati con la Croazia e quelli con i Paesi d'oltremare francesi.

L'estensione dello strumento anche alle frontiere esterne dell'UE, che inizia nel 1994 e si rafforza considerevolmente a partire dal 2007, sottintende un ulteriore ampliamento delle aree eleggibili. Tutte le aree di frontiera (interne ed esterne all'Unione), infatti, sono rappresentate come potenziali spazi transfrontalieri da integrare in un'area di pace e prosperità. (Celata e Coletti, 2011, p. 231).

Come si evince dalla figura 2.2 e poi più chiaramente dalla figura 2.3, infatti, oltre alla diffusione dei programmi tra nuovi Paesi membri, emerge anche il graduale processo di allargamento dei PO (già attivi) a nuove aree transfrontaliere eleggibili di Stati già coinvolti, soprattutto per NUTS spagnoli, portoghesi, francesi, tedeschi e austriaci. Se, nell'ambito delle prime edizioni, erano infatti ammissibili solamente i territori in ritardo di sviluppo (aree-obiettivo 1), in riconversione industriale (aree-obiettivo 2) e le aree di

sviluppo rurale (aree-obiettivo 5b), dal quarto ciclo 2007-2013 decade il criterio di zonizzazione, con conseguenziale allargamento a tutte le regioni frontaliere (figura 2.3).

Figura 2.3 Aree transfrontaliere interessate da programmi Interreg durante il ciclo di programmazione 2014-2020. Ogni programma è individuato da un colore o una combinazione di colori specifica.



Fonte: Commissione europea, DG Regio (2021)

Rispetto all'ampiezza della cooperazione, rileva inoltre la componente amministrativo-territoriale che contraddistingue ogni Stato membro partecipante e quindi ogni sua realtà subnazionale. La suddivisione in NUTS, pur essendo predisposta a livello comunitario e individuata da

parametri univoci, viene comunque adattata alla conformazione amministrativa di ogni singolo contesto nazionale, trattasi di una premessa necessaria ai fini di una corretta interpretazione dell'entità del fenomeno. Le aree territoriali possono infatti essere individuate da differenti livelli di governo substatali a seconda dell'impianto gerarchico-organizzativo di ogni Stato, in tal senso si può quindi riscontrare una differenziazione rispetto al grado di coinvolgimento delle autorità locali o regionali sia tra programmi diversi sia all'interno della stessa iniziativa. In generale, nei Paesi che prevedono uno specifico livello per le associazioni intercomunali la cooperazione è principalmente perseguita dagli attori locali (grandi municipalità), al contrario, nei Paesi con un'amministrazione regionale meno articolata localmente la gestione dei programmi è demandata alle stesse autorità regionali (Perkmann, 2003). Tale considerazione spiega, in parte, la diversificazione nell'articolazione dei programmi Interreg sulle varie aree frontaliere e nella loro estensione e frammentazione territoriale.

Per quanto invece propriamente concerne lo sviluppo degli "spazi euroregionali", è possibile notare una diffusione di tipo radiale, a partire da un primo nucleo costitutivo localizzato nell'area frontaliere tedesca, olandese, belga e francese, sede, tra gli anni '60 e '70, dei primi poli euroregionali del continente. Seguendo questa logica di diffusione, tra la fine degli anni '70 e gli anni '80, il fenomeno raggiunge gradualmente il Nord e il Centro Europa (penisola scandinava, confine franco-svizzero) per estendersi definitivamente a partire dagli anni '90 a tutto il resto del continente. Con il nuovo millennio sono soprattutto le regioni transfrontaliere dell'Est Europa a sperimentare forme inedite di aggregazione transfrontaliera in concomitanza con l'attivazione dei primi programmi Interreg. Gli anni 2000 sono inoltre caratterizzati dall'introduzione dei GECT quali nuovi strumenti di cooperazione per la realizzazione degli obiettivi Interreg. Il ricorso al GECT, diversamente dalla due fattispecie precedenti, non sembra però seguire una direzione di sviluppo definita. Affermandosi in un contesto comunitario ormai stabile, in cui il processo di allargamento ad Est risulta ormai quasi completamente concluso, i GECT divengono ben

presto una soluzione adottata indistintamente da Nord a Sud e da Est a Ovest, appare tuttavia evidente la marcata disomogeneità nella loro distribuzione sul territorio UE. Al momento la maggior parte dei GECT coinvolgono le regioni transfrontaliere dei nuovi membri dell'Est Europa (Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria e Romania) e dei Paesi mediterranei (Spagna, Portogallo, Italia e Grecia), il fenomeno interessa invece in misura proporzionalmente minore le regioni nord-occidentali (ad eccezione del confine occidentale della Francia) mentre è quasi del tutto assente tra i Paesi scandinavi (un solo GECT al confine finlandese-svedese).

La cooperazione transfrontaliera, nel suo insieme, rappresenta una tipologia di interazione ormai riscontrabile lungo le aree regionali di tutte le frontiere interne (spesso anche quelle esterne), ciò che tuttavia differenzia profondamente ogni fattispecie è l'intensità e l'efficacia dell'interazione stessa, proprietà ascrivibili alle variabili geografiche e alle specifiche caratteristiche che ogni area territoriale incarna in virtù dell'ordinamento alla quale è assoggettata. Rileva inoltre il fattore temporale, ovvero la longevità dell'interazione, la quale risulta comunque sempre condizionata dalla variabile politico-istituzionale.

2.3 Confronto tra aree regionali

La disomogeneità e il particolarismo degli Stati europei si riflette anche nelle dinamiche di interazione frontaliere e nella capacità di tessere relazioni e definire spazi di cooperazione. Nonostante il processo di integrazione sia stato incentivato dalle stesse politiche di cooperazione transfrontaliera, inizialmente queste ultime si sono trovate ad operare in contesti profondamente diversi tra loro. Differenze che ancora oggi, se pur mitigate, continuano ad interferire con l'azione dei programmi Interreg o condizionarne gli esiti. Le principali contrapposizioni si rilevano lungo l'asse longitudinale Nord-Sud (Paesi scandinavi/Europa nord-occidentale e Paesi Mediterranei) e quello Est-Ovest (Paesi ex socialisti e Paesi occidentali). A

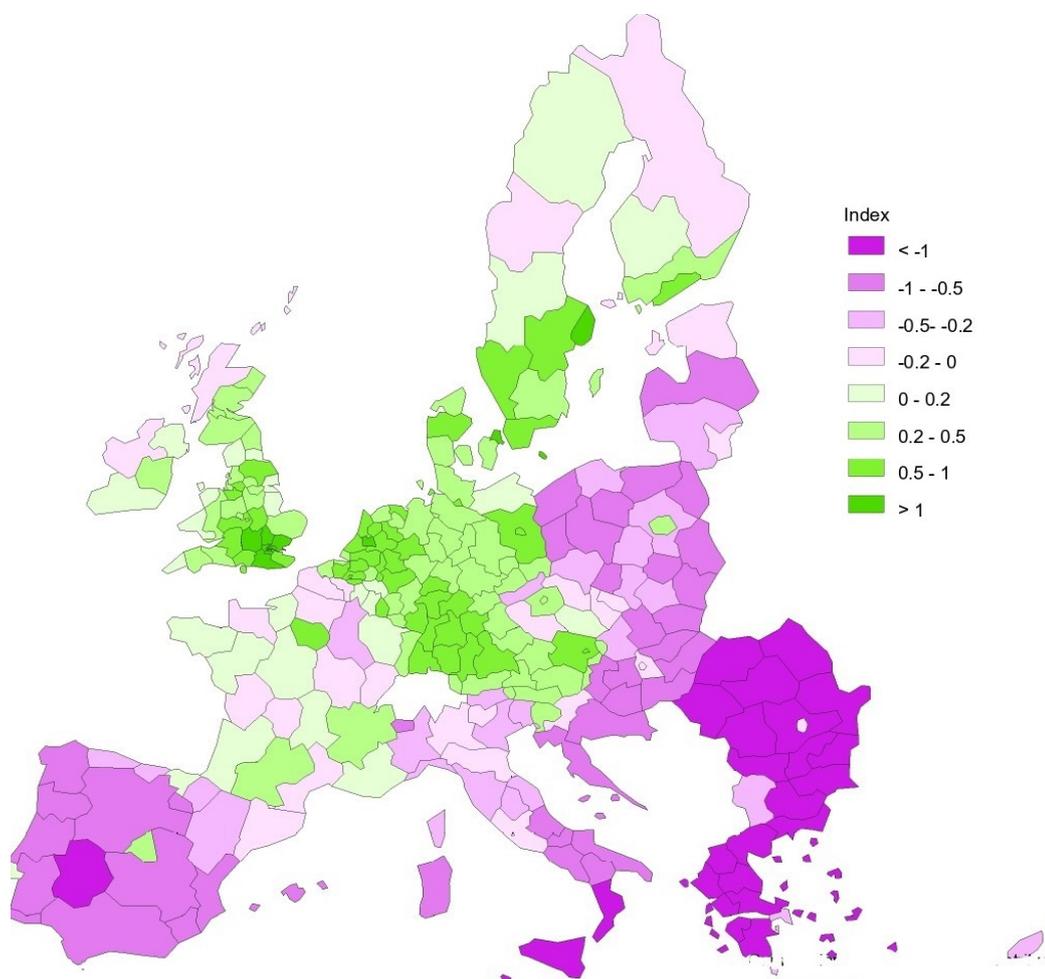
tal proposito, è possibile individuare due principali dimensioni che concorrono alla definizione di tali antinomie: decentramento amministrativo e capitale territoriale.

Il decentramento amministrativo riguarda direttamente il processo di regionalizzazione promosso dalla politica di coesione europea legata ai Fondi strutturali. Esso consiste nell'articolazione e devoluzione del potere pubblico sul territorio di uno Stato, in sostanza: la previsione di più livelli di governo subnazionali ai quali trasferire autorità (Liborio, 2009). Tale dimensione si declina nello spazio europeo in gradi differenti, a seconda della forma di autonomia amministrativa contemplata dagli ordinamenti di ogni Stato membro (Ferrari, 2006). I principali modelli organizzativi che si contrappongono sono quello federale, regionale e centralizzato (Östhol, 1996). A partire dalla seconda metà degli anni '80 l'UE, attraverso le varie riforme dei Fondi strutturali (Delors I e II) e l'attivazione di *policy* regionali, ha iniziato a promuovere un modello di *multilevel governance* basata sull'inedito protagonismo degli enti substatali, di fatto inducendo quei Paesi ancora marcatamente centralizzati ad una "riconversione regionale", una trasformazione esogena tuttavia spesso imposta secondo una logica gerarchica di tipo *top-down* (Angeli A., 2018). Nell'ambito delle politiche di cooperazione transfrontaliera e dei programmi Interreg il grado di decentramento amministrativo e di regionalizzazione rappresentano due fattori strutturali in grado di incidere profondamente sulla capacità degli enti pubblici territoriali di gestire ed implementare i progetti elaborati all'interno dello spazio euroregionale. In generale, ad un maggior decentramento corrisponde una più ampia possibilità d'azione ed una *governance* orizzontale più solida e strutturata.

Ulteriore elemento di analisi è poi il capitale territoriale. Con l'espressione "capitale territoriale" si allude ad «un insieme localizzato di beni comuni, che producono vantaggi collettivi» (Dematteis e Governa, 2005, p. 27), il concetto può essere ulteriormente disambiguato attraverso il ricorso a categorie di riferimento quali: geografia fisica del territorio e posizione; patrimonio storico-culturale, sia materiale che immateriale; capitale fisso

accumulato in infrastrutture; beni relazionali²⁸ incorporati nel capitale umano locale, come capitale sociale, varietà culturale e capacità istituzionale (De Rubertis et al., 2019). Nel contesto europeo, la diversa concentrazione di capitale territoriale sia tra gli Stati sia all'interno degli stessi determina, similmente a quanto asserito per il punto precedente, eterogeneità nelle modalità di gestione e attuazione dei programmi di cooperazione transfrontaliera.

Figura 2.4 Indice di competitività regionale 2019, classificazione per NUTS-2. I valori di riferimento sono compresi tra 1 (maggior grado di competitività) e -1 (minor grado di competitività).



Fonte: Commissione europea (2021a)

²⁸ I beni relazionali o beni collettivi rappresentano l'insieme delle relazioni sociali di reciprocità in grado di generare risorse per lo sviluppo locale di un territorio (Donati, 2007).

Se il decentramento amministrativo connatura la dimensione verticale della *governance*, il capitale territoriale ne caratterizza invece in prevalenza la dimensione orizzontale, nello specifico la qualità e l'efficacia delle relazioni tra attori, istituzionali e non. Entrambe le proprietà presentate possono essere ricomprese all'interno di altro un parametro multidimensionale, utile per effettuare comparazioni più accurate tra realtà regionali: l'indice di competitività regionale (RCI). L'indice competitività regionale (figura 2.4) costituisce il principale metro di riferimento nella formulazione delle politiche di coesione. Elaborato ogni tre anni, esso si compone di una batteria di indicatori riconducibili a 11 macrocategorie principali, capaci di offrire una stima attendibile (un valore compreso tra 1 e -1) circa la capacità di un territorio di rendersi competitivo, attraente e sostenibile per gli attori locali ed esterni (residenti e imprese) (Commissione Europea, 2021). La competitività rappresenta dunque un parametro di sintesi per definire il grado di coesione e omogeneità tra le regioni, in tal senso, nel quadro euroregionale, essa permette di individuare i punti di incontro tra realtà confinanti ed evidenziare le eterogeneità che possono condizionare e/o compromettere l'azione di Interreg. Tenendo in considerazione le dimensioni appena elencate e il fattore geografico come principale discriminante, è possibile individuare le sostanziali differenze tra Paesi membri lungo gli assi Nord-Sud ed Est-Ovest.

2.3.1 - Nord-Sud

La contrapposizione europea tra Paesi nord-occidentali e Paesi mediterranei è ben rappresentata in figura 2.4. I valori relativi all'indice di competitività regionale delineano infatti due macroaree profondamente eterogenee, da un lato regioni altamente competitive (indice maggiore di 0), dall'altro zone scarsamente integrate (indice minore di 0). In questi due gruppi possiamo annoverare, per l'area settentrionale: Finlandia, Svezia, Danimarca, Germania, Belgio, Olanda e Norvegia²⁹; mentre per il Sud: Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Malta, e Cipro. È doveroso specificare

²⁹ La Norvegia è inclusa nella classificazione, in quanto, se pur Paese extracomunitario, è attualmente coinvolta in più di un programma Interreg.

che la classificazione esemplifica il quadro generale, poiché di fatto, all'interno degli stessi Stati, coesistono profonde fratture tra aree regionali, specialmente per quei Paesi che contano numerosi NUTS-2 sul loro territorio. Il divario tra queste aree non è altro che una caratteristica strutturale che si è mantenuta quasi invariata dagli anni '80 ad oggi. I Paesi mediterranei erano infatti già stati individuati, a partire dai primi cicli di programmazione, come aree arretrate (aree-obiettivo 1) con un PIL pro capite inferiore del 75% rispetto alla media europea e per questo avevano sempre beneficiato di finanziamenti maggiori, anche in ambito Interreg, almeno fino al 2007³⁰.

Ad un ritardo di sviluppo, soprattutto rispetto al pilastro dell'innovatività tecnologica, si accompagnano anche carenze rispetto ad alcune dimensioni di base relative alla capacità istituzionale, a tal riguardo, rilevano le differenze nell'organizzazione territoriale. In Paesi come la Germania, dove il decentramento amministrativo è più spinto grazie ad un impianto di tipo federale, esistono meno ostacoli alla formazione di organismi transfrontalieri con marcata autonomia, spiegazione che giustifica l'elevato numero di strutture euroregionali sorte sul territorio già a partire dagli anni '70. Spostandosi poi più a Nord, i Paesi scandinavi, diversamente da quelli continentali, si caratterizzano per un'articolazione regionale meno frammentaria. Le aree territoriali sono meno numerose e si sviluppano principalmente attorno a grandi poli urbani che ne costituiscono il centro nevralgico e funzionale, scelta che di fatto ne amplifica la competitività rispetto a realtà regionali più dispersive, quali ad esempio quelle italiane. Trattasi di vere e proprie *City-region* ramificate e poste al centro di una rete in grado di collegare le aree metropolitane alle periferie (Messina, 2016).

A livello istituzionale, il benessere delle autorità centrali costituisce nell'ambito della cooperazione transfrontaliera un'altra variabile

³⁰ A partire dal ciclo di programmazione 2007-2013 decade la divisione per aree obiettivo con consequenziale ridefinizione dei criteri di attribuzione dei finanziamenti. Ad esempio, tra i programmi nell'area mediterranea, Interreg Italia-Grecia passa da 281 milioni di euro nel 1994-1999 a 105 milioni tra 2014-2020, mentre a nord Interreg Bodensee (Germania, Austria, Svizzera; Lichtenstein) cresce da 15 milioni di euro 1994-1999 a 40 milioni tra 2014-2020 (dati Commissione europea).

fondamentale per comprendere la natura delle relazioni tra enti locali frontaliere. Se infatti nella maggior parte dei Paesi nord-occidentali la naturale propensione al dialogo tra regioni di confine è stata promossa e coadiuvata a livello centrale, in altre realtà dai forti tratti identitari regionali (Spagna, Italia), tale tendenza è stata avvertita, almeno inizialmente, come un potenziale pericolo all'integrità nazionale, soprattutto nei riguardi delle regioni di confine, periferiche per antonomasia, e quindi più suscettibili a rivendicazioni di stampo autonomistico.

Ulteriore elemento di diversificazione è poi il capitale territoriale, fattore che per primo ha innescato l'attività frontiera nell'area tedesca, olandese, belga e francese portando alla nascita dei più longevi centri euroregionali. Il forte grado di legittimazione nazionale, l'autonomia locale, la presenza di una radicata cultura transfrontaliera e una mobilitazione politica "dal basso" sono elementi che hanno arricchito il patrimonio relazionale di queste regioni, accomunate in aggiunta da un'economia industriale interdipendente che ha da sempre reso necessario lo sviluppo di una rete di scambio tra attori locali sul territorio. Il capitale territoriale risente inoltre del grado di legittimazione democratica, particolarmente forte al Nord quanto debole e più fragile tra gli Stati mediterranei.

In entrambe le aree geografiche la cooperazione transfrontaliera Interreg è stata attivata durante i primi cicli di programmazione³¹ e ha conservato una discreta continuità durante gli anni successivi. Specialmente, per gli Stati nord-continentali (Germania, Paesi Bassi, Belgio e Danimarca) la cooperazione Interreg, almeno durante gli anni '90, si è sviluppata soprattutto a livello locale con specifici programmi riguardanti aree transfrontaliere circoscritte, salvo poi confluire, nella maggior parte dei casi, in progetti più ampi. Rispetto agli spazi euroregionali i Paesi scandinavi (Norvegia, Svezia, Finlandia) registrano un'alta concentrazione di realtà transfrontaliere di larga scala, i cosiddetti "*Scandinavian groupings*", ampie

³¹ I principali Paesi mediterranei (Italia, Spagna e Portogallo) hanno attivato programmi Interreg durante la fase sperimentale così come gli Stati continentali del nord (Germania, Paesi Bassi, Belgio, Danimarca e Svizzera). I Paesi scandinavi e l'Austria hanno preso parte all'iniziativa a partire dal secondo ciclo di programmazione 1994-1999, ovvero dopo il loro ingresso nell'UE, analogamente alla Grecia, nonostante fosse già membro dal 1981.

aree euroregionali sorte tra gli anni '70 e '90 come Consigli e Comitati transfrontalieri senza un Segretariato permanente ed oggi perlopiù inattive (Perkmann, 2002). Tra queste realtà, quelle ancora attive si caratterizzano per interazioni di alta intensità, ne è un esempio la *City-region Greater Copenhagen*, polo metropolitano costruito intorno alla capitale danese che coinvolge anche centri urbani svedesi. Come già accennato, all'origine del fenomeno euroregionale si riconducono essenzialmente le esperienze di cooperazione transfrontaliera nell'Europa nord-continentale (Germania, Paesi Bassi, Danimarca, Belgio, Svizzera, Francia), dove «sul finire degli anni Cinquanta del secolo scorso, in un sostanziale vuoto normativo, sono nate e si sono sviluppate in maniera spontanea e senza un modello di riferimento da seguire aggregazioni tra autorità locali di confine» (D'Ettore, 2018, p. 8). È soprattutto la Germania ad aver dato inizio al fenomeno ed è sempre lungo il confine franco-tedesco-olandese-belga che si localizza la più alta concentrazione di spazi di cooperazione di piccola scala. Le Euroregioni sorte in quest'area sono tra le più attive in Europa e si caratterizzano per una forte partecipazione locale a livello subregionale, specialmente sul versante tedesco; ad esse sono stati riservati specifici programmi Interreg poi assorbiti in iniziative più ampie a partire dagli anni 2000. Ciò che ha sin da subito contraddistinto questi spazi di cooperazione è il marcato grado di autonomia nella gestione di risorse e progetti, dato dalla possibilità di costituirsi come organismi dotati di personalità giuridica. Tale facoltà ha influenzato negli anni seguenti, la scelta di ricorrere alla riconversione in GECT, opzione percorsa pressoché solo nella metà dei casi in cui fosse già presente una struttura euroregionale già precedentemente articolata³² e soprattutto lungo il confine franco-tedesco-belga.

Nell'area transfrontaliera mediterranea si registra invece una tendenza inversa: uno smodato ricorso allo strumento del GECT, specialmente lungo la frontiera portoghese e spagnola, e al contempo una scarsa presenza di

³² Tale scelta è particolarmente evidente lungo il confine tedesco-olandese, fucina di cinque tra le più antiche Euroregioni e di cui solo una ha optato per la riconversione in GECT (Euregio Maas-Rhein).

Euroregioni, perlopiù relativamente giovani ed organizzate intorno ad aree piuttosto vaste senza un vero e proprio centro metropolitano. In quest'area si nota come, più che a Nord, i programmi Interreg abbiano agito come strutture di opportunità per la formazione di aree di cooperazione prima inesistenti o debolmente strutturate, una tendenza che riguarda, in misura anche maggiore, tutto l'Est Europa.

2.3.2- Est-Ovest

La dicotomia geografica descritta in precedenza si ripresenta con modalità simili anche lungo l'asse Est-Ovest. La contrapposizione, in questo caso, si propone anche in termini temporali, la variabile che infatti individua immediatamente i due gruppi è la data di adesione all'Unione europea. Se da un lato la maggior parte dei Paesi dell'Ovest vanta una permanenza più che quarantennale nell'Unione³³, dall'altro gli Stati dell'Est, i cosiddetti PECO³⁴, hanno acquisito lo *status* di "Paese membro" da meno di vent'anni, a seguito dei nuovi processi di allargamento avvenuti tra il 2004 e il 2013. Questa condizione di partenza ha inevitabilmente inciso sulla programmazione Interreg, giunta ad Est solo a partire dal terzo ciclo 2000-2006, dopo un periodo di transizione agevolato dai programmi Phare.

Rispetto alle caratteristiche che evidenziano la diversità tra i due blocchi, rileva in primo luogo, e ancora una volta, l'indice di competitività regionale. In questo caso, il gap tra aree regionali occidentali e orientali risulta molto più marcato considerando che, Paesi quali Romania, Bulgaria e Grecia, presentano un valore ovunque minore a -1, le carenze investono ogni pilastro, dall'efficienza all'innovazione tecnologica, fino alle dimensioni di base. Gli Stati dell'Est risentono soprattutto di un processo di democraticizzazione ancora incompiuto e di un'induzione forzata ad

³³ Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Italia sono i cinque Paesi fondatori (1958), Danimarca e Irlanda sono stati ammessi nel 1973, seguiti dalla Grecia nel 1981, dai Paesi iberici (Spagna e Portogallo) nel 1986 e infine dall'Austria e dai Paesi scandinavi (Finlandia e Svezia) nel 1995.

³⁴ L'acronimo PECO sta per Paesi dell'Europa centro-orientale ovvero tutti quegli Stati in passato appartenenti al blocco sovietico ed entrati nell'orbita comunitaria a partire dal 2004: Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Slovenia (2004); Romania e Bulgaria (2007); e Croazia (2013).

un'integrazione ai modelli europei avviata in tempi relativamente recenti (Melchionni, 1995). Dal punto di vista politico-amministrativo, dopo il crollo del regime sovietico e in vista di una prospettiva comunitaria, è stato necessario ripensare l'organizzazione territoriale di ogni Stato candidato, per consentire «il superamento del rigido centralismo ereditato dal periodo socialista attraverso l'introduzione di forme di decentramento» (Angeli, 2018, p. 2). La necessità di dotarsi di un impianto regionale ha condotto all'introduzione di un sistema di partizione territoriale funzionale a logiche legate alle *policy* regionali europee e soprattutto a meccanismi di protezione da eventuali rivendicazioni separatiste, di fatto escludendo a priori «la possibilità di istituire enti di autogoverno nei territori abitati da minoranze nazionali» (Angeli, 2018, p. 3) assecondando quindi una logica impositiva *top-down* piuttosto che una più democratica di tipo *bottom-up*. Una scelta di che ha compromesso anche la sedimentazione di capitale territoriale, dopo anni di autoritarismo ora soppiantato da nuovi governi deboli, impegnati in imprese di frettolosa ristrutturazione democratica al fine di poter accedere il più rapidamente possibile alle risorse europee. Proprio l'opportunità economica connessa a quest'ultime ha innescato anche nell'Est Europa il ricorso a strutture euroregionali, concepite già durante il periodo di programmazione Phare (Perkmann, 2002), sistemi tuttavia deboli poiché, diversamente che ad Ovest, manchevoli di legittimazione da parte degli attori non-istituzionali. Gli spazi euroregionali sorti ad Est, poiché proliferati solo a partire dai primi anni 2000, si sono subito principalmente costituiti come GECT, sfruttando, di fatto, le nuove disposizioni comunitarie in materia di cooperazione transfrontaliera, in assenza di basi autonome (attivismo e autonomia locale) sulle quali fondare progetti simili, contrariamente a quanto invece avvenuto nell'area tedesca-francese-belga-olandese. A tal proposito, si registra il diffuso ricorso al GECT specialmente lungo le regioni di frontiera ungheresi³⁵ e, generalmente, in tutta l'area centro-orientale.

³⁵ 23 sono i GECT istituiti tra il 2008 e il 2017 tra regioni frontaliere ungheresi e le rispettive slovene, croate, slovacche e romene. L'Ungheria è il Paese con la più alta percentuale di GECT sul territorio dell'Unione (29%).

Se ad Est è stata la “pressione isomorfa” (Di Maggio e Powell, 1983) della politica regionale UE ad innescare i meccanismi di interazione e dare forma alle strutture di cooperazione transfrontaliera, ad Ovest sono state essenzialmente le specifiche variabili nazionali ad avviare in modo spontaneo il fenomeno (Perkmann, 2003), ed è proprio dalle esperienze pluriennali di queste aree regionali che sono state tratte le *best practices* che hanno ispirato le nuove realtà euroregionali sorte in seguito nel resto del continente. Le regioni mediterranee e quelle orientali presentano forti tratti di analogia sia dal punto di vista economico-sociale (indice di competitività e capitale territoriale) che politico-culturale (legittimazione democratica), in ambito Interreg tuttavia l’esperienza dei PECO assume connotati specifici. I Paesi dell’Est hanno avuto accesso allo spazio comunitario nei medesimi anni, dopo un periodo di transizione affrontato mediante gli stessi strumenti comunitari di preadesione. In aggiunta, il trascorso storico comune ne ha connotato per decenni, in modo simile, la struttura amministrativa favorendo di fatto lo sviluppo di specifici tratti politico-istituzionali (Liborio, 2009). La programmazione Interreg in questo senso è intervenuta in aree relativamente omogenee tra loro ma scarsamente europeizzate, fungendo principalmente da incentivo economico al processo di integrazione. Al contrario, i Paesi mediterranei, se pur omogenei dal punto di vista economico e sociale, presentano tratti identitari specifici ma soprattutto vantano, nella maggior parte dei casi, una lunga permanenza nell’Unione con conseguenti implicazioni sul grado di integrazione. Se in gran parte dell’Europa nord-occidentale la programmazione Interreg non ha fatto altro che riconfermare pratiche di cooperazione e strutture transfrontaliere già di successo, nel resto dell’Unione (area mediterranea e centro-orientale) l’iniziativa ha assunto, in altrettanti casi, le caratteristiche tipiche di una struttura di opportunità economica e anche, potenzialmente, politico-integrativa in senso europeista.

Capitolo III

CASI STUDIO

3.1 Selezione dei casi studio

La cooperazione transfrontaliera Interreg è divenuta, nel corso di trent'anni, una delle principali componenti della politica di coesione nonché obiettivo stesso del Fondo europeo di sviluppo regionale. Concepita come strumento di integrazione, essa ha di fatto agito sulle aree di frontiera di Stati confinanti, cercando di valorizzarne le similitudini, attingendo da un patrimonio storico, culturale, linguistico ed economico spesso condiviso. I contesti in cui il programma si è trovato ad operare tuttavia differiscono molto a seconda dei tratti specifici di ogni regione nonché, in generale, a quelli relativi agli Stati di appartenenza. Al di là delle classiche contrapposizioni geografiche (Nord-Sud, Est-Ovest) è infatti significativo notare come, anche all'interno di aree continentali relativamente omogenee, come quella centro-occidentale, coesistano modelli euroregionali differenti ma coerenti alle specificità di ogni singolo territorio, per i quali la programmazione Interreg ha contribuito al superamento di criticità strutturali, alla formulazione di nuove soluzioni e al consolidamento o alla ristrutturazione di proposte transfrontaliere già presenti. La relazione tra programmi Interreg e spazi di cooperazione individuati da specifiche strutture euroregionali sorte in corrispondenza di aree urbane transfrontaliere e nel dettaglio, la natura del contributo di Interreg allo sviluppo di quest'ultime, rappresentano l'oggetto d'indagine di questa trattazione nonché ipotesi di ricerca avanzate in seguito all'elaborazione della mappatura presentata nel capitolo precedente.

Con rimando al proposito di questa ricerca, sono state dunque individuate due fattispecie di interesse, secondo criteri di esclusione coerenti

all'immagine restituita dalla mappatura. Nel panorama dei casi proposti si è innanzitutto ritenuto opportuno focalizzare l'attenzione sui programmi di cooperazione più longevi, gli unici per i quali è stato possibile tracciare un percorso evolutivo completo e quindi raccogliere dati e risultati sufficienti ed adeguati alla trattazione. Le aree transfrontaliere tenute in considerazione sono state pertanto quelle centro-occidentali, ovvero quelle corrispondenti alla prima generazione di Stati membri o comunque annessi prima del nuovo millennio, una platea di casi che se pur geograficamente circoscritta presenta eterogeneità significative e coerenti ai fini della trattazione. La scelta è quindi ricaduta su due casi che incarnano fattispecie sviluppatesi in modo differente, per le quali, in virtù delle condizioni di partenza, l'azione di Interreg ha apportato un contributo di natura dissimile. Trattasi delle aree transfrontaliere individuate dai programmi di cooperazione Interreg Euregio Maas-Rhein (Interreg EMR), lungo il confine tedesco-olandese-belga, e Interreg Italia-Austria. Nella selezione dei due casi specifici sono state tenute in considerazione alcune dimensioni fondamentali quali: longevità della programmazione Interreg, presenza pregressa di interazioni frontaliere più o meno istituzionalizzate in strutture di cooperazione, diversificazione regionale sulla base dell'indice di competitività e varietà dei fattori all'origine dell'aggregazione transfrontaliera.

Entrambe le aree regionali sono state coinvolte dalla cooperazione Interreg sin dalla sua prima edizione, esse vantano quindi una programmazione trentennale in quest'ambito, tale da giustificare un'analisi accurata degli effetti di medio-lungo periodo. I Paesi di riferimento sono tutti membri fondatori (Germania, Paesi Bassi, Belgio e Italia) ad eccezione dell'Austria, entrata nell'UE nel 1995 ma tuttavia unico caso (insieme alla Svizzera) di Paese terzo ammesso all'Iniziativa già dalla fase pilota. Per quanto concerne la diversificazione geografica, non si è fatto ricorso alla classica contrapposizione Est-Ovest, in quanto l'esperienza Interreg dei Paesi orientali (PECO) appare ancora relativamente recente per poterne osservare con accuratezza l'influenza. Nei limiti di tale restrizione, la discriminante geografica si è quindi principalmente basata sui valori

espressi dall'indice di competitività regionale (RCI) omogenei per i NUTS relativi ad Interreg EMR (maggiori di 0) quanto invece discordi nella zona mitteleuropea italo-austriaca (inferiori a 0 per i NUTS italiani e superiori a 0 per quello austriaco). È stata poi considerata soprattutto la componente legata al trascorso frontaliero dei due luoghi: da un lato un'area regionale tripartita tra Belgio Pesi Bassi e Germania che si sviluppa tra fiumi Mosa e Reno, spazio di cooperazione storico in quanto uno dei primi nuclei euroregionali sorti in Europa e, tra questi, l'unico ad aver adattato la propria struttura ai nuovi strumenti comunitari; dall'altro un'area più estesa, che si sviluppa lungo l'intera frontiera tra Austria e Italia, di cui risulta particolarmente significativa l'esperienza del Tirolo transfrontaliero, regione ad alta intensità d'interazione, le cui aspirazioni euroregionali sono state frenate per anni dallo Stato italiano. Rileva in secondo luogo la diversa natura dei fattori di aggregazione delle due comunità e specialmente le modalità con le quali i rispettivi Stati hanno accolto in prima istanza il fenomeno euroregionale, elementi contestuali che hanno sin da subito determinato la portata dell'azione dei rispettivi programmi Interreg.

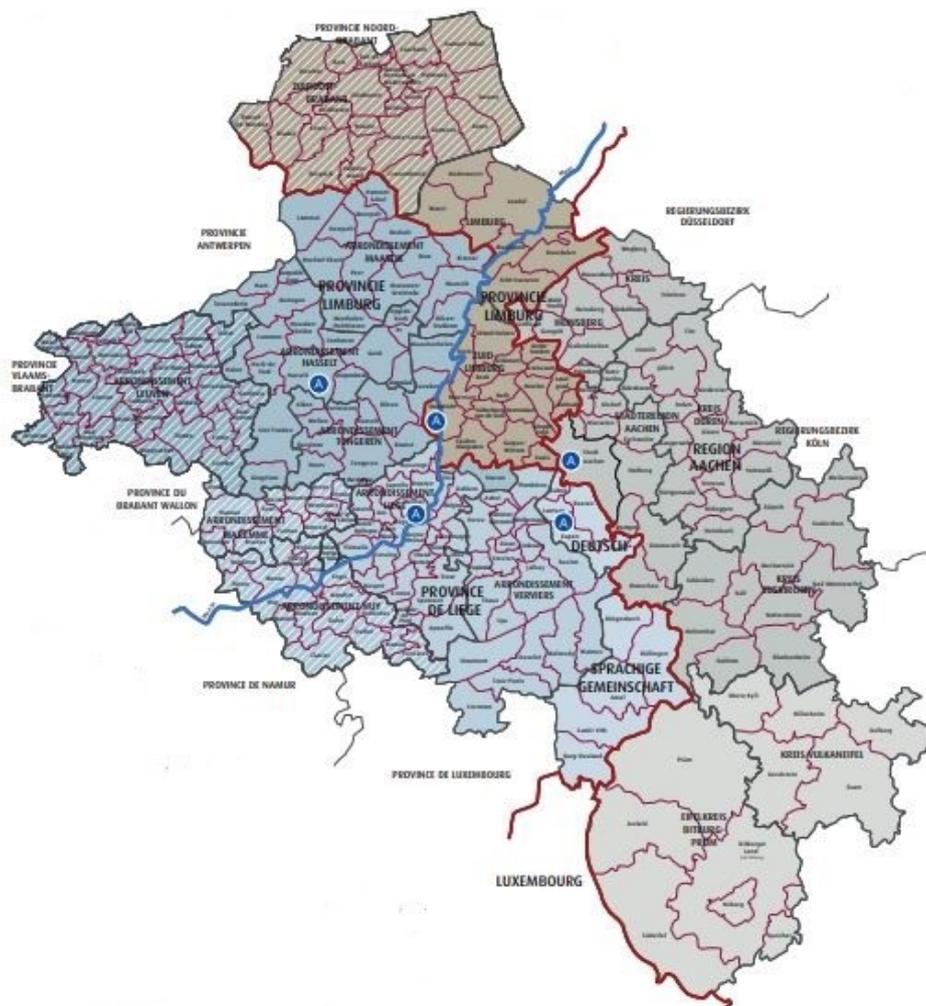
Dal punto di vista urbanistico e dell'organizzazione del territorio si può parlare di aree transfrontaliere costruite intorno a città di piccole e medie dimensioni che hanno cercato di sviluppare una rete di servizi dedicati e personalizzati che identificano, ognuna nel proprio caso, la singolarità della regione transfrontaliera. Progetti per i quali i rispettivi programmi Interreg hanno giocato un ruolo di prim'ordine dal punto di vista attuativo-finanziario e, in fase preliminare, nella definizione degli obiettivi guida.

3.2 Interreg Euregio Maas-Rhein e la *City-region* Maastricht-Aquisgrana-Liegi

Interreg Euregio Maas-Rhein è uno dei 31 programmi sperimentali avviati nel 1990 nell'abito dell'iniziativa di cooperazione transfrontaliera Interreg. Insieme a Interreg Ems-Dollart, Rhein-Maas-Nord, Rhein-Waal e Euregio Gronau, esso è anche il quinto programma a coinvolgere aree transfrontaliere circoscritte lungo il confine tedesco-olandese, ma tuttavia

l'unico tra questi ad aver mantenuto un'integra continuità durante tutte le edizioni Interreg³⁶. I NUTS-3 individuati dal programma sono 18 (figura 3.1), all'interno del territorio frontaliere attraversato dai fiumi Mosa e Reno, lungo il triplice confine tra Germania, Paesi Bassi e Belgio³⁷.

Figura 3.1 Aree eleggibili lungo il confine tedesco-olandese-belga al programma Interreg Euregio Maas-Rhein (edizione 2014-2020)



Fonte: Interreg Euregio Meuse-Rhine (2021)

L'area interessata dal programma si sviluppa per circa 13 275 km², trattasi di uno spazio territoriale relativamente ristretto, se comparato all'estensione

³⁶ Tutti i programmi Interreg lungo la frontiera tedesca-olandese confluiscono tra il secondo e il terzo ciclo di programmazione del più ampio programma Interreg Germania-Olanda.

³⁷ Trattasi di 9 NUTS-3 belgi: Arr. Hasselt, Huy, Leuve, Liège, Maaseik, Tongeren, Vervies, Varennes, Bezik Vervies; 6 tedeschi: Düren, Eifelkreis Bitburg-Prüm, Euskirchen, Heisenberg, Städtregion Aachen, Velkaneifel; e 3 olandesi: Midden-Limburg, Zuid-limburg, Zuidoost-Noord-Braabant.

delle regioni transfrontaliere individuate dalla maggior parte degli altri PO Interreg, tuttavia densamente popolato (414 abitanti per km²)³⁸. L'area è particolarmente attrattiva, l'indice di competitività è infatti ovunque superiore a 0, le migliori performance si registrano sul versante tedesco e olandese (NUTS-2 Köln 0,72; Trier 0,38; Limburg (NL) 0,62; e anche Limburg (B) 0,46), mentre sono lievemente più deboli nella zona meridionale di pertinenza belga (NUTS-2 Prov. Liège 0,11; Prov. Namur 0,13; Prov. Louxembourg (B) 0,02)³⁹. Dal punto di vista etnoculturale gli abitanti dell'area transfrontaliera presentano connotati etnolinguistici distinti. Ad eccezione della regione germanofona belga, nel resto dell'area, le comunità conservano le proprie specifiche identità linguistiche nazionali, elemento che fa del territorio uno spazio di cooperazione trilingue potenzialmente complesso da gestire. Nel trascorso storico-politico si individuano essenzialmente due momenti di effettiva unità territoriale, il primo risalente al Sacro Romano Impero di Carlo Magno tra 750 e 850 d.C., principale "appiglio" storico a cui si aggrappa la narrativa euroregionale, e il secondo relativo alla dominazione francese tra XVIII e XIX secolo. Ad eccezione di queste brevi parentesi storiche, il territorio è sempre rimasto diviso e conteso tra nuclei di potere distinti. Alcune province più di altre hanno tuttavia sperimentato periodi di discontinuità politica, come il Limburgo, scisso in due provincie separate solo nel 1839 (una parte belga e una parte olandese), dopo secoli di dispute politiche tra la componente prussiana e quella olandese, oppure la comunità germanofona belga (contesa tra Belgio e Prussia), divenuta definitivamente tale solo al termine della Seconda guerra mondiale (Knippenberg, 2004).

In assenza di una profonda componente identitaria comune (storica o etnolinguistica) si rileva invece un'analogia di tipo economico-strutturale. I territori frontalieri dell'area, specialmente durante il secondo dopoguerra, hanno fondato la propria economia sullo sfruttamento del patrimonio

³⁸ Trattasi di un'area in costante espansione demografica passata da 3,9 milioni di abitanti tra il 2000 e il 2006 (Interreg III) a circa 5,5 milioni tra il 2014 e il 2020 (Interreg V) (dati Commissione Europea, 2021).

³⁹ L'area di cooperazione Interreg non comprende tutto il territorio dei NUTS-2 ma solamente le porzioni relative ai NUTS-3 dichiarati eleggibili al programma.

minerario territoriale favorendo la crescita del settore dell'industria siderurgica (carbone e acciaio), in modo particolare nelle città frontaliere di Maastricht, Aquisgrana e Liegi, affinità che hanno incentivato negli anni successivi i primi dialoghi transfrontalieri (Graef, 1997). L'idea di un tentativo di approccio alla cooperazione transfrontaliera tra le comunità delle tre aree nazionali è stata avanzata, in prima istanza, dalla corona olandese durante una visita nel Limburgo belga nei primi anni 70', periodo nel quale il fenomeno euroregionale aveva già iniziato a prendere piede. Il suggerimento, immediatamente colto dalle autorità dei territori limitrofi (Limburgo olandese, province belghe del Limburgo e di Liegi, distretto governativo di Colonia) ha portato nel 1976 alla costituzione di un Gruppo di lavoro per la cooperazione transfrontaliera, embrione della futura Euroregione. Van Dam e de Grip rilevano come, prima di tali iniziative, il territorio transfrontaliero risentisse profondamente della portata divisiva data dalla presenza delle frontiere, soprattutto nell'ambito legato allo sviluppo del mercato del lavoro, fino ad allora orientato unicamente ad un'espansione su scala nazionale. La scarsa comunicazione tra i tre mercati e sistemi educativi poco integrati avevano di fatto favorito la nascita di sistemi economici isolati, se pur basati su fattori produttivi simili (van Dam e de Grip, 1991), equilibri che tuttavia sarebbero potenzialmente entrati in crisi una volta concretizzatasi la prospettiva di un mercato comune europeo. Inoltre, in quel periodo le aree urbane belghe e olandesi avevano iniziato a sperimentare le prime conseguenze di una crisi economica derivante dalla chiusura delle miniere di carbone nel Sud-Limburgo riversatasi poi sul mercato del lavoro, indebolito specialmente nella parte germanofona del Belgio orientale, che ha condotto ad un «conseguenziale e precoce sviluppo del pendolarismo transfrontaliero nella regione di Aquisgrana» (Graef, 1997, p. 290). Tale scenario ha pertanto fornito l'input necessario alle comunità del luogo per ripensare e riprogrammare il proprio sviluppo, puntando ad una crescita anche al di là dei confini nazionali, prendendo pertanto spunto dalle forme di cooperazione che stavano già sorgendo più a Nord, lungo la frontiera tedesca-olandese. Più di vent'anni prima del lancio

dei programmi Interreg, le comunità dell'area avevano quindi già iniziato a strutturare un proprio sistema di dialogo che presto si sarebbe tradotto in un nuovo spazio di cooperazione, una regione funzionale allo sviluppo economico congiunto delle tre realtà frontaliere.

Figura 3.2 Area urbana che partecipano all'Euroregione Maas-Rhein.



Fonte: Euregio Meuse-Rhin (2021)

Rispetto alla copertura territoriale di Interreg, il Gruppo di lavoro euroregionale istituito nel 1976 prende forma in un'area più ristretta⁴⁰ (figura 3.2), le comunità inizialmente coinvolte sono quelle di 3 regioni urbane: la parte meridionale della provincia olandese del Limburgo, l'area della città Aquisgrana, ossia la parte occidentale del *Land* tedesco della Renania Nord-Vestfalia e la provincia belga del Limburgo fiammingo,

⁴⁰ Rimangono escluse l'area territoriale del Brabante meridionale (NL), parte del distretto di Trier (D) e l'*arrondissement* di Leuven (B).

successivamente nel 1978 lo spazio dell'Euregio si allarga anche alla città vallone di Liegi (B) e dal 1992 anche alla comunità germanofona del Belgio, in quanto entità politico-amministrativa con funzioni diverse rispetto alla provincia di Liegi (Spizzo, 2004).

A livello giuridico il Gruppo territoriale si costituisce inizialmente come un'associazione riconosciuta dal diritto olandese con sede a Maastricht, centro nevralgico dell'area. In quanto associazione a triplice partecipazione, le condizioni relative alla sua istituzione si annidano nei punti di intersezione tra i diversi ordinamenti coinvolti, nonché nel rapido benessere concesso, quando necessario, dalle rispettive autorità centrali. A tal riguardo è necessario ribadire come la Germania in virtù della sua impostazione federale riservi ampia autonomia decisionale ai propri *Länder*, la quale si traduce in ampio spazio di manovra rispetto alla definizione di strategie di sviluppo locale, all'interno delle quali ricadono gli accordi di cooperazione euroregionale (Proto, 2008). Anche il Belgio è organizzato secondo un impianto federale che attribuisce alle Regioni (primo livello di governo) competenze esclusive, mentre nei Paesi Bassi, in modo analogo, il forte grado di decentramento amministrativo consente l'esercizio a livello locale di una serie di prerogative, quali ad esempio libertà nella scelta della tipologia di sovrastrutture di cui dotarsi per la gestione delle relazioni transfrontaliere.

La mobilitazione del Gruppo di lavoro si articola, nelle prime fasi successive all'istituzione, soprattutto in momenti di confronto e scambio di esperienze sia in ambito economico (mercato del lavoro e formazione professionale) che in campo culturale, dialogo che nel 1986 si concretizza in un "Programma d'azione" finalizzato al riordino di tutti i progetti di cooperazione discussi (Vedovato, 1995). È tuttavia la comunicazione e la strutturazione di un uno spazio aperto per lo scambio di informazioni relative alla condizione del mercato economico delle tre aree frontaliere, il primo obiettivo postulato dall'organizzazione euroregionale (Graef, 1997). La condivisione delle informazioni e delle conoscenze costituisce infatti uno dei prerequisiti essenziali per la creazione di uno spazio territoriale integrato,

capace di generare flussi economici ed umani, a loro volta in grado di accrescere la competitività e quindi l'attrattività di un territorio. È specialmente a partire dagli anni '90 che tali intenzioni iniziano a prendere concretamente forma, in seguito ad alcuni importanti sviluppi di rilievo giuridico. Nel 1991 l'Euregio assume la forma giuridica di *Stichting* (fondazione di diritto privato) secondo diritto olandese, nel frattempo entrano anche in vigore due accordi internazionali che prevedono ulteriori forme di cooperazione interistituzionale, più avanzate delle precedenti (tra autorità comunali, provinciali, regionali e federali), in materia di collaborazione transfrontaliera. Trattasi della convenzione Benelux del 1991 e del trattato transfrontaliero tedesco-olandese (poi esteso anche al Belgio) del 1993, accordi che:

Consentono soprattutto agli enti subnazionali degli Stati firmatari di concludere convenzioni di diritto pubblico e privato per lo sviluppo delle loro regioni di confine. [...] Essi si basano su forti impegni politici assunti a livello nazionale e hanno come scopo la creazione di strumenti pratici che consentano di svolgere, tra tanti compiti, anche quello prioritario della gestione efficiente dei programmi Interreg. (Spizzo, 2004, p. 73).

Negli anni '90 l'Euregio entra infatti in contatto con l'iniziativa Interreg e quindi con inediti programmi di finanziamento, notevoli incentivi al potenziamento delle strutture di cooperazione transfrontaliera nell'area costituitesi al di fuori dell'alveo comunitario. La nuova forma giuridica assunta consente infatti una più agevole gestione finanziaria dei nuovi fondi messi a disposizione dall'UE. La Fondazione euroregionale, così come ristrutturata, è un organismo organizzato in modo piramidale. Al vertice opera un Comitato direttivo, in cui siedono i rappresentanti politici degli Stati nazionali, delle regioni e delle province costituenti e a cui spetta l'onere di valutare l'ammissibilità dei progetti presentati e di decidere l'allocazione dei fondi stanziati su singoli programmi. Seguono poi un Segretariato permanente, costituito dai delegati delle regioni e dai manager Interreg dell'Euregio; un Consiglio euroregionale, composto da membri provenienti dal mondo politico, economico e del terzo settore locale; e quattro Commissioni preposte alla valutazione dei progetti elaborati in seno

all'Euregio e finanziati da Interreg. L'Euroregione Maas-Rhein, in virtù della sua struttura permanente, può quindi disporre di risorse finanziarie ed amministrative ed è in grado di assumere decisioni vincolanti per i propri membri in alcuni specifici settori.

Tale evoluzione appare, ad una prima analisi, più che mai collegata alla nuova "opportunità" Interreg:

È indubbio che tali scelte istituzionali [...] sono state adottate anche e forse soprattutto per venire incontro alle condizioni poste dalla Commissione europea in vista della gestione dei programmi Interreg: un'iniziativa che si è posta come finalità ultima quella di promuovere l'integrazione europea nelle aree di confine, operando per l'abbattimento dei vecchi ostacoli economici, sociali e culturali sorti lungo i confini tra gli Stati membri dell'UE. Di qui, gli incentivi a creare formalmente un'Euroregione con precise competenze per attori usualmente abituati a collaborare in modo informale sui due lati dei confini. (Spizzo, 2004, p. 73).

È infatti a partire dagli anni '90 che vengono implementati i primi progetti su ampia scala, ovvero quando gli obiettivi dell'Euregio e della programmazione Interreg confluiscono in iniziative finanziate a livello comunitario. Se l'Euregio Maas-Rhein punta innanzitutto al miglioramento delle interconnessioni all'interno dello spazio transfrontaliero e all'ottimizzazione del potenziale comune insito nel triangolo urbano Liegi-Maastricht-Aquisgrana, le prime programmazioni Interreg ne intercettano i temi in una lista di priorità elaborata dalle amministrazioni nazionali e dagli organi euroregionali, attraverso la raccolta di dati socioeconomici sintetizzati in tabelle SWOT (Spizzo, 2004). Tali obiettivi sono stati sostanzialmente riproposti durante ogni ciclo di programmazione, nonostante una riorganizzazione periodica dei contenuti e dell'ordine prioritario. Tra questi vi sono: la promozione della cooperazione nell'ambito dell'innovazione scientifica e tecnologica; il rafforzamento della struttura economica (competitività delle PMI e del mercato del lavoro); l'inclusione sociale e la cooperazione nell'ambito della formazione e tra le istituzioni (istruzione, sicurezza pubblica, sanità); lo sviluppo del territorio (ambiente, infrastrutture, qualità della vita).

Sin dalla fase sperimentale, l'Euregio EMR diviene Autorità di gestione per i progetti attivati nell'ambito di Interreg Maas-Rhein, sotto la supervisione del Ministero olandese dell'Economia, a cui è attribuita la responsabilità globale in ambito Interreg. Alla struttura euroregionale sono affidati compiti di pianificazione, gestione e implementazione dei progetti, rileva inoltre il ruolo dei manager Interreg provinciali, figure di collegamento con i partner regionali locali, «mediatori istituzionali tra istanze partenariali private e vari enti di governo» (Spizzo, 2004, p. 79). Tale schema di riferimento viene mantenuto per i primi quattro cicli di programmazione. A partire dall'edizione Interreg V 2014-2020 la responsabilità di gestione è trasferita al governo della provincia di Limburgo, nello stesso periodo il comitato esecutivo dell'Euregio approva una nuova riforma strutturale che prevede la trasformazione della forma giuridica dell'organizzazione in GECT (2019). La scelta di adottare il nuovo strumento di cooperazione europea è stata a lungo discussa in sede euroregionale e giudicata in ultima analisi in linea con gli obiettivi di sviluppo dell'Euroregione e con il percorso di adattamento alle *policy* europee intrapreso già a partire dagli anni '90. Il nuovo *status* ha infatti permesso l'acquisizione di personalità giuridica europea ed ovviato l'*impasse* giuridica derivante dalla scelta di rilocalizzare la sede EMR, Fondazione riconosciuta dal diritto olandese, ad Eupen, in Belgio nel 2007 (Zillmer S. et al., 2020). La decisione si traduce inoltre in un'ulteriore occasione per rafforzare la cooperazione in rete tra vecchi e nuovi partner, ad esempio con altre organizzazioni transfrontaliere sorte nel frattempo sul territorio, come l'Associazione intercomunale Charle Magne Border Region; il Consorzio MAHHL, che riunisce le Università di cinque città frontaliere (Maastricht, Aquisgrana, Hasselt, Herle, Liegi); la Fondazione tedesco-olandese Eurode; e la Camera di Commercio dell'Euregio Maas-Rhein (Euregio Meuse-Rhine, 2019).

Interreg EMR attualmente finanzia, in ambito Euroregionale, circa un terzo dei progetti ad oggi attivi⁴¹, trattasi delle iniziative finanziariamente più

⁴¹ Il riferimento è ai dati relativi ai progetti euroregionali attivati tra 2017 e 2021 (Euregio Meuse-Rhine, 2021).

ambiziose, inerenti particolari settori di interesse oggetto di azione prioritaria in ambito Interreg: mercato del lavoro (pr. YouRegion), formazione (pr. EMR lingua), ambiente (pr. LIVES) e sicurezza (pr. PANDEMERIC e EMR-EYES). Per il ciclo di programmazione 2014-2020 sono stati stanziati 96 milioni di euro (circa 24 milioni in più rispetto all'edizione precedente), di cui 84 già impegnati in specifici progetti (87%), risorse sufficienti per sostenere le iniziative per altri 3 anni oltre il termine della programmazione (Interreg Euregio Meuse-Rhine, 2020). Per quanto riguarda la nuova programmazione, i nuovi obiettivi sono stati adeguati all'impostazione Interreg per il settennio 2021-2027, i nuovi progetti verteranno per questa edizione intorno ai temi della salute, *lifelong-learning*, mobilità, digitalizzazione, economia circolare e riadattamento climatico.

In trent'anni la sinergia tra l'azione della struttura euroregionale e il contributo UE alla cooperazione tramite Interreg ha favorito lo sviluppo del territorio in particolare nel frangente economico legato al mercato del lavoro, alimentando di fatto flussi pendolari transfrontalieri (più di 26 000 pendolari giornalieri) specialmente all'interno del triangolo urbano Maastricht-Aquisgrana-Liegi, cuore della *City-region* nonché centro nevralgico della competitività territoriale. Nonostante il riconosciuto successo permangono ancora alcuni ostacoli al compimento del processo di integrazione, la barriera linguistica configura tra questi. Sebbene specialmente durante le prime programmazioni Interreg sia stata sviluppata una rete informativa condivisa, ad esempio attraverso la diffusione di quotidiani locali oltre il territorio delle rispettive provincie, l'estensione della copertura radiofonica a tutta l'area transfrontaliera (dal 1996) (Graef P., 1997), lo sviluppo di *partnership* tra istituti di formazione (scuole e università) e l'introduzione di un biglietto unico per il trasporto pubblico transfrontaliero (youregion EMR, 2021), le forti identità nazionali faticano a trovare un riferimento comunicativo comune che permetta di modellare una comunità transfrontaliera di fatto, culturalmente coesa. È tuttavia importante sottolineare come lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera sia sempre stato un processo altamente partecipato dagli attori locali, si

contano infatti più di 300 *partnership* tra imprese, istituzioni e organizzazioni del terzo settore, alle quali si accompagna una *governance* strutturata e rinforzata nel tempo, che rende l'Euroregione un sistema orizzontale a prevalente coinvolgimento *bottom-up*.

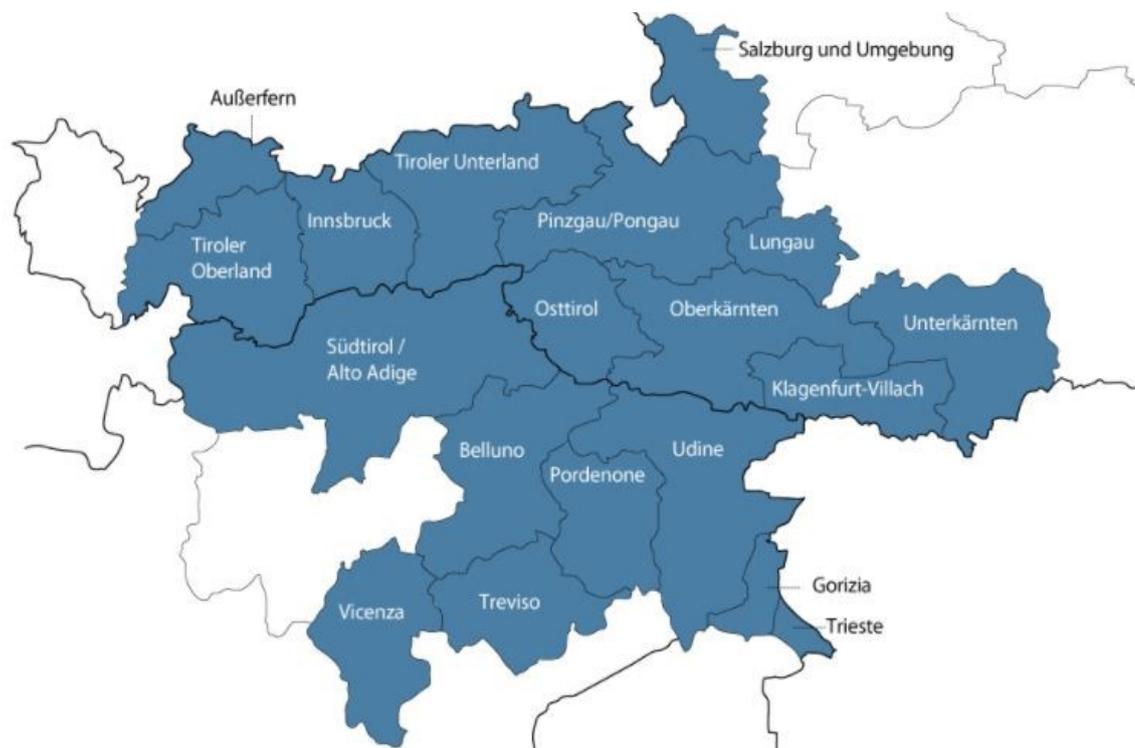
3.3 Interreg Italia-Austria e l'Euroregione tirolese

Interreg Italia-Austria analogamente ad Interreg Euregio Maas-Rhein è avviato a partire dal 1990, durante la fase sperimentale dell'iniziativa comunitaria. Diversamente da quest'ultimo tuttavia, il programma Italia-Austria riguarda, almeno per i primi cinque anni, regioni di uno Stato terzo. Trattasi dell'Austria, entrata a far parte dell'Unione nel 1995 e coinvolta sin da subito nei programmi di iniziativa comunitaria in quanto Paese prossimo all'ingresso. I NUTS-3 eleggibili al programma, dal ciclo 2014-2020, sono 19. Trattasi di territori afferenti a tre Regioni nord-orientali italiane: Veneto, Friuli Venezia-Giulia e Provincia autonoma di Bolzano; e due *Länder* nell'Austria meridionale: Carinzia e Tirolo.⁴² (figura 3.3).

L'area coperta dal programma si sviluppa principalmente all'interno dell'area montana delle Alpi orientali, lungo una superficie di 50 000 km² popolata da circa 5,5 milioni di abitanti (110 abitanti per km²). Trattasi di uno spazio di cooperazione molto ampio, esteso progressivamente durante i cicli di programmazione più recenti. In virtù di tale caratteristica l'area di cooperazione presenta alcune eterogeneità, misurabili, in parte, sul piano della competitività regionale.

⁴² Trattasi di 8 NUTS-3 italiani: Alto Adige/Sud Tirolo e le provincie di Vicenza, Belluno, Treviso, Pordenone, Udine, Gorizia e Trieste; e 11 NUTS-3 austriaci: Tiroler Oberland, Außerfern, Innsbruck, Tiroler Unterland, Salzburg und Umgebung, Pinzgau/Pongau, Osttirol, Oberkärnten, Lungau, Klagenfurt-Villach e Unterkkärnten.

Figura 3.3 Territori italo-austriaci eleggibili al programma Interreg Italia-Austria (edizione 2014-2020).



Fonte: Interreg Italia-Österreich (2021)

Da un lato vi sono i *Länder* austriaci, con un RCI lievemente al di sopra dello 0 (Tirolo 0,36; Carinzia 0,28), dall'altro le Regioni italiane, con *performance* più deboli (Provincia autonoma di Bolzano -0,35; Veneto -0,26; Friuli Venezia-Giulia -0,28) e pressoché sempre negative, specialmente sul versante dell'innovazione e dei pilastri di base. Tale contrapposizione riproduce di fatto la dicotomia geografica europea nell'ambito della competitività. L'Austria, se pur con risultati lievemente inferiori rispetto alla media del Nord e del Centro Europa, rientra tra gli Stati con indici positivi omogeneamente distribuiti su tutto il territorio; l'Italia invece, oltre ad un evidente deficit sul piano europeo, vive anche un forte contrasto interno tra Regioni meridionali e settentrionali. Quest'ultime, anche se generalmente più performanti rispetto alle prime, non risultano comunque sufficientemente competitive se comparate a quelle di Stati poco più a Nord. Si rileva inoltre, nell'area di pertinenza italiana (Nord-Est), l'assenza di veri

e propri poli urbani di riferimento quanto invece prevalentemente città di medie e piccole dimensioni.

Un ulteriore elemento di difformità che emerge tra i due Paesi riguarda l'impianto organizzativo e il grado di decentramento previsto dai rispettivi ordinamenti. L'Austria è uno Stato di tipo federale, trattasi di un federalismo "debole", esito di un lungo processo di decentralizzazione, che attribuisce ai *Länder* competenze residuali (D'Orlando, 2001) ma che tuttavia prevede in capo ad essi l'esercizio di un discreto margine di autonomia, anche in materia di accordi internazionali. Lo Stato italiano si articola invece secondo un sistema di decentramento regionale diversificato, che attribuisce ad alcune Regioni un grado maggiore di autonomia. Trattasi delle cosiddette Regioni a statuto speciale tra cui configurano anche la Provincia autonoma di Bolzano e il Friuli Venezia-Giulia, le quali, a differenza del Veneto, esercitano competenze esclusive in svariati ambiti nonché maggiore autonomia amministrativa e finanziaria, divario tuttavia mitigato in seguito alla Riforma del Titolo V del 2001 anche rispetto alle disparità in campo internazionale.

I tratti di analogia tra aree territoriali così vaste, come quelle interessate dal programma Interreg Italia-Austria, si misurano essenzialmente in scala ridotta, su spazi regionali più circoscritti, è questo il caso specifico dell'Euroregione tirolese-altoatesina, area montana in cui, diversamente da altre zone simili e contigue (area montana veneta e friulana e della Carinzia) il fenomeno dello spopolamento risulta in controtendenza (Parenti, 2006). L'Euroregione mitteleuropea italo-austriaca rientra nel gruppo di cooperazione del Centro Europa, area caratterizzata dalla:

Presenza persistente di regioni storiche, alquanto radicate nel territorio, che non sempre vengono a coincidere con l'effettiva regionalizzazione amministrativa all'interno dei singoli stati, dato che in questa parte del continente europeo la dinamica della trasformazione dell'assetto politico è stata molto accentuata, soprattutto dopo gli ultimi conflitti mondiali. (Bufon, 1996, p. 3).

Il territorio dell'Alto-Adige e soprattutto del Tirolo italiano e di quello austriaco sono un esempio di evidente affinità identitaria, le cui radici

affondano negli ultimi secoli di storia contemporanea. Le due regioni frontaliere presentano evidenti omogeneità di tipo etnico-culturale che legano i due gruppi nazionali quasi a riunirli in una comunità unica. Il primo tratto in comune è la lingua. Il tedesco è una delle tre lingue ufficiali della Provincia autonoma di Bolzano⁴³ nonché prima lingua in Austria. Tale analogia rispecchia di fatto la forte vicinanza che le due comunità hanno vissuto in tempi relativamente recenti (Del Bianco e Gasparini, 2008). Il Tirolo, nella sua integrità territoriale, è stato a lungo soggetto alla medesima dominazione politica, da ultima quella austro-ungarica. L'unità territoriale è stata mantenuta intatta fino al 1919, quando, al termine della Prima guerra mondiale, la regione venne divisa individuando nella catena montuosa alpina una frontiera naturale per delimitare la sovranità italiana da quella austriaca. Leso il principio di autodeterminazione dei popoli sulla base di esigenze prettamente geopolitiche, la comunità tirolese italiana ha covato per decenni progetti ispirati al federalismo etnico, come l'organizzazione Europa-Union-Tirol, nata nel 1977 con l'idea di una "soluzione europea" per il Sudtirolo: un'Euroregione Tirolese. Le istanze del primo progetto euroregionale tirolese si esprimono tuttavia in questi anni come tentativi di riunificazione politica del territorio che accendono tensioni soprattutto tra il movimento regionale sudtirolese e lo Stato italiano. Il timore per una svolta secessionista ha rappresentato il principale ostacolo al decollo del progetto euroregionale ed ha alimentato una controversia sull'autonomia risoltasi solo nei primi anni '90 dinnanzi all'ONU, nello stesso periodo in cui la Comunità europea si avviava verso una svolta marcatamente regionalista (iniziativa Interreg) e l'Austria entrava a pieno titolo nello spazio UE (Heiss, 2020). In quegli anni, proprio «lo spostamento dei rapporti di forza determinato dal passaggio delle competenze statali all'Unione europea ha progressivamente smorzato la carica dei movimenti secessionisti» (Pallaver, 2000, p. 266) aprendo di fatto l'orizzonte a nuove possibilità di collaborazione lungo la frontiera. Tra il 1992 e il 1993 viene formalmente

⁴³ Quasi il 70% della popolazione bolzanina è di madrelingua tedesca, seguono gli italofoeni e madrelingua ladina.

discusso il progetto di un'Euroregione del Tirolo dai governi provinciali di Trento, Bolzano e dalla Dieta del Tirolo austriaco all'interno del *Dreier Landtag*⁴⁴ e, contestualmente, viene elaborata una convenzione pilota per la creazione di una regione europea sul modello delle Euroregioni già sorte nell'area tedesca, nei fatti, una soluzione di compromesso, capace di concretizzare i principi dell'integrazione promossa dall'UE sacrificando le intenzioni più radicali di autonomia. Nel 1995 le tre regioni inaugurano un ufficio di rappresentanza comune a Bruxelles presso l'UE, mentre nel 2001 viene definitivamente approvata una Convenzione quadro in materia di cooperazione transfrontaliera: il Manifesto delle Alpi. Il documento si configura come una dichiarazione di intenti che fissa obiettivi concreti rispetto a particolari settori di *policy* in cui i tre territori condividono interessi e prospettive di sviluppo comuni e interdipendenti, tra questi: la tutela dell'agricoltura; della natura (foreste); del turismo; dell'insediamento delle imprese; dei trasporti; dell'educazione, istruzione e ricerca; della cultura.

Con i principi enunciati in questa dichiarazione, volti a raggiungere una situazione di equilibrio fra le politiche di sviluppo e di tutela del territorio alpino, la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento e il Land Tirolo muovono un ulteriore e importante passo verso una più stretta collaborazione nell'ambito di un'Euroregione. (art. 1 Manifesto delle Alpi della Regione europea Trentino – Alto Adige – Tirolo, 2001).

Di fatto la cooperazione in questo primo frangente, se pur regolata a livello generale da accordi specifici tra i territori, manca ancora di una vera e propria struttura di riferimento in grado di coordinare progetti e iniziative, lasciate perlopiù in capo alle singole amministrazioni territoriali. Per quanto concerne Interreg, è la Provincia autonoma di Bolzano ad assumere il ruolo Autorità di gestione e quindi la responsabilità di attuazione e gestione dell'intero programma.

⁴⁴ Il *Dreier Landtag* è la seduta congiunta delle Assemblee legislative della Provincie autonome italiane di Bolzano e Trento e del *Länder* austriaco del Tirolo. Esso nasce negli anni 70' con l'intento di individuare una formula di cooperazione tra i tre territori in grado di preservare il patrimonio identitario delle popolazioni del Tirolo storico.

Nonostante tali sviluppi, livello interregionale non esistono ancora organizzazioni euroregionali comuni, nemmeno nella area orientale di Interreg Italia-Austria (Friuli Venezia-Giulia, Veneto e Carinzia). L'iniziativa Interreg si inserisce pertanto in un contesto di pressoché assente formalizzazione della cooperazione euroregionale, in cui due Stati interessati si trovano al contempo impegnati sul fronte europeo, nel processo di adattamento ai nuovi sviluppi regionalisti intrapresi dall'UE, e su quello interno in questioni di unità nazionale. Solo a partire dai primi anni 2000 ed in particolare in seguito all'entrata in vigore del Regolamento UE istitutivo dei GECT (Regolamento UE n. 1082/2006) si riapre concretamente la possibilità di dare forma ad un organismo euroregionale riconosciuto sul piano giuridico europeo, una svolta influenzata anche dal mutamento degli equilibri politici a livello nazionale (Heiss, 2020). Nel 2009 vengono avviate le procedure inerenti la creazione di un GECT tirolese, due anni più tardi (2011) viene ufficialmente istituito il GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino con sede a Bolzano, strutturando di fatto una prassi di cooperazione già esistente ma non ancora istituzionalizzata, in un gruppo europeo con una propria personalità giuridica e quindi in grado di amministrare risorse e gestire potenziali progetti di sviluppo collaborativo. A differenza del programma Interreg Italia-Austria, il GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino coinvolge anche l'area territoriale afferente alla Provincia autonoma di Trento, area storicamente rilevante nei progetti euroregionali della zona ma tuttavia non rientrante nello spazio di copertura Interreg (figura 3.4).

La struttura dell'Euregio è definita dagli atti costitutivi, ovvero lo Statuto e la Convenzione, i quali ne individuano inoltre le competenze, gli organi e le finalità. In linea con gli intenti già espressi nella Convenzione delle Alpi, l'Euregio si pone, quali obiettivi principali, in primis il rafforzamento dei legami economici, sociali e culturali tra le popolazioni dei suoi membri ed, in seconda battuta, la promozione dello sviluppo del territorio in ambiti quali formazione e ricerca, salute, ambiente, mobilità e amministrazione pubblica

(art. 6 Convenzione e Statuto GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, 2021).

Figura 3.4 Territori che compongono il GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino



Fonte: GECT Tirolo-Alto Adige-Trentino (2021)

Trattasi di obiettivi che di fatto sposano la maggior parte delle priorità di azione previste dal programma Interreg Italia-Austria. Specialmente durante gli ultimi cicli di programmazione, tali priorità si sono concentrate maggiormente sull'asse economico, nell'ambito dello sviluppo della competitività regionale (ricerca e innovazione); su quello ambientale, in sinergia con una promozione del comparto culturale; e su quello locale, rispetto ad uno sviluppo più partecipativo. Similmente a quanto accaduto anche all'interno di Interreg EMR, anche il programma italo-austriaco ha visto un progressivo aumento dei finanziamenti, da circa 60 milioni di euro

durante il ciclo 2007-2013 a più di 82 milioni nell'edizione successiva. Tali risorse risultano ad oggi tuttavia sfruttate solo in parte. Nel 2021 la Commissione europea registra infatti un impegno effettivo di spesa pari al 52% delle risorse previste per il ciclo 2014-2020 (Cohesion data, 2022), gli stanziamenti maggiori riguardano soprattutto idee progettuali riconducibili all'asse prioritario ambientale e della competitività in ambito di ricerca e innovazione. Tra queste, quattro risultano attualmente cogestite anche dal GECT Tirolo-Alto Adige-Trentino, trattasi dei progetti: Euregio Wetterbericht TINA e Valanghe.report a sfondo ambientale; Fit4co, realizzato in *partnership* con l'altro GECT istituito sul territorio coperto da Interreg Italia-Austria⁴⁵; ed infine, EuregioFamilyPass atto a promuovere il comparto del turismo, settore economico trainante dell'intero territorio. Tali iniziative costituiscono tuttavia solo una parte dei progetti attivati sia in seno all'Euregio che ad Interreg. L'Euregio finanzia infatti molti dei suoi programmi anche con risorse interne o altri finanziamenti europei equivalenti, costituendosi come *lead partner* o *project partner* Interreg solo per alcune iniziative di specifico interesse. Allo stesso modo Interreg, promuovendo la cooperazione e il ricorso alla *partnership* come strumento per consolidare i rapporti transfrontalieri, si rivolge ad una platea di attori territoriali molto vasta in cui l'Euregio figura solo come uno dei potenziali *partner*.

Nel quadro d'insieme, risulta comunque possibile individuare un'interconnessione tra l'azione delle *policy* regionali europee, di cui Interreg costituisce uno strumento di prim'ordine, e lo sviluppo di una cooperazione più strutturata nell'area tirolese. Tale influenza si concretizza in modo graduale, i primi risultati sono infatti visibili a partire dal nuovo millennio con l'inaugurazione del GECT, avvenuta solo dopo la risoluzione delle controversie interne, verificatesi soprattutto sul versante italiano. La possibilità di incanalare il patrimonio relazionale e identitario dei due territori di frontiera in una soluzione di cooperazione finanziata da Fondi europei e

⁴⁵ Trattasi del GECT "Euregio senza confini" istituito nel 2012 all'interno dell'ambito territoriale delle Regioni italiane Veneto, Friuli Venezia-Giulia e il *Länder* tedesco della Carinzia.

regolata dal diritto comunitario ha di fatto rappresentato l'occasione per superare le divergenze interne e formalizzare un progetto euroregionale rimasto inattuato per anni e capace di promuovere uno sviluppo congiunto dell'area.

3.4 Modelli di cooperazione a confronto

Ciò che emerge dall'analisi dei casi è sostanzialmente il diverso contributo apportato dai programmi di cooperazione transfrontaliera. La differenza si misura non tanto in termini di risultati raggiunti, quanto invece nel grado di sviluppo delle aree sulla base dei diversi fattori di aggregazione e caratterizzazione. Nel caso di Euregio Maas-Rhein la cooperazione transfrontaliera trilaterale si attiva in modo spontaneo e si formalizza subito in una struttura euroregionale capace di evolvere nel tempo seguendo e cogliendo le nuove opportunità europee elaborate attraverso *policy* regionali sempre più orientate alla realizzazione di una concreta integrazione europea. Le interazioni in quest'area nascono sulla base di evidenti affinità economico-sociali, somiglianze che tuttavia non derivano da un particolare patrimonio identitario comune, quanto invece da condizioni strutturali del territorio. In tale frangente la cooperazione è quindi accolta a livello nazionale e locale come una possibilità di crescita, specialmente in termini di competitività, su un mercato che si avvia ad un'espansione su scala comunitaria. Al contrario, nella zona del Tirolo italiano e austriaco il processo di accettazione e strutturazione di un organismo euroregionale comune risulta più accidentato. A livello economico non sussistono sostanziali e importanti interazioni tra gli attori locali, il perno dell'affinità è il fattore identitario comune, forgiato in secoli di unità politica territoriale. Pur entrando a far parte dei programmi di iniziativa comunitaria sin dal loro esordio, sia Austria che Italia vivono un primo periodo di adattamento. Se l'Austria diviene membro a pieno titolo dell'UE solo nel 1995, lo Stato italiano vive ancora con timore il crescente protagonismo delle Regioni in campo europeo, specialmente nell'area Sudtirolese, che da sempre

manifeste intenzioni secessioniste inneggiando al federalismo etnico. La diversità nei fattori generatori comporta un processo di formalizzazione della cooperazione transfrontaliera disuguale, accentuato inoltre dall'eterogeneità o omogeneità degli ordinamenti degli Stati coinvolti.

In entrambi i frangenti, il programma Interreg rappresenta un'opportunità economica per lo sviluppo del territorio sfruttata mediante due attitudini distinte. Da una parte Interreg Euregio Maas-Rhein si inserisce su un'area euroregionale già individuata e riconosciuta a livello nazionale e internazionale, l'approccio è quello di un'iniziativa dedicata ad uno specifico territorio già circoscritto ed in cui l'organismo euroregionale viene subito coinvolto divenendo Autorità di gestione e quindi *lead partner* della maggior parte dei progetti, almeno durante i primi cicli di programmazione. Dall'altro lato, Interreg Italia-Austria prende come riferimento l'intero confine nazionale, impostando un modello di cooperazione su un'area vasta ed in parte disomogenea. L'Autorità di gestione è la Provincia autonoma di Bolzano, sede legale del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino costituitosi nel 2011 come prima struttura euroregionale formalizzata, e quindi coinvolto nel meccanismo di cooperazione Interreg solo in un secondo momento. In questo quadro l'Euroregione si pone come uno dei numerosi Enti coinvolti nelle *partnership* transfrontaliere, partecipando ad un numero limitato di progetti, talvolta in qualità di *lead partner* ed altre come semplice *project partner*.

Da un punto di vista strutturale, le due Euroregioni presentano un'estensione territoriale non comparabile, L'Euregio tirolese riguarda un'area di quasi 26 000 km², mentre per EMR si parla di poco più di 11 000 km², la proporzione si inverte tuttavia quando si guarda alla densità abitativa e più in generale alla popolazione complessiva (meno di 2 milioni per Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino e quasi 4 milioni per Euregio Maas-Rhein). Se per l'area Maas-Rhein è facile identificare una rete urbana che lega le tre principali città dell'area in una *City-region* transfrontaliera con propri servizi dedicati, per l'Euregio Tirolese si guarda alla morfologia montana per giustificare gli indici demografici, quest'ultimi tuttavia in

controtendenza rispetto al relativo spopolamento di altre aree alpine. L'importanza degli elementi fisici del territorio condizionano anche il ricorso alla cooperazione transfrontaliera in ambiti che hanno spesso a che fare con la tutela del patrimonio ambientale. In entrambi i casi si fa riferimento a centri urbani di piccola/media dimensione rispetto al panorama metropolitano del resto d'Europa, città che tuttavia riescono ad ovviare le potenziali difficoltà legate alla loro limitata popolosità creando una rete di interazione che si traduce in servizi condivisi, fondamentali ai fini della crescita della competitività su scala europea. Secondo Ietri infatti: «le piccole e medie città nelle aree transfrontaliere hanno l'opportunità di essere competitive mettendo in comune le risorse, sviluppando strategie territoriali comuni e rafforzando l'immagine [...] lavorando in cooperazione per creare massa critica sfruttando le complementarità» (Ietri, 2019, p. 57). A livello macro-geografico i due esempi di regioni transfrontaliere si collocano nella zona centro-occidentale europea, area vasta e regionalmente differenziata in cui il modello EMR si inserisce all'interno della tradizione euroregionale di matrice tedesco-olandese mentre quello mitteleuropeo tirolese rientra nel gruppo afferente alla "seconda ondata euroregionale", seguita alla promozione dei nuovi programmi comunitari di cooperazione e alle risorse correlate (Bufon, 1996). In entrambi i casi, all'evoluzione degli strumenti messi a punto dall'UE nell'ambito della cooperazione transfrontaliera si accompagna un progressivo adattamento anche dei rispettivi sistemi di interazione euroregionale. Se per Euregio Maas-Rhien riconvertirsi in un Gruppo europeo di cooperazione territoriale significa principalmente mutare il proprio *status* giuridico per poter meglio ovviare problemi legati alla gestione delle risorse europee, per l'Euroregione tirolese il GECT rappresenta un'occasione per dare finalmente forma ad una struttura di cooperazione comune condannata per decenni a rimanere un progetto inattuato.

In questo quadro d'insieme, i programmi di finanziamento Interreg hanno contribuito all'evoluzione e rivalutazione dei modelli di cooperazione, ponendosi come incentivo alla formazione di regioni transfrontaliere

formalmente organizzate secondo una logica pragmatico-economicistica, che guarda allo sviluppo del territorio in termini di competitività e maggiore attrattività di flussi umani e di capitali (Parlamento europeo, Commissione per lo sviluppo regionale, 2004). Nel caso dell'Euroregione Maas-Rhein la programmazione Interreg si è spostata ad un sistema di interazione già strutturato, offrendo obiettivi e risorse per ottimizzarne e rilanciarne i risultati. Nell'area tirolese essa invece ha garantito il superamento delle *impasse* nazionali svincolando il progetto euroregionale da una dimensione politico-amministrativa ostile ai rispettivi governi centrali, sfruttandone le potenzialità, amplificate dal forte grado di coesione identitaria, per trasformarlo in una concreta possibilità di sviluppo transfrontaliero in chiave economico-territoriale.

CONCLUSIONI

Il percorso di analisi intrapreso ha permesso di tracciare uno specifico quadro di riflessione rispetto ad un fenomeno di ampia portata, le cui implicazioni risultano valutabili secondo svariate dimensioni di riferimento. Affrontare il tema della cooperazione transfrontaliera significa innanzitutto spingersi oltre il solo piano di analisi comunitario ed esplorare la questione prendendo come primo e principale riferimento la singolarità di ogni esperienza nazionale e regionale. Il processo di europeizzazione è infatti costante ripetizione di numerosi tentativi di avvicinamento degli Stati membri ad un paradigma di azione e stile di *policy* condiviso, azioni tanto complicate quanto proporzionalmente ampio il gap tra i Paesi coinvolti.

Ciò che indissolubilmente lega molte comunità del vecchio continente è un passato storico comune, le cui tracce si riscontrano ancor oggi in diversi frangenti, dalle identità linguistiche, alla somiglianza delle strutture economiche fino alle affinità socioculturali. Tali intersezioni appaiono particolarmente evidenti man mano che ci si avvicina ai territori di confine, “punti di congiunzione” tra Stati contigui, spazi unici dove sperimentare *policy* comuni e impiegare risorse per ricreare in scala ridotta progetti di integrazione. Realtà delle quali l’Unione europea ha iniziato a prendere atto solo a partire dalla seconda metà degli anni '80, ma di cui ha prontamente cercato di intercettare il potenziale attraverso strumenti dedicati, quali tra tutti Interreg, cresciuto in importanza ed incidenza di pari passo con l’evoluzione sociale e regionalista dell’UE.

Per incamerarne e sfruttarne le potenzialità, gli organi comunitari hanno fatto leva sull’attrattività economica delle proprie risorse, nello specifico del FESR, stimolando molti Paesi, soprattutto i nuovi membri dell’Est, ad assorbire e fare propri i modelli di cooperazione proposti a livello comunitario. Ad altre latitudini, tale “spinta” ha assunto toni meno perentori, accompagnando di fatto la crescita e la strutturazione di progetti di cooperazione già accennati o, in altri casi, già affermati da decenni, l’esempio di Euregio Maas-Rhein corrisponde a questo secondo scenario.

Laddove l'interazione transfrontaliera era già stata oggetto di un'istituzionalizzazione e di un riconoscimento a livello locale, Interreg ha agito principalmente da strumento di accelerazione e potenziamento di una pratica di collaborazione già innalzata a modello di riferimento. Nel caso specifico di EMR rileva tuttavia il percorso di totale avvicinamento alla regolazione comunitaria, culminato nella riconversione e a GECT, scelta non comune nel panorama delle Euroregioni di lunga data. Per quanto invece concerne l'Euregio Tirolo-Alto Adige Trentino, il contributo del programma Interreg Italia-Austria ne ha di fatto permesso il sostanziale riconoscimento a livello nazionale, riquilificando un progetto di secessione basato sul federalismo etnico in uno spazio di scambio e collaborazione, lontano dalle dinamiche autonomistiche e di governo.

Nonostante gli sforzi dell'Unione europea nell'assumere un carattere sempre più orientato alla dimensione sociale, il comune denominatore, capace di innescare processi di adattamento più o meno lineari in ogni contesto nazionale, rimane la componente economica. Tuttavia, il vero metro di misura del successo della *policy* di coesione regionale promossa attraverso lo strumento Interreg consiste nel grado di partecipazione locale e attivazione dal basso ma, soprattutto, nella solidità delle reti di cooperazione instaurate, un risultato sostenibile solo nei casi in cui il processo di integrazione europea sia stato accolto a livello microscopico, da attori pubblici e privati. Per rispondere al quesito di ricerca intorno al quale questa trattazione è stata articolata in definitiva, si può dunque parlare di un effetto "differenziato" dei programmi di cooperazione transfrontaliera Interreg, una diversità che si accorda all'innegabile grado di eterogeneità che ancora connota le esperienze dei 27 Stati membri, ma che riguarda anche i livelli substatali, regionali e locali.

Le Euroregioni, in questo senso, rappresentano "cerniere europee", punti di snodo ed esperimenti di collaborazione, sostenuti da progetti finanziati da strumenti economici socialmente e politicamente orientati. È proprio in questi spazi territoriali che il disegno di integrazione europea appare più che mai visibile e tangibile, nuove regioni funzionali di matrice europea in cui i

confini, tradizionalmente intesi, appaiono quanto mai meno nitidi e divisivi. In tale frangente l'espressione "Europa delle Regioni" può quindi definitivamente assumere un significato trasversale, svincolato dalle logiche tradizionali Stato-centriche, in cui la permeabilità delle frontiere è messa a servizio di progetti di sviluppo condiviso partecipato.

BIBLIOGRAFIA

- Angeli A. (2018). *Le esperienze di decentramento territoriale nell'Europa centro-orientale*. In: "Federalismi.it", pp. 1–27.
- Anta G. (2003). *L'itinerario di Jaques Delors. Tra idee e pragmatismo*. In: "Il Politico", pp.103–142.
- Asaro G. (2020). *Un nuovo meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero? Breve analisi della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio*. In: "Rivista giuridica del Mezzogiorno", pp. 865–883.
- Bachtler J. (2013). *EU cohesion policy and european integration: the dynamics of EU budget and regional policy reform*. Ashgate, Farnham.
- Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S., Muravska T. (2016). *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction*. Routledge, London.
- Balibar E. (2007). *Europa paese di frontiere*, Centopassi. Pensa Multimedia, Lecce.
- Barbara A. Despiney Zochowska (2013). *Euroregions: Emerging New Forms of Cross-Border Cooperation*, In: Lechevalier, A., Wielgoths, J. (Eds.), "Borders and Border Regions in Europe, Changes, Challenges and Chances". Transcript Verlag, Biefeld, Germany, pp. 71–94.
- Beltrame C. (1976). *Intorno alle «regioni problema» d'Europa*. In: "Rivista di Studi Politici Internazionali", pp. 103–107.
- Blom-hansen J. (2005). *Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy*. In: "Journal of European Public Policy", pp. 624–648.
- Bruzzo A., Domorenok E. (2009). *La politica di coesione nell'Unione Europea allargata: aspetti economici, sociali e territoriali*. UnifePress, Ferrara.
- Bufon M. (1996). *Caratteri e funzioni delle regioni transfrontaliere nel processo di unificazione europea*.
- Camagni R. (2009). *Per un concetto di capitale territoriale*. In: "Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni". FrancoAngeli.
- Cammelli M. (2012). *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*. In: Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale, pp. 673-710.
- Capello R. e Perucca G. (2019). *Politica di coesione e identità Europea*. In: "Eyesreg giornale di scienze regionali", pp. 6–11.

- Celata F. e Coletti R. (2013). *Prossimità, regionalizzazioni istituzionali e confini: politiche della scala alle frontiere esterne dell'Unione Europea*.
- Celata F. e Coletti R. (2011). *Le funzioni narrative dei confini nelle politiche di cooperazione transfrontaliera in Europa*. In: "Rivista geografica italiana", pp. 219–245.
- Citarella A. e Filocamo A. (2017). *Processo di integrazione europea: economia di mercato, vincoli di bilancio e obiettivi mancati della politica di coesione*. In: "Rivista economica del Mezzogiorno", pp. 117-134.
- Coletti R. (2013). *Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo*. Archivio di studi urbani e regionali.
- D'Atena A. (1998). *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*. In: "Le Regioni", pp. 1401–1426.
- De Rubertis S., Mastromarco M., Labianca M. (2019). *Una proposta per la definizione e rilevazione del capitale territoriale in Italia*. In: "Bollettino dell'Associazione italiana di cartografia", pp. 24–44.
- de Vergottini G. (1995). *Regioni di confine comuni: dalla cooperazione alla istituzionalizzazione*. In: "Rivista di Studi Politici Internazionali", pp. 61–79.
- Del Bianco D. e Gasparini A. (2008). *Presente e futuro della cooperazione transfrontaliera fra Italia, Austria e Slovenia*. In: "ISIG JOURNAL Quarterly of International Sociology Trimestrale di Sociologia Internazionale", pp. 29–42.
- Dematteis G. e Governa F. (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Franco Angeli, Milano.
- D'Ettore L. (2018). *GECT, Euroregioni e Comunità di lavoro nel quadro della cooperazione territoriale europea*. In: "Federlismi.it", pp. 2–29.
- Di Maggio P. e Powell W. (1983). *The Iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. In: "American Sociological Review", pp. 147–170.
- Donati P. (2007). *Capitale sociale, reti associazionali e beni relazionali*. In: "Impresa sociale", pp. 166–189.
- D'Orlando E. (2001). *L'ordinamento locale nel modello austriaco: le nuove dinamiche del federalismo cooperativo e le riforme per l'integrazione europea*. In: "Nuove tendenze dell'ordinamento locale. EUT Edizioni Università di Trieste", Trieste, pp. 45–61.
- Durà A., Berzi M., Camonita F., Noferini A. (2018). *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders a Catalogue of Good Practices*. Barcelona, Department of Geography, UAB.

- Engl A. (2021). *Europe's culturally diverse borderscapes: The EGTC from the perspective of minority studies*. In: "5 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives. Central European Service for Cross-Border Initiatives", pp. 197–218.
- Ferrari G. (2006). *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*. In: "Le Regioni", pp. 589–648.
- Festa F. (2005). *Le Regioni nell'Unione Europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale*. In: "Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica", pp. 159-170.
- Gabbe J. (2004). *The euroregion as a place for transfrontier cooperation implementation*. In: "Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions", pp. 30–52.
- Genova P. (2001). L'Iniziativa comunitaria INTERREG in relazione agli strumenti tradizionali di pianificazione territoriale.
- Giansanti A. (2019). *Sviluppo locale, Europa, nazionalismi. Territorio e globalizzazione in una prospettiva critica*. goWare, Firenze.
- Gorzalak G. e Zawalinska K. (2013). *European territories: from cooperation to integration?* Scholar, Warsaw.
- Graef P. (1997) *Communication structures in border areas: the Euregio triangle of Belgium, the Netherlands and Germany*. In: "Revue Géographique de l'Est", pp. 285–296.
- Heiss H. (2020). *Die Euregio Tirol-Südtirol-Trentino. Eine Skizze jüngerer Entwicklungspfade*. In: "Die Schwierige Versöhnung Italien, Österreich Und Südtirol Im 20. Jahrhundert". Bolzano University Press, Bolzano.
- Ietri D. (2019). *La competitività delle città di piccola e media dimensione e il riordino territoriale. Casi di studio europei in aree transfrontaliere*. AGEI - Geotema, pp. 25-31.
- Jacobs J. e Varró K. (2011). *The 'Reterritorialization' of Governance in the Dutch Borderlands: A View from Assemblage Theory*. Radboud University, Nijmegen.
- Knippenberg H. (2004). *The Maas-Rhine Euroregion: a laboratory for European integration?* In: "Geopolitics", pp. 608–626.
- Liborio M. (2009). *La sfida dell'allargamento*. Società editrice il Mulino, Spa, Bologna.
- Luther J. (2007). *Costituzionalismo e regionalismo europeo*. In: Le Regioni, pp. 933–958.
- Manzella G. (2008). *I primi passi della politica regionale europea (1969-1984)*. In: Rivista giuridica del Mezzogiorno, pp. 553–594.
- Manzella G. (2008b). *Alle origini della politica regionale europea*. In: "Rivista giuridica del Mezzogiorno", pp. 91–122.

- Mascali L. (2014). *L'obiettivo della Cooperazione territoriale europea*. In: "Rivista giuridica del Mezzogiorno", pp. 497-512.
- Melchionni M. G. (1995). *Regioni di confine comuni: dalla cooperazione alla istituzionalizzazione*. In: "Rivista di Studi Politici Internazionali", pp. 61–79.
- Messina P. (2020). Tra Città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in quattro regioni europee e il caso del Veneto. In: "Regional Studies and Local Development", pp. 19–53.
- Messina P. (2016). *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*. Padova University Press, Padova.
- Messina P. (2012). *Percorsi di analisi di scienza politica*. CLEUP, Padova.
- Milner F. (1989). *Coerenza, cooperazione, coesione: trilogia di sviluppo dell'Unione Europea*. In: "Rivista di Studi Politici Internazionali", pp. 163–212.
- Morata F. (2007). *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*. In: "Le istituzioni del Federalismo", pp. 7–33.
- O'Dowd L. (2002). *The Changing Significance of European Borders*. In: "Regional & Federal Studies", pp. 13–36.
- Östhol A. (1996). *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*. Umeå universitet, Umeå, Sweden.
- Pallaver G. (2000). *Euroregione Tirolo. Genesi e sviluppo di un progetto politico*. In: "Tirol- Trentino. Semantica Di Un Concetto". pp. 261–273.
- Parenti F. (2006). *Regioni e confini politici. Le regioni alpine come modelli d'integrazione transfrontaliera*, Trieste, Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università; Sezione Lazio.
- Perkmann M. (2003). *Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation*. In: "European Urban and Regional Studies", pp. 153–171.
- Perkmann M. (2002). *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*. Lancaster University, Lancaster UK.
- Piattoni S. (2005). *La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*. In: "Rivista italiana di scienza politica", pp. 417–445.
- Poggi A. (2018). *Dove va il regionalismo in Europa?* In: "Federalismi.it".
- Polverari L. e Vitale R. (2010). *Riflessioni sulla riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020: stato del dibattito e prospettive per l'Italia*. In: "Rivista giuridica del Mezzogiorno", pp. 1211-1252.
- Prota F. e Viesti G. (2009). *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Società editrice il Mulino, Spa, Bologna.

- Proto P. (2008). *Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?* CESPI.
- Pupo V. (2004). *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*. In: "Rivista economica del Mezzogiorno", pp. 105-132.
- Ruidisch R. (2013). *Territorial Cohesion and Border Areas*. In: Lechevalier A., Wielgohs J. (Eds.), *Borders and Border Regions in Europe, Changes, Challenges and Chances*. Transcript Verlag. Bielefeld, Germany, pp. 95–110.
- Salone C. (2012). *Paradigmi e scale territoriali dello sviluppo: il ruolo delle regioni in una politica place-based*. In: "Rivista Geografica italiana", pp. 151-174
- Sanguin A. (2013). *Euroregions and other EU's cross-border organizations: the risk of confusion, redundancy, oversizing and entropy. A critical assesment*.
- Sartoretti C. (2020). *Se gli Stati membri tornano Stati nazione: frontiere e immigrazione al vaglio della Corte di giustizia*, pp. 997–1008.
- Savino M. (2007). *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*. In: "Le Regioni", pp. 433–472.
- Sbrescia V. (2020). *L'Europa della coesione e dello sviluppo economico territoriale*. In: "Rivista giuridica del Mezzogiorno", pp. 231–245.
- Spizzo D. (2004). *L'Euroregione Mosa-Reno (EMR) e la gestione dei programmi INTERREG*, in: "La Public Governance in Europa". In: Formez area progetti editoriali, pp. 71–87.
- Torchia L. (2000). *Regioni e Unione europea: temi e problemi*. In: "Le Regioni", pp. 495–500.
- van Dam J. W., de Grip A. (1991). *De euregionale arbeidsmarkt: van fictie naar werkelijkheid*. Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht.
- Vedovato G. (1995). *La cooperazione transfrontaliera e l'Europa di domani*. In: "Rivista di Studi Politici Internazionali", pp. 211–264.
- Vellano M. (2014). *La cooperazione regionale nell'Unione europea*. Giappichelli Editore.
- Vinci F. (2013). *L'efficacia dei fondi strutturali europei: processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica. L'efficacia dei fondi strutturali europei*.
- Violini L. (1998). *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles*. In: "Le Regioni", pp. 1319–1346.
- Wielgohs J., Lechevalier A. (2013). *Borders and Border Regions in Europe: Changes, Challenges and Chances, Changes, Challenges and Chances*. Transcript Verlag. Bielefeld, Germany.

- Willmott P. (1989). Community initiatives: patterns and prospects. PSI Research Report, Policy Studies Institute, UK.
- Zanini C. e Viazzo P. (2020). *Le Alpi italiane Bilancio antropologico di un ventennio di mutamenti*. In: "EtnoAntropologia", pp. 15-32.
- Zillmer S., Hans S., Lüer C., Toptsidou M. (2020). EGTC monitoring report 2018-2019.
- Zoppi M. (2019). *Il mosaico territoriale europeo. La coesione territoriale per il post-2020 e le sue sfide tra democrazia, migrazioni e disuguaglianza*. In: "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", pp. 131–153.
- Zumpano C. (2008). *Le Iniziative Comunitarie Leader, Equal e Interreg: il ruolo della cooperazione*, Rapporto 2008.

Documenti, normativa e sitografia

- AEBR (2021). Members Archive AEBR. URL: <https://www.aebr.eu/members/> (ultimo accesso 8/12/21).
- Applica, Cambridge Economic Associates (2016). Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF).
- Cohesion data (2022). European structural and investment funds. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014TC16RFCB052> (ultimo accesso: 13/01/22).
- Comitato delle Regioni (2021). Lista dei Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)
- Commissione Europea (2021a). European Regional Competitiveness Index. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/#1 (ultimo accesso: 30/12/21).
- Commissione Europea (2021b). Interreg: European Territorial Cooperation. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/european-territorial/ (ultimo accesso 30/20/21).
- Commissione Europea (2020). Summary Interreg EMR 2021-2027.
- Commissione Europea (2019). Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes.
- Commissione Europea (2018). Manuale di semplificazione 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027.

Commissione Europea (2016). Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali. Publications Office, Luxembourg.

Commissione Europea (2014). Decisione di esecuzione della Commissione n. 366/2014.

Commissione Europea (2014b). Regolamento di esecuzione UE n. 1011/2014.

Commissione Europea (2011). European territorial cooperation: building bridges between people. Publications Office, Luxembourg.

Commissione Europea (2008). La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa. Inforegio.

Commissione Europea (2001). Comunicazione sulla Cooperazione interregionale.

Commissione Europea (1999). Riforma dei Fondi strutturali.

Commissione Europea, DG Politica regionale (2008). Libro verde sulla coesione territoriale, la via da percorrere. Inforegio.

Commissione Europea, DG Regio (2021). URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/ (ultimo accesso 29/12/2021).

Comunità economica europea (1987). Atto Unico europeo.

Comunità economica europea (1957). Trattato di Roma.

Consiglio d'Europa (1980). Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali.

Corte dei conti europea (2019). Cross-border Cooperation Audit preview.

Euregio Meuse-Rhine (2021). Projets de l'EMR du 01.01.2017 - 30.09.2021.

Euregio Meuse-Rhine (2019). Euregio in practice. An overview of different cross-border services and networks in the Euregio Meuse-Rhine.

Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino (2021). Convenzione e Statuto del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino.

GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino (2021). URL <https://www.europaregion.info/it/> (ultimo accesso 14/01/22).

Interreg Euregio Meuse-Rhine (2020). Annual Implementation Report 2020 Interreg EMR.

Interreg Euregio Meuse-Rhine (2021). URL: <https://www.interregemr.eu/home-en> (ultimo accesso 7/01/22).

Interreg Italia-Österreich (2021). Interreg Italia-Österreich. URL: <https://www.interreg.net/> (ultimo accesso 14/01/22).

LRDP (2003). Ex-post evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999).

Manifesto delle Alpi della Regione europea Trentino – Alto Adige – Tirolo, (2001).

Panteia, 2010. INTERREG III Community Initiative (2000-2006) Ex-Post Evaluation.

Parlamento europeo (2021). Regolamento UE n. 1059/2021.

Parlamento europeo (2013a). Regolamento UE n. 1299/2013.

Parlamento europeo (2013b). Regolamento UE n. 1302/2013.

Parlamento europeo (2013c). Regolamento UE n. 1303/2013.

Parlamento europeo (2006). Regolamento UE n. 1082/2006.

Parlamento europeo (1988). Carta comunitaria della regionalizzazione.

Parlamento europeo (2022). Cooperazione territoriale europea | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/98/cooperazione-territoriale-europea> (ultimo accesso 07/08/21).

Parlamento europeo, Commissione per lo sviluppo regionale (2004). Relazione sul ruolo delle "Euroregioni" nello sviluppo della politica regionale.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea (2018). Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

Ragioneria Generale dello Stato MEF (2016). Caratteristiche generali del sistema nazionale di controllo dei programmi dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea 2014 - 2020.

TNS Political & Socia, Eurobarometer (2015). Cross-border cooperation in the EU Report.

Unione europea (2009). Trattato di Lisbona.

Unione europea (1997). Trattato di Amsterdam.

Unione europea (1992). Trattato di Maastricht.

Unione europea, Commissione, Direzione generale politiche regionali e coesione (2007). La politica di coesione 2007-2013: osservazioni e testi ufficiali: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Gruppo europeo di cooperazione territoriale, Strumento di assistenza preadesione. Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo.

youregion EMR (2021). URL: <https://youregion-emr.eu/> (ultimo accesso 10/01/2022).

Allegato 1

Mappatura dei programmi Interreg sezione A (cooperazione transfrontaliera) dal 1990 al 2020.

INTERREG I (1990-1993)	Paesi coinvolti	INTERREG II (1994-1999)	Paesi coinvolti	INTERREG III (2000-2006)	Paesi coinvolti	INTERREG IV (2007-2013)	Paesi coinvolti	INTERREG V (2014-2020)	Paesi coinvolti
Maas-Rehin	B/D/NL	Maas-Rehin	B/D/NL	Euregio Maas-Rehin	B/D/NL	Euregio Maas-Rehin	B/D/NL	Euregio Maas-Rehin	B/D/NL
West Flanders	B/F	West Flanders	B/F	<i>accorpato</i>					
Ardennes	B/F	Ardennes	B/F	<i>accorpato</i>					
PACTE	B/F	PACTE	B/F	<i>accorpato</i>					
				France-Wallonie-Flandre	B/F	France-Wallonie-Flandre	B/F	France-Wallonie-Flandre	B/F
PED	B/F/LUX	PED	B/F/LUX	WLL	B/F/LUX	<i>accorpato</i>			
Germany-Luxembourg	D/L	Germany-Luxembourg	D/LUX	Germany-Luxembourg-Belgium	D/LUX/B	<i>accorpato</i>			
						Grande Région	B/F/LUX/D	Grande Région	B/F/LUX/D
Scheldemond	B/NL	Scheldemond	B/NL	<i>accorpato</i>					
Middengebied	B/NL	Middengebied	B/NL	<i>accorpato</i>					
				Grensregio Vlaanderen Nederland	B/NL	Grensregio Vlaanderen Nederland	B/NL	Grensregio Vlaanderen Nederland	B/NL
Fyn-KERN	DK/D	Fyn-KERN	DK/D	Fyn-KERN	DK/D	<i>accorpato</i>			
Sønderj-Schleswig	DK/D	Sønderj-Schleswig	DK/D	Sønderj-Schleswig	DK/D	<i>accorpato</i>			
						Syddanmark - Schleswig - K.E.R.N	DK/D	<i>accorpato</i>	
Storstrøm-Ostholstein	DK/D	Storstrøm-Ostholstein	DK/D	Storstrøm-Ostholstein	DK/D	Fehmarnbelt Region	DK/D	<i>accorpato</i>	
								Germany - Denmark	DK/D

INTERREG I (1990-1993)	Paesi coinvolti	INTERREG II (1994-1999)	Paesi coinvolti	INTERREG III (2000-2006)	Paesi coinvolti	INTERREG IV (2007-2013)	Paesi coinvolti	INTERREG V (2014-2020)	Paesi coinvolti
Saar-Lor- Westpfalz	D/F	Saar-Lor- Westpfalz	D/F	Saar-Lor- Westpfalz	D/F	<i>cancellato</i>			
PAMINA	D/F	PAMINA	D/F	PAMINA	D/F	<i>accorpato</i>			
Oberrhein Mitte-Süd	D/F/CH	Oberrhein Mitte-Süd	D/F/CH	Oberrhein Mitte- Süd	D/F/CH	Upper Rhine	D/F/CH	Upper Rhine	D/F/CH
Bodensee- Hochrhein- Alpen	D/A/CH	Bodensee- Hochrhein- Alpen	D/A/CH	Alpen-Bodensee	D/A/CH/LI	Alpenrhein- Bodensee- Hochrhein	D/A/CH/LI	Alpenrhein- Bodensee- Hochrhein	D/A/CH/LI
Ems-Dollart	D/NL	Ems-Dollart	D/NL	Ems-Dollart	D/NL	<i>accorpato</i>			
EUREGIO	D/NL	EUREGIO	D/NL	<i>accorpato</i>					
Rhein-Waal	D/NL	Rhein-Waal	D/NL	<i>accorpato</i>					
Rhein-Maas- Nord	D/NL	Rhein-Maas- Nord	D/NL	<i>accorpato</i>					
				Germany- Netherlands	D/NL	Germany- Netherlands	D/NL	Germany- Netherlands	D/NL
Bavaria-Austria	D/A	Bavaria-Austria	D/A	Bavaria-Austria	D/A	Bavaria-Austria	D/A	Bavaria-Austria	D/A
Bavaria-Czech Republic	D/CZ	Bavaria-Czech Republic	D/CZ	Bavaria-Czech Republic	D/CZ	Bavaria-Czech Republic	D/CZ	Bavaria-Czech Republic	D/CZ
Greece- External borders	GR/ALB/BU	Greece- External borders	GR/ALB/BUL/ CYP/TUR/FYR OM	<i>scisso</i>					
				Greece-Bulgaria	GR/BUL	Greece-Bulgaria	GR/BUL	Greece-Bulgaria	GR/BUL
				Greece-Cyprus	GR/CYP	Greece-Cyprus	GR/CYP	Greece-Cyprus	GR/CYP
				Greece-Turkey	GR/TUR	<i>cancellato</i>			
				Greece-North Macedonia	GR/ FYROM	<i>pr. IPA</i>			
				Greece-Albania	GR/ALB	<i>pr. IPA</i>			
Pyrénées	E/F	Pyrénées	E/F	France-Spain	E/F	France-Spain- Andorra	E/F	France-Spain- Andorra	E/F
Alpes	F/I	Alpes	F/I	Alpes	F/I	Alps-ALCOTRA	F/I	Alps-ALCOTRA	F/I

INTERREG I (1990-1993)	Paesi coinvolti	INTERREG II (1994-1999)	Paesi coinvolti	INTERREG III (2000-2006)	Paesi coinvolti	INTERREG IV (2007-2013)	Paesi coinvolti	INTERREG V (2014-2020)	Paesi coinvolti
Corsica-Sardinia	F/I	Corsica-Sardinia	F/I	<i>accorpato</i>					
		Corsica-Tuscany	F/I	<i>accorpato</i>					
				Sardinia-Corsica-Tuscany	F/I	Italy-Maritime France	F/I	Italy-Maritime France	F/I
Jura	F/CH	Jura	F/CH	<i>accorpato</i>					
Rhône-Alpes	F/CH	Rhône-Alpes	F/CH	<i>accorpato</i>					
				France-Suisse	F/CH	France-Suisse	F/CH	France-Suisse	F/CH
PEACE	IRL/UK	PEACE	IRL/UK	PEACE	IRL/UK	PEACE	IRL/UK	PEACE	IRL/UK
Spain-Portugal	E/P	Spain-Portugal	E/P	Spain-Portugal	E/P	Spain-Portugal	E/P	Spain-Portugal	E/P
Italy-Austria	I/A	Italy-Austria	I/A	Italy-Austria	I/A	Italy-Austria	I/A	Italy-Austria	I/A
Italy-Switzerland	I/CH	Italy-Switzerland	I/CH	Italy-Switzerland	I/CH	Italy-Switzerland	I/CH	Italy-Switzerland	I/CH
		Bornholm	DK/Baltic			South Baltic	DK/D/PL/S/L	South Baltic	DK/D/PL/S/LT
		Øresund	DK/S	Øresund	DK/S	Øresund - Kattegat - Skagerrak	DK/S/N	Øresund - Kattegat - Skagerrak	DK/S/N
		POMERANIA	D/PL	Mecklenburg-Poland	D/PL	Mecklenburg-Poland	D/PL	Mecklenburg-Poland	D/PL
		Brandenburg	D/PL	Brandenburg-Lubuskie	D/PL	Brandenburg-Lubuskie	D/PL	Brandenburg-Lubuskie	D/PL
		Saxony	D/PL/CZ:	<i>scisso</i>					
				Saxony	D/PL	Saxony	D/PL	Saxony	D/PL
				Saxony	D/CZ	Saxony	D/CZ	Saxony	D/CZ
		Greece-Italy	GR/I	Greece-Italy	GR/I	Greece-Italy	GR/I	Greece-Italy	GR/I
		Spain-Morocco	E/MRC	Spain-Morocco	E/MRC	Spain-external borders	E/MRC	<i>cancellato</i>	

INTERREG I (1990-1993)	Paesi coinvolti	INTERREG II (1994-1999)	Paesi coinvolti	INTERREG III (2000-2006)	Paesi coinvolti	INTERREG IV (2007-2013)	Paesi coinvolti	INTERREG V (2014-2020)	Paesi coinvolti
		Nord-P-de Calais	F/UK	<i>accorpato</i>					
		Rives-Manche	F/UK	<i>accorpato</i>					
				Espace franco-britannique	F/UK	France (Channel) – England	F/UK	France (Channel) – England	F/UK
		Ireland-Wales	IRL/UK	Ireland-Wales	IRL/UK	Ireland-Wales	IRL/UK	Ireland-Wales	IRL/UK
		Italy-Slovenia	I/SLO	Italy-Slovenia	I/SLO	Italy-Slovenia	I/SLO	Italy-Slovenia	I/SLO
		Italy-Albania	I/AL	Italy-Albania	I/AL	<i>cancellato</i>			
		Gibraltar	UK/MRC	Gibraltar	UK/MRC	<i>cancellato</i>			
		Austria-Czech Republic	A/CZ	Austria-Czech Republic	A/CZ	Austria-Czech Republic	A/CZ	Austria-Czech Republic	A/CZ
		Austria-Hungary	A/H	Austria-Hungary	A/H	Austria-Hungary	A/H	Austria-Hungary	A/H
		Austria-Slovak Republic	A/SK	Austria-Slovak Republic	A/SK	Austria-Slovak Republic	A/SK	Austria-Slovak Republic	A/SK
		Slovenia-Austria	SLO/A	Slovenia-Austria	SLO/A	Slovenia-Austria	SLO/A	Slovenia-Austria	SLO/A
		Isalnds	FIN/S	Skärgården	FIN/S	<i>cancellato</i>			
		Kvarken & MittSkandia	FIN/S/N	Kvarken & MittSkandia	FIN/S/N	Botnia - Atlantica	FIN/S/N	Botnia - Atlantica	FIN/S/N
		North Calotte	FIN/S/N	North	FIN/S/N	North	FIN/S/N	North	FIN/S/N
		Barents	FIN/S/N/RUS	<i>pr. ENI</i>					
		Karelia	FIN/RUS	Karelia	FIN/RUS	<i>pr. ENI</i>			
		St Petersburg	FIN/RUS	South-East Finland	FIN/RUS	<i>pr. ENI</i>			
		Finland-Estonia	FIN/EW	Finland- Estonia	FIN/EW	<i>cancellato</i>			

INTERREG I (1990-1993)	Paesi coinvolti	INTERREG II (1994-1999)	Paesi coinvolti	INTERREG III (2000-2006)	Paesi coinvolti	INTERREG IV (2007-2013)	Paesi coinvolti	INTERREG V (2014-2020)	Paesi coinvolti
		Ett Gränslöst Samarbete	S/N	<i>accorpato</i>					
		Inre Skandinavia	S/N	<i>accorpato</i>					
		Nordens Gröna Bälte	S/N	<i>accorpato</i>					
				Sweden-Norway	S/N	Sweden-Norway	S/N	Sweden-Norway	S/N
				Italy-Adriatic	I/Adriatic	<i>pr. IPA</i>			
				Italy-Malta	I/M	Italy-Malta	I/M	Italy-Malta	I/M
				Czech Republic- Poland	CZ/PL	Czech Republic- Poland	CZ/PL	Czech Republic- Poland	CZ/PL
				Poland-Slovakia	PL/SK	Poland-Slovakia	PL/SK	Poland-Slovakia	PL/SK
				Slovakia-Czech Republic	SK/CZ	Slovakia-Czech Republic	SK/CZ	Slovakia-Czech Republic	SK/CZ
				Poland-Ukraine- Belarus	PL/UA/BL	<i>pr. ENI</i>			
				Lithuania-Poland- Russia	LT/PL/RUS	Lithuania-Poland	LT/PL	Lithuania-Poland	LT/PL
				Hungary-Slovakia- Ukraine	H/SK/UA	Hungary- Slovakia	H/SK	Hungary-Slovakia	H/SK
				Hungary- Romania-Serbia & Montenegro	H/RO/YU	Hungary- Romania	H/RO	Hungary- Romania	H/RO
				Slovenia- Hungary-Croatia	SLO/H/HR	Slovenia- Hungary	SLO/H	Slovenia- Hungary	SLO/H

INTERREG I (1990-1993)	Paesi coinvolti	INTERREG II (1994-1999)	Paesi coinvolti	INTERREG III (2000-2006)	Paesi coinvolti	INTERREG IV (2007-2013)	Paesi coinvolti	INTERREG V (2014-2020)	Paesi coinvolti
						<i>pr. IPA</i>		Hungary-Croatia	H/HR
						<i>pr. IPA</i>		Slovenia-Croatia	SLO/HR
								Italy-Croatia	I/HR
						Two Seas	B/F/NE/UK	Two Seas	B/F/NE/UK
						Northern Ireland- BR of Ireland- Western Scotland	IRL/UK	Northern Ireland- BR of Ireland- Western Scotland	IRL/UK
						Romania- Bulgaria	BUL/RO	Romania- Bulgaria	BUL/RO
						Estonia-Latvia	EW/LV	Estonia-Latvia	EW/LV
						Central Baltic	EW/LV/FIN/	Central Baltic	EW/LV/FIN/S
						Latvia-Lithuania	LV/LT	Latvia-Lithuania	LV/LT
								Réunion-Pays de la Commission de l'Océan Indien	F (ambito c. transnaz. OC. INDIANO)
								Guadeloupe- Martinique- Organisation des Etats de la Caraïbe orientale	F (ambito c. transnaz. CARAIBI)
								Saint Martin-Sint Maarten	F
								Amazonia	F-GUY/BR/SUR
								Mayotte- Comores- Madagascar	F/COM/MAD
TOT: 31		TOT: 59		TOT: 62		TOT: 53		TOT: 60	

Fonte: Rielaborazione dati Commissione europea (2021b)

Allegato 2

Mappatura programmi Interreg, GECT e Euroregioni per area geografica

Area geografica	Paesi coinvolti	INTERREG	GECT	EUROREGIONI
NORD	FIN/RUS	Karelia (1994-2006 poi pr. ENI)		Euregio Karelia (2000)
NORD	FIN/S/N/RUS	Barents (1994-1999 poi pr. ENI)		Consiglio Bartents Euro-Artica (1993)
NORD	FIN/EW	Finland-Estonia (1994-2000)		Finnish-Estonian Cooperation 3+3 (1995) <i>inattiva e</i> Euroregion Helsinki-Tallin (1999)
NORD	FIN/S	Island <i>poi</i> Skärgården (1994-2000)		Särgårdssamarbetet (1978) <i>inattiva</i>
NORD	FIN/S/N	North Calotte (1994-)		Consiglio North Calotte (1967) <i>inattivo</i>
NORD	FIN/S/N	Kvarken & MittSkandia <i>poi</i> Botnia-Atlantica (1994-)	Kvarken Council (2020)	Consiglio Kvarken (1972); Comitato Mittnorden (1978); Tornedalsrådet Tornionlaakson Neuvosto (1987)
NORD	S/N	Sweden-Norway (1994-)		ARKO Co-opertion (1967) e Gränskommittén Østfold-Bohuslän/Dalsland (1980)
NORD	DK/S/N	Øresund <i>poi</i> Öresund - Kattegat - Skagerrak (1994-)		Comitato Øresund (1993) <i>poi</i> The Greater Copenhagen & Skåne Committee (2016)
NORD	DK/D	Sønderj-Schleswig (1990-2006) <i>poi</i> Syddanmark - Schleswig-K.E.R.N (2007-)		Region Sonderjylland-Schleswig (1997)
NORD	DK/D	Fyn-KERN (1990-2006) <i>poi</i> Syddanmark - Schleswig-K.E.R.N (2007-)		Fyns Amt / KERN Region
NORD	DK/D	Storstrøm-Ostholstein (1990-2013) <i>poi</i> Germany - Denmark (2014-)		Storstroms Amt/ Kresis Osthostein Lübeck (1977)
NORD	DK/D/PL/S/LT	Bornholm (1994-1999) <i>poi</i> South Baltic (2007-)		Euregion Baltic (1998)
OVEST	B/NL	Scheldemond (1990-1999) <i>poi</i> Grensregio Vlaanderen Nederland (2000-)		Euregio Scheldemond (1989) <i>inattiva</i>
OVEST	B/NL	Middengebied (1990-1999) <i>poi</i> Grensregio Vlaanderen Nederland (2000-)		Euregio Benelux Middengebied (1984) <i>inattiva</i>
OVEST	B/NL	Grensregio Vlaanderen Nederland (2000-)	Grensregio Vlaanderen Nederland (2011)	
OVEST	B/F	West Flanders (1990-1999) <i>poi</i> France Wallonie Flandre (2000-)	Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (2008) e West Vlaanderen-Dunkerque-Côte d'Opale (2009)	Conferenza intercomunale transfrontaliera Lille-kortrijk-tournai (1991)

Area geografica	Paesi coinvolti	INTERREG	GECT	EUROREGIONI
OVEST	B/F/LUX/D	Grande Région (2007-)	Programme Grande Région (2010)	Euregio Saar-Lor-Lux (1980)
OVEST	B/D/NL	Euregio Maas-Rehin (1990-)	Euregio Maas-Rhein (2019)	Euregio Maas-Rhein (1976)
OVEST	D/NL	Ems-Dollart (1990-2006) <i>poi</i> Germany-Netherlands (2007-)		Ems-Dollart Region (1977)
OVEST	D/NL	Euregio Gronau (1990-1999) <i>poi</i> Germany-Netherlands (2000-)		Euregio Gronau (1958)
OVEST	D/NL	Rhein-Waal (1990-1999) <i>poi</i> Germany-Netherlands (2000-)		Euregio Rhein-Waal (1973)
OVEST	D/NL	Rhein-Maas-Nord (1990-1999) <i>poi</i> Germany-Netherlands (2000-)		Euregio Rhein Maas-Nord (1978)
OVEST	D/F	Saar-Lor-Westpfalz (1990-2006)	Eurodistrict Saarmoselle (2010)	
OVEST	D/F	PAMINA (1990-2006) <i>poi</i> Upper Rhein (2007-)	Eurodistrict PAMINA (2016)	Regio Pamina (2000)
OVEST	D/F/CH	Oberrhein Mitte-Süd <i>poi</i> Upper Rhein (1990-)	EUCOR The European Campus (2016)	Euroregion Oberrhein (1975) e Conseil Region TriRhena (1995)
OVEST	IRL/UK	PEACE (1990-)		Comitato East border region (1976) e Irish Central Border Area Network (ICBAN) (1995)
OVEST	F/UK	Nord-P-de Calais/Kent (1994-1999) <i>poi</i> France (Channel)-England (2000-)		Cross-Chanel Euroregion (ex Transmanche Region-Kent/Nord Pas de Calais) (1991)
OVEST	F/UK	Rives-Manche (1994-1999) <i>poi</i> France (Channel) – England (2000-)		Rives-Manche Region (1994) e Arc Manche (1996) <i>inattiva</i>
OVEST	E/F	Pyrénées <i>poi</i> France-Spain-Andorra (1990-)	Pyrénées-Méditerranée (2009); Hospital de la Cerdanya (2010); Pirineus-Cerdanya (2011); Espacio Portalet (2011); Eurorégion Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre (2011); Hautes Pyrénées (2014); Pays d'Art et d'Histoire Transfrontalier Les Vallées Catalanes du Tech et du Ter (2015); European Mycological Institute (2016); Pirineos-Pyrénées (2020)	Euroregion Midi Pyrénées-Langue-doc-Roussillon-Catalunya (1991-1998); Euskadi-Navarre Aquitaine (1992-2000); Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi (1998); Euroregió Pirineus-Mediterrània (2004); Plataforma Logística Aquitaine Euskadi (PLAE) (2004)

Area geografica	Paesi coinvolti	INTERREG	TECT	EUROREGIONI
OVEST	F/CH	France-Suisse (1990-)		Comitato regionale Francia-Ginevra (CRFG) (1973) e Consiglio di Léman (1987)
OVEST	F/I	Alps-ALCOTRA (1990-)	Parco europeo Alpi Marittime-Mercantour (2013)	Espace Mont-Blanc (1991) e Euregio AlpMed (2007)
OVEST	F/I	Corsica-Sardinia (1990-1999) poi Italy-Maritime France (2000-)	Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio (P.M.I.B.B) (2013)	
OVEST	I/CH	Italy-Switzerland (1990-)		Rat Wallis-Val d'Aosta (1990) <i>inattiva</i> ; Euregio Insubrica (1995); Regio Sempione (1996)
CENTRO	I/A	Italy-Austria (1990-)	Tirolo-Alto Adige-Trentino (2011) e Euregio senza confini (2012)	Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino (2001)
CENTRO	D/A/CH/LI	Bodensee-Hochrhein-Alpen (1990-)		Conferenza internazionale del Lago di Costanza (IBK) (1972)
CENTRO	D/A	Bavaria-Austria (1990-)	European Campus of Studies and Research (2020)	
CENTRO	D/A e D/CZ	Bavaria-Austria (1990-) e Bavaria-Czech Republic (1990-)		Bavarian Forest-Bohemian Forest-Lower Inn Euregio (1993)
CENTRO	D/CZ	Saxony (2000-)	Eisenbahnneubaustrecke Dresedn-Prag (2016)	Euregio Elbe/Labe (1992); Egrensis (1993); Erzgebirge-Krušnohoří (1993)
CENTRO	D/PL/CZ:	Saxony (1994-1999 dal 2000 scisso)		Euroregion Neisse-Nisa-Nysa (1991)
CENTRO	D/PL	POMERANIA Mecklenburg-Poland (1994-)		Euroregion Pomerania (1995)
CENTRO	D/PL	Brandenburg-Lubuskie (1994-)		Euroregion Spree-Neisse-Bober (1993) e Pro Europa Viadrina (1993)
CENTRO	A/CZ	Austria-Czech Republic (1994-)		Euregio Silva Nortica (2002)
CENTRO	A/H	Austria-Hungary (1994-)		Euregio West Nyugat Pannonia (1998) <i>inattiva</i>
CENTRO	A/SK e A/CZ	Austria-Slovak Republic (1994-) e Austria-Czech Republic (1994-)		Euregio Weinviertel-Südmähren Westslowak (1997)

Area geografica	Paesi coinvolti	INTERREG	GECT	EUROREGIONI
CENTRO	SLO/A	Slovenia-Austria (1994-)	Geopark Karavanke z.o.o (2019)	Euregio Steiermark-Slovenija (2001)
CENTRO	I/SLO	Italy-Slovenia (1994-)	Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna Občina Nova Gorica e Občina Šempeter-Vrtojba (2011)	
SUD	I/Adriatic	Italy-Adriatic (2000-2006 poi pr. IPA)		Euroregione Adriatica (2006)
SUD	E/P	Spain-Portugal (1990-)	Galicia-Norte de Portugal (2008); Duero-Douro (2009); ZASNET (2010); Eurocity of Chaves-Verín (2013); Faja Pirítica Ibérica (2014); León-Bragança (2015); INTERPAL-MEDIO TEJO (2016); EUROCIUDAD DEL GUADIANA (2018); RIO MINHO (2018)	Euroregion Galicia - Norte (2008) e Comunità di lavoro
SUD	GR/I	Greece-Italy (1994-)	DIETA MED (2017) e Proximity (2019)	
SUD	GR/CY	Greece-Cyprus (2000-)		Crete - Cyprus Euroregion <i>inattiva</i>
SUD	GR/BUL e GR/CY	Greece-Bulgaria (2000-) e Greece-Cyprus (2000-)	EFXINI POLI (2012)	
SUD	GR/BUL e GR/TUR	Greece-Bulgaria (2000-) e Greece-Turkey (2000-2006)		Euroregion Evros-Martisa-Meric (2001) e Polis-Trakia (2005)
SUD	GR/BUL	Greece-Bulgaria (2000-)	HELICAS (2017)	Euroregion Nestos-Mesta (1997) e Delta Rhodopi (2001) <i>inattiva</i>
EST	BUL/RO	Romania-Bulgaria (2007-)		Euregio Danube21 (2002 con Serbia) <i>inattiva</i>
EST	GR/BUL e GR/FYROM	Greece-Bulgaria (2000-) e Greece-North Macedonia (2000- pr. IPA)		Euroregion Belasica-Beles (2003)
EST	GR/AL e GR/FYROM	Greece-Albania (2000- pr. IPA) e Greece-North Macedonia (2000- pr. IPA)		Cultural Triangle of Prespes (2000) <i>inattiva</i>
EST	H/RO/YU	Hungary-Romania-Serbia & Montenegro (2000-2006) <i>poi solo</i> Hungary-Romania		Euregio Danube-Kris-Mures Tisza (DKMT) (1997)

Area geografica	Paesi coinvolti	INTERREG	GECT	EUROREGIONI
EST	H/RO	Hungary-Romania (2007-)	Bánát-Triplex Confinium (2011); Gate to Europe Ltd. (2012); European Common Future Building (2012); European Border Cities (2014)	Euregio Biharia (2002)
EST	H/HR	Hungary-Croatia (2007-) <i>prima</i> pr. IPA	Mura Region (2015)	
EST	SLO/H/HR	Slovenia-Hungary-Croatia (2000-2006)		Euroregion Mura Dráva (2004)
EST	SLO/H	Slovenia-Hungary (2007-)	Pannon (2012); MASH (2015); MURABA (2017)	
EST	H/SK	Hungary-Slovakia (2007-)	Ister-Granum (2008); Karst-Bodva* (2009); Hernád-Bódva-Szinva (2009); ABAÚJ-ABAÚJBAN (2010); Pons Danubii (2010); Arrabona (2011); Rába-Duna-Vág Korlátolt (2011); Novohrad-Nógrád (2011); BODROGKÖZI (2012); Via Carpatia Limited (2013); Slaná-Rimava (2013); Torysa (2013); Svinka (2013); PONTIBUS (2016); Ipoly-völgye (2017)	Euroregion Vág-Duna-Ipoly (1999); Neogradiensis (1999); Slaná Rimava (1999); Podunajský Trojspo (2001); Ister-Granum (2001); Karst (2003) <i>inattiva</i> ; Košice-Miškolc (2003); Zemplén (2004)
EST	SK/CZ	Slovakia-Czech Republic (2000-)	Spoločný región limited (2013)	Euregio White Carpatian (2000)
EST	PL/SK	Poland-Slovakia (2000-)	TATRY Ltd. (2013)	Euregio Tatry (1994)
EST	CZ/PL	Czech Republic-Poland (2000-)	NOVUM Ltd. (2015)	Euroregion Glaciensis (1996); Praded (1997); Cieszyn Slesia (1998); Dobrava (2001)
EST	CZ/PL e PL/SK e SK/CZ	Czech Republic-Poland (2000-) e Poland-Slovakia (2000-) e Slovakia-Czech Republic (2000-)	TRITIA limited (2013)	Euroregion Beskidy (2000)
EST	PL/UA/BL	Poland-Ukraine-Belarus (2000-2006 poi pr. IPA)		Euroregion BUG (1995)
EST	EW/LV	Estonia-Latvia (2007-)		Euregio Pskov-Livonia (ex Council for Cooperation of Border Regions) (1996 <i>con RUSSIA</i>)
EST	LV/LT	Latvia-Lithuania (2007-)		Euroregion Bartuva (2000)

Fonti: Rielaborazione dati Commissione europea (2021b), Comitato delle Regioni (2021), AEBR (2021), Morata (2007)