EUT EDIZIONI UNIVERSITÀ DI TRIESTE
POLIARCHIE/POLYARCHIES, vol. 8, 1/2025
ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)
https://www.openstarts.units.it/handle/10077/20566
(81-104)
DOI: 10.13137/2611-2914/37308

And Yet It Moves. Territorial Cooperation in Europe: Between New Challenges and Old Problems

Eppur si muove. La Cooperazione territoriale in Europa: tra nuove sfide e vecchi problemi*

Paolo Pinto

Abstract

This article explores the evolution and current role of territorial cooperation in Europe, highlighting its dual institutional anchoring in the European Union and the Council of Europe. While often seen as an elusive objective, territorial cooperation is emerging as a key driver for sustainable development and cohesion, especially in border regions. Through a focus on legal instruments such as Interreg and the European groupings of territorial cooperation (EGTC), the paper traces both institutional advances and enduring obstacles – especially in the context of recent global crises and energy transition. Particular attention is given to the Italy-Slovenia cross-border cooperation framework and to the strategic role of Friuli Venezia Giulia, both as a border region and as a laboratory of innovative governance. The article concludes that, while territorial cooperation never seems to work – until it does – it remains essential for addressing transboundary challenges in an era of overlapping crises.

L'articolo analizza l'evoluzione e l'attuale configurazione della cooperazione territoriale in Europa, con particolare attenzione al suo ancoraggio giuridico tanto nell'ordinamento dell'Unione Europea quanto in quello del Consiglio d'Europa. La cooperazione territoriale è presentata come uno strumento imprescindibile per lo sviluppo sostenibile e per la coesione, in particolare nelle regioni di confine. L'articolo approfondisce i meccanismi normativi (come Interreg e i GECT), il loro impatto e le criticità ricorrenti, specialmente nel contesto di crisi globali e della transizione energetica. Un focus specifico è dedicato alla cooperazione transfrontaliera tra Italia e Slovenia, con uno sguardo al ruolo strategico del Friuli Venezia Giulia. In conclusione, si afferma che, sebbene la cooperazione territoriale sembri spesso inefficace, resta in realtà una risorsa fondamentale per affrontare le sfide comuni in un mondo complesso e interdipendente.

Keywords

Territorial cooperation, Cross-border governance, European Union, EGTC, Interreg, Energy transition, Friuli Venezia Giulia, Multilevel governance
Cooperazione territoriale, Governance transfrontaliera, Unione Europea, GECT, Interreg, Transizione energetica, Friuli Venezia Giulia, Governance multilivello

Introduzione

Prendendo a prestito le sagaci parole che il protagonista di una nota serie televisiva riferiva alla diplomazia, anche in relazione alla Cooperazione territoriale si può affermare che essa "*never works. Until it does*" (Cahn 2023). La cooperazione territoriale non funziona mai, finché non funziona.-

Per cogliere le ragioni su cui poggia questo apparente paradosso, esigenze di chiarezza suggeriscono di dare preliminarmente conto – seppur in maniera inevitabilmente sintetica – della portata concettuale della cooperazione territoriale, quantomeno a livello europeo (nella sua duplice declinazione di Unione europea e di Consiglio d'Europa). In via di prima approssimazione, la cooperazione territoriale può essere considerata come uno 'strumento' frutto dell'ambizione degli stati (ma non solo) di voler "risolvere con soluzioni comuni i problemi che trascendono i confini nazionali, nonché [di] sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori" (Conferenza Stato-Città 2024). Sotto il profilo ontologico, poi, essa "rappresenta il risultato della sovrapposizione e della convergenza della normativa prodotta in molteplici ambiti giuridici (internazionale, europeo, nazionale)" (Isaza Querini 2014: 3). Già da qui si coglie come la cooperazione territoriale sia legata a doppio filo a – e in certo senso presupponga – la nozione di confine. Al proposito, non costituisce certo una novità la consapevolezza in ordine al fatto che nel continente europeo – come pressoché ovunque nel mondo – i confini nazionali si sono affermati come esito di quella che è stata efficacemente definita la complessa "interazione tra geografia, cultura, lingua, conflitti e un gran numero di processi demografici e socio-economici" (Kollamkuzhi Dharman 2021: 133). Nel contesto europeo, però, il concetto di confine – e, dunque, di frontiera – è connotato da una duplice declinazione. Alle *frontiere esterne*, ossia quelle di uno stato membro dell'area Schengen non condivise con un altro stato membro Schengen, si contrappongono infatti le *frontiere interne*, ovvero i confini comuni tra stati membri Schengen. Nello specifico, sono queste ultime ad essere "presidiate da regioni transfrontaliere" (Turrini 2022: 5). Ad imporre – anche (ma non solo) in relazione alla cooperazione territoriale – uno specifico ragionamento vi è il fatto che, nell'identità europea, quello della frontiera è "un aspetto di primaria importanza, fortemente simbolico" (Nascimbene e Di Pascale 2020: 1). A tal riguardo, è indubbio che l'abolizione dei controlli alla frontiera

* L'articolo si inserisce nel progetto di ricerca intitolato "La cooperazione territoriale in Europa: dall'analisi giuscomparata alle proposte di collaborazione tra la Regione Friuli Venezia Giulia e paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica", condotto nell'ambito dell'assegno di ricerca di cui al D.R. n. 903/2023 (prot. 157644 del 09/10/2023) e finanziato dalla Regione Friuli Venezia Giulia ex L.R. 34/20151. Responsabile scientifico: prof.ssa Serena Baldin.

abbia costituto una tappa cruciale nel processo di integrazione politica, il quale – come è stato ben evidenziato – almeno dal Trattato di Maastricht è stato "accompagnato da un processo di integrazione territoriale, che ha visto nella riduzione del ruolo dei confini nazionali una componente fondamentale" (Coletti 2024: 2).

Eppure, nell'attuale epoca di "crisi permanente, o almeno, di crisi ripetute" (Auby 2021: 920) sono stati molti gli eventi che hanno avuto un "impatto significativo" (*ibidem*) sul nostro modo di considerare i confini e di guardare (o non guardare) alla cooperazione territoriale. Da un lato, alcune tipologie di crisi hanno, di fatto, stimolato "una maggiore cooperazione transfrontaliera (si pensi alla crisi economica, che può favorire ad esempio la messa in comune di servizi, o alla crisi ambientale, che per sua natura non riconosce i confini nazionali)" (*ibidem*), altre al contrario hanno condotto ad una minore permeabilità o, fianco, al desiderio di chiusura dei confini (si pensi alla migrazione irregolare o, emblematico, al Covid-19). Nello scenario globale, poi, con la recente riaccensione della "tentazione del protezionismo, è la logica stessa della cooperazione internazionale a essere rimessa in discussione" (De Tommasi 2025). A tal riguardo, è innegabile il pericolo che gli ostacoli alle catene di fornitura globali si tramutino in un "freno strutturale" (*ibidem*) alla transizione energetica, finendo così per rallentare anche la lotta contro la crisi climatico-ecologica, la quale imporrebbe di rafforzare (e non certo di indebolire) la cooperazione territoriale, se non altro perché è i suoi effetti sono insensibili ai confini geografici (oltre che ai muri commerciali).

La dimensione euro-unitaria (tra CTE e GECT)

Con specifico riferimento all'Unione europea, si rammenta che essa conta 40 regioni frontaliere interne terrestri, che rappresentano il 40% del suo territorio, ospitano circa il 30% della popolazione e contribuiscono per una quota analoga al Pil complessivo (Commissione europea: 2017). Si noti, inoltre, che storicamente le regioni transfrontaliere hanno dovuto (e spesso ancora devono) confrontarsi con "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: 1).

In ragione di ciò, non sorprende che uno dei principali obiettivi che, sin dalle sue origini, ha animato il sogno euro-unitario sia stato quello della promozione di uno "sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione" (art. 174, § 1, Tfue); né stupisce che al raggiungimento di un siffatto obiettivo l'Unione continui ad essere costantemente chiamata per mezzo della "propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della [...] coesione economica, sociale e territoriale" (art. 174, § 1, Tfue). A tal proposito, l'art.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

174 Tfue impegna l'Unione a "mira[re] a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite" (art. 174, § 2, Tfue), con la precisazione che tra le aree cui rivolgere una "attenzione particolare" (art. 174, § 3, Tfue) debbono annoverarsi – *inter alia* – anche le regioni transfrontaliere.

Ciò chiarito, con specifico riferimento alla politica di coesione, si rammenta che oggi essa rappresenta la "principale politica di investimento dell'Unione" (Parlamento europeo 2023: 1). Di tale politica, la Cooperazione territoriale europea (CTE) costituisce dal 1990 parte integrante e, dal 2007, uno degli obiettivi strategici (e precisamente quello che ambisce a "risolvere i problemi al di là del contesto nazionale e a sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori" (Parlamento europeo 2024a: 1) mediante l'implementazione di "azioni congiunte, scambi di esperienze e costruzione di reti tra attori nazionali, regionali e locali, al fine di promuovere uno sviluppo economico, sociale e territoriale armonioso dell'Unione Europea nel suo insieme" (Agenzia per la coesione territoriale 2023[1]). Al proposito, si rammenta che l'attuale Cooperazione territoriale europea "trae spunto dall'esperienza dell'iniziativa comunitaria Interreg" (Ragioneria generale dello stato 2011: 2), dalla quale ha mutuato il nome con la quale sovente viene ancora indicata. Varata nel 1990 per "aiutare le zone di confine della Comunità a prepararsi al mercato unico nel 1992" (Kollamkuzhi Dharman 2021: 135) e, più in generale, per "favorire uno sviluppo equilibrato, armonico e sostenibile del territorio europeo" (Ragioneria generale dello stato 2011: 2), l'Interreg costituiva in principio una "iniziativa a gestione diretta della Commissione europea" (Agenzia per la coesione territoriale 2023: 1), iniziativa che a propria volta faceva seguito ad alcune singole azioni pilota avviate già nel 1988 (Barbaro s.d.: 3).

In tale contesto, uno degli strumenti cardine per il raggiungimento degli obiettivi citati si rinveniva appunto nella "promozione di una più stretta cooperazione tra le regioni sui diversi lati dei confini nazionali" (Kollamkuzhi Dharman 2021: 135). Nello specifico, con l'Interreg si intendeva rafforzare la cooperazione su tre piani, rappresentati da: "cooperazione transfrontaliera mediante programmi congiunti; cooperazione a livello delle zone transnazionali; reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione" (Ragioneria generale dello stato 2011: 2). Al proposito è stato ben evidenziato come la "cifra identificativa [dell'Interreg], 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" (Turrini 2022: 14). In breve tempo, l'Inter-

[1] Al proposito, si ricorda che l'altro macro-obiettivo che, assieme alla CTE, dà oggi corpo alla politica di coesione è costituito dagli investimenti a sostegno della crescita e dell'occupazione.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

reg è riuscito a "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 [...] le risorse provenienti dai Fondi Strutturali, per non disperderne il capitale territoriale, ma anche per promuoverne la diffusione in tutto lo spazio UE" (ivi: 12). Seppur nato come iniziativa 'sperimentale' rivolta alle aree regionali in ritardo di sviluppo, l'Interreg ha goduto di un "progressivo potenziamento delle proprie funzioni e della propria portata" (ivi: 14) sino ad essere poi allargato alla totalità delle aree frontaliere interne all'Unione e, talvolta, anche a quelle ad essa esterne.

Nel susseguirsi dei vari periodi di programmazione si è assistito a quella che è stata efficacemente descritta come la "promozione da 'Iniziativa comunitaria' ad 'Asse di sviluppo strategico' della politica di coesione" (ivi: 1), la quale è poi culminata con la trasformazione, avvenuta nel periodo di programmazione 2007-2013, ad autonomo obiettivo di politica di coesione, denominato appunto "Obiettivo Cooperazione territoriale europea Interreg" (Conferenza Stato-Città 2024). Difatti, è solo con l'avvio di tale quinquennio di programmazione che la CTE è divenuta – assieme all'obiettivo oggi denominato "Investimenti per la crescita e l'occupazione" – uno dei due macro Obiettivi della politica di coesione euro-unitaria (Coesione Italia, s.d.), di cui rappresenta ancora "un'iniziativa emblematica" (Commissione europea 2020).

Quanto alla base normativa della CTE, essa si rinviene nel Titolo XVIII del Tfue, relativo alla coesione economica, sociale e territoriale, e precisamente nell'art. 178 Tfue (ex art. 162 del Tce). Quest'ultimo sancisce che i "regolamenti di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale sono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Per quanto riguarda il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione 'orientamento', ed il Fondo sociale europeo restano applicabili rispettivamente gli articoli 43 e 164".

A livello di diritto derivato, a venire in rilievo è, innanzitutto, il Regolamento (Ue) n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013. Pregio di tale normativa – relativa al ciclo 2014-2020 – è di rappresentare il primo regolamento nella storia della politica di coesione europea volto a disciplinare in modo specifico le azioni di cooperazione territoriale sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), stabilendone gli obiettivi, i criteri e i finanziamenti disponibili. L'adozione di un regolamento volto specificamente a normare le azioni di CTE finanziate con fondi Fesr si è poi ripetuta anche nel periodo di programmazione pluriennale 2021-2027 (Parlamento europeo 2024a: 1), per il quale il Regolamento (Ue) 1059/2021 del 24 giugno 2021 ha recato "disposizioni specifiche per l'obiettivo 'Cooperazione territoriale europea' (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno". Tale Regolamento

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

muove dalla consapevolezza che la promozione della CTE è "una priorità importante" (Considerando 3) della politica di coesione dell'Unione Europea, motivo per il quale "il Fesr dovrebbe fornire [ad essa] sostegno" (Considerando 4) necessario. E, in quest'ottica, la CTE diviene lo "strumento principale" da promuovere "attraverso programmi, progetti e reti comuni tra attori nazionali, regionali e locali provenienti da diversi stati membri dell'Unione Europea, nonché tra questi e paesi terzi limitrofi, paesi partner e territori d'oltremare" (Consedin s.d.). Con particolare riferimento al periodo di programmazione pluriennale attualmente in corso, si è messo in luce come esso risulti connotato dall'"ulteriore sviluppo della cooperazione interregionale" (Parlamento europeo 2024a: 1), tra i cui obiettivi primari sono annoverati "il rafforzamento della *governance* collaborativa e la garanzia della sicurezza dell'Europa" ivi: 1). Sono, questi, obiettivi che – da sempre ritenuti importanti – la "urgenza feroce del presente" (King 1963)[2] ha reso di rilevanza strategica per la stessa sopravvivenza del progetto europeo.

Quanto alla 'struttura', si evidenzia che per il periodo 2021-2027 l'Obiettivo CTE si compone di quattro sezioni (o componenti), ad ognuna delle quali corrisponde una diversa copertura geografica. Il riferimento è alla cooperazione transfrontaliera, alla cooperazione transnazionale, alla cooperazione interregionale e alla cooperazione delle regioni ultraperiferiche nell'ambito dell'obiettivo Interreg. Alle prime tre sezioni, già presenti anche nel precedente periodo di programmazione 2014-2020, con il ciclo avviato nel 2021 si è dunque aggiunta la nuova componente dedicata alla cooperazione con le regioni ultraperiferiche. Al proposito, vale la pena di ricordare – seppur in estrema sintesi – che la cooperazione transfrontaliera o sezione Interreg A è rivolta alle c.d. aree Nuts III[3] e mira a promuovere lo sviluppo regionale integrato e armonioso tra regioni frontaliere limitrofe[4] "per rispondere alle sfide comuni individuate congiuntamente nelle regioni transfrontaliere e per sfruttare il potenziale di crescita ancora poco utilizzato in tali aree" (Unione europea 2022). La *cooperazione transnazionale* o

[2] Il riferimento è al celebre discorso proferito nel 1963 da Martin Luther King Jr. al Lincoln Memorial di Washington, D.C., ove evidenziava che "*We are now faced with the fact that tomorrow is today. We are confronted with the fierce urgency of now*".

[3] Acronimo di *Nomenclature d'unités territoriales statistiques*, esso rappresenta il sistema di classificazione territoriale standardizzato a livello europeo. Nel caso dell'Italia le aree Nuts III corrispondono alle province, quelle Nuts II alle regioni e quelle Nuts I sono le macroaree nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole.

[4] Nello specifico, l'art. 3, n. 1 del Regolamento (Ue) n. 1059/2021 distingue tra "cooperazione transfrontaliera interna tra regioni frontaliere limitrofe di due o più stati membri o tra regioni frontaliere limitrofe di almeno uno stato membro e uno o più paesi terzi tra quelli di cui all'articolo 4, paragrafo 2" di cui alla lettera a) del n. 1 dell'art. 3 e "cooperazione transfrontaliera esterna tra regioni frontaliere limitrofe di almeno uno stato membro e di uno o più dei seguenti: / i) beneficiari dell'IPA III; / ii) paesi partner sostenuti dall'Ndici; o / iii) la Federazione russa, al fine di consentirne la partecipazione alla cooperazione transfrontaliera sostenuta anche dall'Ndici" di cui alla successiva lettera b).

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

sezione *Interreg B* è rivolta alle c.d. aree 'Nuts II' e ambisce a "rafforzare la cooperazione tramite azioni che producano uno sviluppo territoriale integrato su territori e bacini marittimi transnazionali più estesi, promuovendo approcci condivisi su problematiche comuni" (Regione A. Friuli Venezia Giulia 2024). La *cooperazione interregionale* o sezione *Interreg C* coinvolge invece tutti gli stati dell'Unione e i paesi partner e si connota per l'ambizione di "rafforzare l'efficacia della politica di coesione, promuovendo lo scambio di esperienze, l'individuazione e la diffusione di buone prassi" (Agenzia per la coesione territoriale, 2023: 1; per i quattro programmi specifici nei quali l'Interreg C si dipana, cfr. Unione europea 2022). Infine, obiettivo della cooperazione nelle regioni ultraperiferiche o sezione *Interreg D* – che, però, non riguarda l'Italia (Regione A. Friuli Venezia Giulia 2024: 1) – è invece di permettere alle nove "regioni più remote dell'Unione europea" (Parlamento europeo 2017)[5] e ai c.d. paesi e territori d'oltremare (ad es. le regioni caraibiche) di "cooperare con i paesi e i territori vicini nel modo più efficiente e semplice possibile" (Parlamento europeo 2024a: 1; Commissione europea s.d.).

Per quanto concerne i profili economico-finanziari, si rammenta che la CTE è cofinanziata dalla Ue tramite il Fesr, dai contributi nazionali corrisposti dagli stati aderenti ai singoli programmi e, ove applicabile, da strumenti di finanziamento extra-UE (Consedin, s.d.)[6]. In generale, essa ha da sempre goduto di una quota di gran lunga più elevata di finanziamenti rispetto a ogni altro programma di iniziativa comunitaria: a fronte di ciò non sorprende che l'Interreg sia oggi "eleva[to] a strumento principale dei Fondi strutturali" (Turrini 2022: 18). Quanto al *budget* per il ciclo di programmazione 2021-2027, il Fesr ha destinato alla Cooperazione territoriale europea risorse per un totale di circa 8 miliardi di euro (Conferenza Stato-Città 2024), di cui il 72,2% da destinare alla cooperazione transfrontaliera terrestre e marittima; il 18,2% da destinare alla cooperazione transnazionale, il 6,1% da destinare alla cooperazione interregionale e, infine, il 3,5% da destinare alla cooperazione delle regioni ultraperiferiche (Parlamento europeo 2024a: 1; Consedin s.d.)[7].

Con riferimento all'Interreg, è stato osservato che se in principio esso appariva limitato al (mero) sostegno economico ai progetti (più o meno strutturati) di cooperazione

[5] Le nove regioni ultraperiferiche sono: Guadalupa, Guyana Francese, Martinica, Mayotte, Riunione e Saint Martin (Francia), le Canarie (Spagna), le Azzorre e Madeira (Portogallo).

[6] Ad esempio, nei casi in cui uno o più stati membri e le loro regioni, e uno o più stati membri e paesi terzi e le loro regioni, cooperano a livello transfrontaliero concorrono anche gli strumenti di finanziamento esterni dell'Unione (ad esempio Ipa III e Ndici).

[7] Al riguardo si rammenta che – oltre a quelli messi a disposizione dal Fesr – tra gli stanziamenti europei alla CTE vanno annoverati anche 4 miliardi stanziati dallo strumento per i paesi in pre-adesione (Ipa III) e 611 milioni stanziati dallo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Ndici). In questo modo, il budget totale della CTE per il periodo 2021-2027 sfiora i 14 miliardi di euro, di cui più di 10 derivanti dal bilancio dell'Unione europea e poco più di 3 derivanti dal cofinanziamento nazionale.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

fra attori di confine, "dagli anni 2000 la prospettiva si è evoluta con il GECT" (Turrini 2022: 18), acronimo per "Gruppo europeo di cooperazione territoriale". Istituiti dal Regolamento (Ce) n. 1082/2006 (poi modificato dal Regolamento (Ue) n. 1302/2013), i GECT possono essere in via di prima approssimazione definiti quale lo strumento legale facoltativo per agevolare e promuovere la cooperazione territoriale europea – "comprese una o più linee di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale" (Parlamento europeo 2025: 1) al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Non sorprende, dunque, che tra "i loro compiti figur[i]no l'attuazione dei programmi co-finanziati dall'Unione e da qualsiasi altro progetto di cooperazione transfrontaliera europeo" (Unione europea 2022). Al proposito, si rammenta che i GECT possono essere composti da membri situati nel territorio di almeno due Stati membri o di uno stato membro e di un paese terzo, fermo restando che i partner debbono appartenere ad una o più tra le categorie di cui all'art. 3 del Regolamento (Ce) n. 1082/2006, come modificato dal Regolamento (Ue) n. 1302/2013[8]. Si evidenzia inoltre che i GECT hanno personalità giuridica, con la precisazione che ognuno di essi "gode in ciascuno stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto stato membro" (Regolamento 1082/2006, art. 1, § 4). Essi, dunque, possono non solo compiere atti giuridici e stare in giudizio, ma anche (e soprattutto) gestire ed attuare interi programmi o singoli progetti di cooperazione.

Quanto ai profili più operativi, si noti che i GECT agiscono per conto dei membri che li compongono e che loro organi necessari sono l'assemblea, la quale riunisce i rappresentanti dei suoi membri, e il direttore, dotato di rappresentanza legale del Gruppo. Ogni GECT è inoltre oggetto di una convenzione conclusa all'unanimità dai suoi membri (Regolamento 1082/2006, art. 8), i quali sono chiamati ad individuarne lo statuto, ove sono sanciti – *inter alia* – obiettivi, compiti specifici, durata, organi e disciplina di riferimento (Regolamento 1082/2006, art. 9). Al proposito, il Regolamento è chiaro nel sancire che la "decisione di istituire un GECT è adottata su iniziativa dei membri potenziali" (Regolamento 1082/2006, art. 4, § 1), senza che sia necessario l'intervento dello Stato membro di appartenenza, al quale, comunque, l'intenzione di partecipare ad un GECT va comunque notificata.

La circostanza che gli enti territoriali possano dare vita ad un GECT quale ente in certa misura autonomo e separato dagli stati di appartenenza è segno tangibile della

[8] Il riferimento è alle seguenti categorie: a) Stati membri o autorità a livello nazionale; b) autorità regionali; c) autorità locali; d) imprese pubbliche o organismi di diritto pubblico; e) imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (Sieg) conformemente al diritto nazionale e dell'Unione applicabile, f) organismi o autorità nazionali, regionali o locali o imprese pubbliche equivalenti a quelle di cui alla lettera d) di paesi terzi, alle specifiche condizioni di cui all'articolo 3 bis.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

"attribuzione di facoltà decisionale ai livelli substatali (regionali e locali) indipendentemente dal grado autonomia riconosciuto dai propri Stati di afferenza" (Turrini 2022: 35). È, questo, 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*" (*ibidem*). Al riguardo, si comprende perché la creazione dei GECT sia stata salutata come un passo verso il "parziale compimento [di] un percorso di riconoscimento e valorizzazione delle realtà euroregionali intrapreso dalla Ue nei primi anni Novanta attraverso l'iniziativa Interreg" (ivi: 34). Nello specifico, i GECT sono stati considerati quali un "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" (ivi: 7). In questa prospettiva, la loro creazione è stata considerata come la risposta "ad una precisa esigenza giuridica di formalizzazione della materia euroregionale, in un contesto di legislazioni e procedure nazionali varie e non armonizzate" (ivi: 35).

La dimensione del Consiglio d'Europa e, in particolare, i Gec

Nel ragionare di cooperazione territoriale in Europa si è, sinora, fatto riferimento alla sola dimensione euro-unitaria. Eppure, non si può non evidenziare come, in verità, il Consiglio d'Europa si fosse mosso con netto anticipo sull'allora Comunità europea, come palesato dal fatto che già a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta nei palazzi di Strasburgo fossero frequenti le "discussioni politiche in materia euroregionale" (Turrini 2022: 35). D'altronde, il Consiglio d'Europa è stata "la prima organizzazione internazionale europea del dopoguerra, fondata con il medesimo scopo di realizzare una più stretta unione tra i popoli d'Europa, favorendo la conclusione di accordi multilaterali e la condivisione di valori comuni" (Agliocchi 2015: 69). Un ulteriore passo avanti si ebbe con la "Convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali" (c.d. Convenzione di Madrid), adottata in seno al Consiglio d'Europa in data 21 maggio 1980. Nello specifico, ogni parte contraente si è impegnata ad "agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre parti contraenti" (Convenzione di Madrid, art. 1) al fine di raggiungere una più stretta unione tra i membri del Consiglio d'Europa e promuovere la cooperazione tra gli stessi.

Pregio di tale Convenzione è stato di aver "offerto un inquadramento giuridico omogeneo ad un fenomeno lasciato per molto tempo in balia di se stesso" (Turrini

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

2022: 32), vale a dire le "forme di collaborazione tra aree di stati confinanti, [...] la cui diffusione, in realtà, aveva preceduto sia la disciplina comunitaria che quella del Consiglio stesso" (ivi: 11)[9]. Nel tentativo di "colmare il vuoto giuridico" (Agliocchi 2015: 7), la Convenzione di Madrid ha posto le 'fondamenta normative' su cui erigere – nel rispetto della sovranità statale – le forme di cooperazione territoriale tra stati diversi. Al proposito non si possono tacere alcune 'criticità' che connotano tale Trattato, tra le quali innanzitutto la genericità della nozione di cooperazione transfrontaliera, definita nei termini di "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" (Convenzione di Madrid, art. 2).

Alla Convenzione hanno poi fatto seguito tre Protocolli addizionali, con i quali si è tentato di superare alcuni dei limiti (in parte fisiologici) che connotavano la Convenzione quadro del 1980. In questa sede, di particolare interesse risultano il primo (del 1998) e il terzo (del 2013). Scopo del primo Protocollo è il consolidamento delle disposizioni previste dalla Convenzione quadro attraverso il riconoscimento esplicito, a determinate condizioni, del diritto delle comunità territoriali di stipulare accordi di cooperazione transfrontaliera, nonché della validità, nell'ordinamento interno, degli atti e delle decisioni adottati nell'ambito di tali accordi, e del riconoscimento della personalità giuridica degli organismi di cooperazione istituiti in base a questi accordi. Di maggiore rilievo (almeno in questa sede) è il terzo Protocollo addizionale, siglato nel 2009 ed entrato in vigore nel 2013.

Nella consapevolezza che – seppur si fosse a più riprese tentato di promuovere la cooperazione territoriale – "il suo sostanziale valore giuridico [in seno al Consiglio d'Europa] restava ancora modesto" (Agliocchi 2015: 8), con tale Protocollo si è prevista la creazione dei "Gruppi euroregionali di cooperazione" (Gec), intesi quale rinnovato paradigma di organismo transfrontaliero puntualmente disciplinato nei suoi elementi necessari. Si tratta di un "istituto giuridico elaborato su misura per i progetti tran-

[9] Al proposito, vale la pena di rammentare che alcuni comuni della Germania nord-occidentale e diverse province dei Paesi bassi diedero vita, nel 1958, alla prima conferenza transfrontaliera tra associazioni comunali di stati confinanti in Europa. Siffatta iniziativa rappresentò una forma iniziale di dialogo informale che in seguito venne istituzionalizzata in un ente dotato di personalità giuridica, l'Euregio Gronau. L'euroregione olandese-tedesca è considerata la prima nella storia europea, costituendo un'istituzione congiunta, originata 'dal basso'. Questo paradigma di cooperazione si è poi diffuso progressivamente lungo i confini di altri stati del nord e del Centro Europa, specialmente in aree di confine montane. A partire dagli anni '70, si sono affermate anche le Comunità di Lavoro, che, pur essendo connotate da un livello di integrazione inferiore rispetto alle Euroregioni, rappresentano comunque un modello simile di cooperazione, ma su un territorio più ampio e frammentato. Questi enti, agendo in modo indipendente rispetto alle iniziative della Ue e del Consiglio d'Europa, hanno dato vita nel 1971 all'Associazione delle regioni frontaliere europee.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

sfrontalieri" (*ibidem*), esplicitamente finalizzato a "promuovere, sostenere e sviluppare, a beneficio delle popolazioni, la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale tra i propri membri, nell'ambito delle loro competenze comuni e nel rispetto delle competenze definite dalla legislazione nazionale dei singoli Stati interessati" (Protocollo addizionale n. 3, art. 1, § 2). Più nel dettaglio, si è previsto che il Gec – ente autonomo obbligatoriamente dotato di personalità giuridica, sia essa di diritto pubblico o di diritto privato (Protocollo n. 3, art. 2) – possa essere composto da collettività o autorità territoriali delle parti contraenti. Al riguardo si è precisato che esso può altresì comprendere "rispettivi stati membri del Consiglio d'Europa cui appartengono le collettività o autorità territoriali che lo compongono" (Protocollo n. 3, art. 3), oltre a qualsiasi organismo dotato di personalità giuridica istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e che soddisfi i requisiti di cui all'art. 3 del Protocollo medesimo.

Al proposito si è osservato che l'intenzione perseguita mediante l'istituzione dei Gec era identificabile nel tentativo di "ridurre ad un unico schema i multiformi tipi di Euroregione sorte a cavallo dei confini europei" (Agliocchi 2015: 8). Già da qui emerge come i Gec messi a punto nell'ambito del Consiglio d'Europa si rivelino essere uno strumento per molti versi sovrapponibile, se non del tutto identico ai GECT elaborati con il Regolamento (Ce) n. 1082/2006 (Isaza Querini 2015: 18ss). È verosimilmente questa – ancor più della invero modesta adesione al terzo Protocollo[10] – la ragione profonda che spiega la "scarsa diffusione" (Turrini 2022: 33) di tale modello. Si è evidenziato che, se "pur teoricamente non sovrapponili, 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" (*ibidem*).

La cooperazione territoriale nella prospettiva della Regione Friuli Venezia Giulia

Nel corso della trattazione si è cercato di mettere in luce le ragioni che fanno della cooperazione territoriale (tanto nella prospettiva dell'Unione europea, quanto in quella del Consiglio d'Europa) uno strumento fondamentale per lo sviluppo e la coesione delle regioni dei diversi stati membri, in particolar modo di quelle c.d. di confine. Tra queste vi è, evidentemente, anche la Regione Friuli Venezia Giulia, con riferimento alla quale appare superfluo rammentare come sia la stessa collocazione geografica a

[10] Si noti che sono solo 13 gli Stati che hanno ratificato il terzo Protocollo.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

farne una potenziale protagonista naturale della cooperazione territoriale. A ciò si aggiunge, poi, il fatto di essere una ragione a statuto speciale, elemento che consente al Friuli Venezia Giulia di sfruttare al meglio le opportunità in materia di cooperazione territoriale (per alcune risalenti, ma ancora interessanti, riflessioni tra autonomia e collaborazione transfrontaliera, cfr. Bartole 2005: 1052ss).

Al proposito – seppur tale Regione venga oggi considerata un caso emblematico dei vantaggi che la cooperazione territoriale può portare in termini economici, sociali ed ambientali – preme dare conto di alcune delle criticità che in Friuli Venezia Giulia minacciano di rendere (ancora) più difficile l'implementazione dei programmi di cooperazione territoriale. A venire in rilievo, in primo luogo, è la disomogeneità territoriale che connota la regione. Difatti, se, da un lato, è indubbio che la compresenza di aree montane, pianeggianti e costiere, ognuna con caratteristiche e necessità specifiche, rappresenti un enorme potenziale per la regione (e per il suo turismo), è, d'altro canto, innegabile che la notevole eterogeneità che connota il Friuli Venezia Giulia renda, in concreto, ancor più difficoltosa l'implementazione di strategie di cooperazione territoriale. Quest'ultime, infatti, debbono confrontarsi non solo con le fisiologiche differenze che contraddistinguono i due (o più) stati coinvolti da un programma di cooperazione, ma – ancor prima – con le differenze interne alla regione. Ma, oltre che nella morfologia, il Friuli Venezia Giulia è un "territorio differenziato [...] anche per quanto riguarda gli aspetti storici ed economici" (Zilli 2019: 161), basti pensare, ad esempio, alla profonda differenza nei livelli di sviluppo economico che intercorre tra le aree urbane, come Trieste, e quelle rurali o montane, come le zone delle Alpi Giulie. Ulteriore profilo di criticità si rinviene nelle significative fragilità ambientali che contraddistinguono la regione (Autorità ambientale del Friuli Venezia Giulia 2013: 3ss) e che minacciano peraltro di essere esacerbate dalla crisi climatico-ecologica in atto. Al proposito, è evidente che la gestione delle risorse naturali (specie se fragili) impone un approccio sostenibile che – se non rettamente amministrato – potrebbe finire per rallentare alcuni aspetti dello sviluppo, con conseguenti impatti anche sui programmi di cooperazione territoriale.

Ciò premesso, per quanto concerne invece gli strumenti normativi, vale la pena di rammentare che con Legge regionale 30 ottobre 2000, n. 19 la Regione Friuli Venezia Giulia si è dotata di una normativa volta a disciplinare gli "Interventi per la promozione, a livello regionale e locale, delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale" (L.R. 19/2000, *Rubrica legis*). Tale Legge regionale è stata poi innovata con l'approvazione della L.R. 7 novembre 2019, n. 18, la quale ha inteso fornire alle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia "un quadro coerente con le priorità stabilite a livello internazionale dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea oltre che di una mag-

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

giore sinergia tra le linee di indirizzo del Ministero agli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale e i principi di *policy* regionali" (Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia 2019: 161). Nello specifico, in apertura della L.R. 30 ottobre 2000, n. 19, nella versione attualmente vigente, si sancisce che la "Regione, al fine di contribuire alla realizzazione di uno sviluppo equo e sostenibile, alla lotta contro la povertà, alla solidarietà tra i popoli e alla democratizzazione dei rapporti internazionali, promuove e sostiene l'attività di cooperazione allo sviluppo e l'attività di partenariato internazionale" (L.R. 19/2000, art. 1, co. 1), con la precisazione che i relativi "interventi sono indirizzati a favorire lo sviluppo sostenibile delle comunità interessate alla cooperazione internazionale, nello spirito del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti da organismi nazionali o internazionali" (L.R. 19/2000, art. 1, co. 2), promuovendo le finalità legislativamente previste (L.R. 19/2000, art. 1, co. 2 lett. A – l). Al successivo co. 6, lett. a), si prevede la promozione delle "iniziative a regia regionale sulla base degli obiettivi strategici regionali per la realizzazione del Programma regionale della cooperazione allo sviluppo e delle attività di partenariato internazionale di cui all'art. 4". In ottemperanza all'art. 1, co. 6, da ultimo citato, con la deliberazione della Giunta regionale n. 1808 del 25 ottobre 2019 è stato approvato il Programma regionale della cooperazione allo sviluppo e delle attività di partenariato internazionale per il periodo 2019-2023, volto a disciplinare il complesso delle attività di cooperazione di cui alla L.R. 19/2000.

Al proposito, seppur in estrema sintesi, vale la pena di evidenziare come quello 2019-2023 sia stato un quinquennio che – "a causa dei numerosi *shock* intervenuti – dalla pandemia mondiale all'invasione dell'Ucraina, fino al recentissimo nuovo conflitto in Medio oriente, ha visto un tale sovvertimento delle coordinate di contesto da rendere estremamente sfidante la stesura del nuovo strumento regionale di programmazione delle strategie di cooperazione allo sviluppo e di partenariato internazionale" (Giunta regionale Friuli Venezia Giulia 2024: 5). A queste oggettive difficoltà si è cercato di rispondere con il "Programma di legislatura 2024-2028", al quale si riconosce il merito di aver predisposto "un *set* di azioni migliorative, che renderanno maggiormente efficace l'azione regionale in materia" (ivi: 9). In un siffatto contesto, in modo particolarmente positivo deve essere letta l'intuizione di istituire una Comunità di Pratiche degli attori regionali (Informest 2024), pensata quale una 'palestra' per imparare sempre più a "condividere competenze e conoscenze per permettere di migliorare le capacità progettuali e interagire in modo regolare nel tempo" (Regione Friuli Venezia Giulia 2024: 2). Si noti inoltre che con Deliberazione 22 marzo 2024, n. 417 la Giunta regionale ha approvato in via definitiva il "Programma regionale della cooperazione allo sviluppo e delle attività di partenariato internazionale 2024-2028", dotando così la Regione dello "strumento di attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo e

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

partenariato internazionale [...] e che permette di rendere attuale il quadro normativo al contesto internazionale, definendo gli obiettivi e le priorità da perseguire nell'arco temporale della programmazione" (Giunta regionale Friuli Venezia Giulia 2024: 11).

Un approfondimento sul programma Interreg Italia-Slovenia

Così ricostruito in generale il 'panorama di riferimento' nel quale la cooperazione territoriale si colloca, può risultare utile addentrarsi in una sua declinazione specifica, così da poterne cogliere alcuni profili puntuali. Di particolare interesse in questa sede è l'Interreg VI-A Italia-Slovenia 2021-2027, uno dei tre programmi di cooperazione transfrontaliera (o Interreg A) nei quali la Regione Friuli Venezia Giulia è al momento coinvolta[11]. Tale programma – che affonda le "sue radici nelle prime iniziative di cooperazione transfrontaliera dell'Unione europea" (Euroservis s.d.) – poggia sulla "necessità di abbattere le barriere tra Italia e Slovenia, promuovendo uno sviluppo economico, sociale e culturale integrato nell'area transfrontaliera" (*ibidem*). Nello specifico, esso è dichiaratamente volto a realizzare una "migliore cooperazione transfrontaliera per migliorare la qualità della vita della popolazione, tutelando e promuovendo il patrimonio culturale e naturale verso la neutralità dal punto di vista climatico dell'area del Programma attraverso una crescita sostenibile, innovativa e inclusiva" (Interreg Italia-Slovenia s.d.). Dotato di un budget complessivo di 88,6 milioni di euro (di cui 70.898.662€ di dotazione dal Fesr e 17.724.667€ di co-finanziamento nazionale), tale programma interessa una area di 19.841 kmq con una popolazione complessiva pari all'incirca a 3 milioni di abitanti (Europa Fvg s.d.). Nello specifico ad essere coinvolte sono, per l'Italia, la provincia di Venezia e le *ex* province di Udine, Pordenone, Gorizia e Trieste e, per la Slovenia, le aree Nuts 3 di Primorsko-notranjska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Obalno-kraška e Goriška. Si tratta di un'area "altamente eterogenea in termini geografici" (*ibidem*), la quale include catene montuose, aree rurali e urbane, zone costiere e lagunari.

Vale inoltre la pena di rammentare che tale Programma si dipana lungo quattro assi principali: tre Obiettivi Strategici (spesso anche PO quale acronimo dell'inglese *Policy pbjectives*) e un Obiettivo Specifico Interreg (spesso anche ISO*, Interreg specific objective*). Il riferimento è alle seguenti ambizioni: a) un'Europa più competitiva, innovativa e intelligente (PO1), b) un'Europa più verde verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio (PO2), c) un'Europa più sociale e inclusiva (PO4) e d) una migliore governance della cooperazione (ISO1). Tali quattro macro-ambizioni si sviluppano a loro

[11] Gli altri due sono Italia-Austria 2021-2027 e Italia-Croazia 2021-2027.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

volta in 7 Obiettivi specifici (o OS) (Interreg Italia-Slovenia s.d.). Ad esempio, il PO2 si articola – al fine di promuovere una "Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile" (Interreg Italia-Slovenia s.d.; Obiettivi) – in 3 obiettivi specifici. Essi sono: SO 4 - Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofi e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici; SO 6 - Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse; SO 7 - Rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento.

Per ogni Obiettivo strategico si sono inoltre individuate le sfide da affrontare e i cambiamenti attesi. Con riferimento al PO2, ad esempio, tra le sfide più rilevanti emergono: i) i colli di bottiglia legati alla mobilità urbana, aggravati dal traffico e dalla congestione; ii) l'esigenza di affrontare in modo congiunto gli obiettivi globali dello sviluppo sostenibile; iii) gli impatti dei cambiamenti climatici; iv) la varietà di zone climatiche e paesaggi che caratterizzano l'area, richiedendo approcci diversificati e interventi su misura; v) la necessità di una maggiore collaborazione a lungo termine per mitigare i cambiamenti climatici nei settori chiave, come la gestione dell'acqua, l'uso del suolo, la gestione delle foreste e la prevenzione dei rischi naturali; vi) gli elevati consumi energetici, soprattutto nei trasporti e nell'edilizia, contribuiscono significativamente all'inquinamento atmosferico e alle emissioni di CO_2, rappresentando un ulteriore ostacolo verso una sostenibilità ambientale condivisa (Interreg Italia-Slovenia s.d.; Un'Europa).

Quanto ai principali cambiamenti che per mezzo del Programma si spera di perseguire, essi consistono: i) nella condivisione di tecnologie e soluzioni innovative per sviluppare strategie di trasporto micro-pubblico, contribuendo a migliorare la mobilità urbana e a ridurre la congestione; ii) nella riduzione, in linea con il *Green deal* europeo, delle emissioni di CO_2 attraverso una maggiore efficienza energetica e lo sviluppo di una mobilità sostenibile; iii) nella valorizzazione delle infrastrutture verdi, con il potenziamento delle reti esistenti e l'adozione di approcci condivisi per la gestione e la promozione delle aree protette; iv) nella promozione di strategie integrate per la gestione dei rifiuti e nello sviluppo di tecnologie innovative per migliorare l'efficienza delle risorse; v) nel sostegno ad azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici da adattare alle specificità territoriali; vi) nella promozione di strategie per aumentare la consapevolezza e le capacità legate all'economia circolare; vi) nello svi-

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

luppo di strategie di mobilità elettrica e di forme di mobilità innovative; vii) nella adozione di una diversa governance della gestione delle acque e dei rifiuti tra le due aree del confine, bilanciando alti costi infrastrutturali con soluzioni condivise ed efficaci.

La prospettiva dell'energia nei progetti di cooperazione tra Italia e Slovenia

Quello dell'energia è un tema che, anche nell'alveo della cooperazione territoriale tra Italia e Slovenia ha assunto un ruolo di prim'ordine. Al riguardo, preme infatti evidenziare che la cooperazione energetica tra questi due paesi si è affermata quale caso emblematico di integrazione transfrontaliera promossa dalle politiche dell'Unione europea, in particolare nell'ambito della transizione ecologica e della sicurezza energetica. Nello specifico, la cooperazione tra Italia e Slovenia si concretizza in iniziative bilaterali e multilaterali, molte delle quali sostenute dal Programma di Cooperazione Interreg V-A Italia–Slovenia e dalla Strategia della Ue per la Regione Adriatico-Ionica (Eusair), con un'attenzione particolare alle sinergie territoriali e allo sviluppo sostenibile (Interreg Italia-Slovenia, 2023).

I progetti energetici congiunti si dipanano principalmente lungo quattro assi strategici: l'interconnessione delle reti elettriche e del gas, la promozione delle fonti rinnovabili (solare, eolica, idroelettrica e biomasse), l'innovazione tecnologica in ambito energetico e l'efficienza energetica a livello urbano e rurale.

Tra i progetti strategici, in questa sede preme rammentare **CO ADRIA**, in virtù del quale si ambisce ad inverare il "GECT del Nord Adriatico per promuovere la neutralità climatica entro il 2050" (Interreg Italia-Slovenia 2024). Avviato nell'aprile 2024 sotto il coordinamento dell'Università Ca' Foscari di Venezia, tale progetto coinvolge i comuni di Udine, Monfalcone, Koper (Capodistria), Ajdovščina e l'Agenzia energetica di Nova Gorica. La realizzazione del GECT è considerata quale obiettivo per mettere a punto le "iniziative strategiche per l'efficienza energetica nella regione" (*ibidem*) che garantiscano di raggiungere la neutralità climatica netta entro il 2050. Nello specifico, le attività prevedono la redazione di piani d'azione congiunti in materia di efficienza energetica, lo sviluppo di comunità energetiche transfrontaliere e la sperimentazione di tecnologie innovative basate sull'idrogeno verde. La rilevanza del progetto è dimostrata anche dalla dotazione finanziaria: un *budget* complessivo di 874.866,20€, con un cofinanziamento di oltre 700.000€ a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (Interreg Italia-Slovenia 2024). A dover essere menzionato è, poi, anche l'Asse prioritario 2 del Programma Interreg V-A Italia-Slovenia 2014-2020, il quale ha destinato circa 11,7 milioni di euro a interventi orientati alla riduzione delle emissioni di carbo-

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

nio. Le azioni finanziate hanno incentivato l'adozione di strategie a basse emissioni, il risparmio energetico, la valorizzazione delle fonti rinnovabili e la diffusione di sistemi di mobilità sostenibile.

Nel complesso, il Programma ha sostenuto 46 progetti standard, 10 progetti strategici e 2 progetti di investimenti territoriali integrati, coinvolgendo oltre 350 partner istituzionali e privati tra Italia e Slovenia, con un contributo complessivo del Fesr pari a oltre 70 milioni di euro (Interreg Italia-Slovenia 2023: 7). Quel che è indubbio è che – nonostante persistano alcune criticità legate alla differenza dei quadri normativi e agli impatti ambientali transfrontalieri – la cooperazione energetica tra Italia e Slovenia rappresenta un modello virtuoso di *governance* multilivello, capace di coniugare sviluppo economico, coesione territoriale e transizione ecologica e di coinvolgere enti locali, imprese, università e cittadini nella definizione e nell'attuazione di strategie energetiche territoriali.

Conclusioni

Nel corso della trattazione si è evidenziato come – in quasi settant'anni di progetto europeo – il processo di integrazione abbia modificato il ruolo e il significato delle frontiere, favorendo l'emergere di forme di collaborazione al di là dei confini statali (Isaza Querini 2015: 17). Si è dato conseguentemente conto di come il concetto di integrazione sia mutato, da una parte informandosi a "obiettivi che si sono progressivamente orientati verso la dimensione sociale e territoriale della cooperazione" (Turrini 2022: 1) e, dall'altra, dovendosi confrontare con le 'nuove problematiche'. Tra queste, a venire in rilievo è senza dubbio (anche) la questione energia, la quale non solo costituisce "uno dei settori in cui l'opinione pubblica sembra scoprire di colpo un'emergenza" (Rampini 2022: 7) seppur sia, in verità, un tema antico, ma è altresì densa di implicazioni sociali (basti pensare, ad esempio, ai concetti di povertà energetica e di *Energy Justice*) e territoriali (si rammenti che da sempre la disponibilità di energia impatta sullo sviluppo e il benessere degli esseri umani (Favaro 2020: 2) e sulla conformazione delle aree che essi abitano). Già da qui è possibile scorgere la centralità che – sempre più – acquisirà l'energia anche in relazione alla cooperazione territoriale, i cui modelli hanno già riscosso un grande interesse in quanto consentono di affrontare questioni transfrontaliere secondo un approccio di *governance* multilivello (Isaza Querini 2015: 131).

Si rammenti, poi, che la rilevanza del macro-cosmo energia non si esaurisce negli obiettivi c.d. marcatamente energetici, ma si estende ad una pluralità di altre e diverse ambizioni, se non altro perché l'energia è assurta a "linfa dell'economia" (Sachs 2018: 81), unica vera 'moneta universale' (Smil 2021: 4), legata però a doppio filo alla crisi

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

climatica-ecologica di cui costituisce, al contempo, la principale causa (con i combustibili fossili) e parte della soluzione (con le energie rinnovabili). Limitando l'esempio solo ai già illustrati profili chiamati in rilievo dalla L.R. 19/2000 o dall'Interreg Italia-Slovenia e dai suoi obiettivi strategici, è evidente che l'energia è elemento nevralgico non solo al fine della riduzione dei consumi energetici, ma altresì per il raggiungimento degli obiettivi – *inter alia* – di sviluppo equo e sostenibile, di neutralità climatica, di decarbonizzazione dell'economia e di promozione di un nuovo paradigma di mobilità.

In relazione all'energia è stato osservato che i GECT offrono interessanti opportunità per la *governance* energetica, dal momento che consentono alle autorità territoriali e agli attori pubblici e privati, di discutere, elaborare e attuare azioni che richiedono la combinazione di interessi e ambizioni diverse (economiche, ambientali e sociali) (Isaza Querini 2015). I GECT potrebbero inoltre rappresentare uno strumento privilegiato per promuovere comunità di energetiche transfrontaliere, consentendo così di perseguire benefici ambientali, economici e sociali[12] che non si arrestino al confine nazionale (Stroink 2022)[13].

Ciò premesso, con specifico riferimento alla cooperazione territoriale, si evidenzia che con il c.d. "Terzo pacchetto di misure per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale" (entrato in vigore nel 2009) si è prevista l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (Acer), deputata a "promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione dell'energia a livello regionale ed europeo, in particolare nelle zone transfrontaliere [...e a] monitora[re] lo sviluppo della rete e dei mercati interni dell'elettricità e del gas" (Parlamento europeo 2024b). In seguito, con il quarto pacchetto energia, meglio noto come Pacchetto Energia pulita per tutti gli europei (entrato in vigore nel 2019) si sono, tra le altre cose, aumentate le competenze di tale Agenzia per la cooperazione transfrontaliera. Al proposito, preme rammentare che l'Unione ha istituito strutture di cooperazione per le reti europee dei gestori dei sistemi di trasmissione di energia elettrica (Entso-E) e gas (Entso-G) e, più recentemente, per i gestori della rete dell'idrogeno (Ennoh). In collaborazione con l'Acer, le Entso definiscono normative dettagliate per l'accesso alla rete e codici tecnici. Inoltre, favoriscono il coordinamento della gestione delle reti attraverso lo scambio di dati operativi e l'elaborazione di *standard* e procedure comuni per la

[12] Cfr. Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento Europea e del Consiglio (c.d. Red II), art. 2, n. 16, lett. c) ove si precisa che obiettivo principale di una Cer è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera.

[13] Al riguardo, l'autore osserva che "Linking distribution systems across borders may also facilitate cooperation between EU MS for the energy transition on a local level, especially in border regions. Border regions are typically less developed in economic and infrastructural terms".

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

sicurezza e le emergenze e redigono ogni due anni un piano decennale di investimenti nella rete, che viene poi riesaminato dall'Acer.

Con riferimento al nesso che lega cooperazione territoriale ed energia, è interessante notare che – a seguito dell'interruzione, nel febbraio 2022, delle forniture di elettricità dalla Russia all'Ucraina – in sole tre settimane si è riusciti a raggiungere un accordo che permettesse di collegare quest'ultima alla rete elettrica dell'Unione, dimostrando così che "Quando è presente una forte volontà di fornire aiuto, le soluzioni si trovano" (Commissione europea 2022). Inoltre, la consapevolezza della forte dipendenza dell'Unione dal gas russo ha finito per innescare una "più forte cooperazione all'interno della Ue su progetti relativi all'energia verde" (*ibidem*), aggiungendosi così alle istanze connesse alla transizione climatico-ecologica, la quale già di per sé è "una forza acceleratrice della cooperazione transfrontaliera" (*ibidem*). In prospettiva, si guarda con fiducia al già menzionato meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (c.d. Ecbm), in relazione al quale si è messo in luce che "potrebbe contribuire allo sviluppo di un quadro normativo transfrontaliero per la diffusione delle energie rinnovabili" (*ibidem*).

Ulteriore motivo di speranza, per quanto concerne cooperazione ed energia, giunge poi dal Progetto North Adriatic Hydrogen Valley, l'iniziativa avviata a settembre 2023 nell'ambito del programma Horizon Europe e che coinvolge più di trenta partner tra Slovenia, Croazia e Friuli Venezia Giulia nel tentativo di creare un "mercato per l'idrogeno verde e renderlo una fonte di energia competitiva per il futuro" (ResearchItaly 2024). Tale iniziativa è stata considerata come la dimostrazione del fatto che la "cooperazione europea può catalizzare l'innovazione, creare posti di lavoro e opportunità affrontando le grandi sfide energetiche dei nostri tempi" (Redazione 2023) nel tentativo di lasciare a chi verrà dopo di noi un pianeta più giusto e sostenibile.

Alla provocazione – esposta in apertura – secondo la quale la cooperazione territoriale non funziona mai, almeno fino a quando non funziona, sembra dover rispondere che, per quanto difficile e 'faticosa', la cooperazione (territoriale, ma non solo) sia la via maestra, se non invero la via obbligata. Difatti, in un'epoca – la nostra – di "molteplici crisi permanenti e contraddittorie" (Impagliazzo 2022), dinnanzi alla quale nessuno (né stato né individuo) è un'isola (Minesso Ferrari e Pagliari 2021), si comprende il senso profondo delle parole di Karl Jaspers, il quale acutamente osservava che solo insieme possiamo raggiungere ciò che ciascuno di noi cerca di raggiungere.

[Articolo ricevuto il 19 Aprile 2025 – accettato il 4 giugno 2025]

Bibliografia

Agenzia per la coesione territoriale
2023 *La Cooperazione Territoriale Europea*, https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/la-cooperazione-territoriale-europea

Agliocchi, G.
2015 *Il ruolo delle euroregioni nell'Europa multilivello: l'istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera tramite gli strumenti giuridici e finanziari europei*, Master's thesis, Roma, Luiss Guido Carli, https://tesi.luiss.it/16807/1/623532.pdf

Auby, J.-B.
2021 'La decisione pubblica tra scienza e crisi', *Istituzioni del Federalismo*, 42(4), pp. 919-930.

Autorità ambientale del Friuli Venezia Giulia
2013 *Politica regionale di coesione 2014-2020 Principali criticità ambientali e azioni di risposta per il territorio della Regione Friuli Venezia Giulia*, http://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA209/allegati/Rapporto_criticitx_allegato_a_DGR_2405.pdf?utm_source=chatgpt.com

Barbaro, M.
s.d. *I nuovi programmi di cooperazione territoriale 2007–2013*, https://www.isprambiente.gov.it/contentfiles/00003400/3402-c2571-m1-u1.pdf

Bartole, S.
2005 'Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento', *Le Regioni*, 33(6), pp. 1.045-1.054.

Cahn, D. (dir.)
2023 'The James Bond clause', *The Diplomat*, season 1, episode 8, [TV series] Netflix.

Coesione Italia
s.d. *La politica di coesione*, https://opencoesione.gov.it/it/politica_coesione

Coletti, R.
2024 *Confini e integrazione transfrontaliera nell'UE in tempi di crisi*, https://www.cespi.it/en/eventi-attualita/editoriale/confini-integrazione-transfrontaliera-nellue-tempi-di-crisi

Commissione europea
2017 *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE* (COM(2017) 534), https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions

2020 *Cooperazione transfrontaliera: compie 30 anni il programma Interreg dell'UE che ha ridotto le distanze tra i cittadini* – Dichiarazione, 17 Febbraio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT_20_207

2022 *Le regioni frontaliere in veste di laboratori dell'integrazione europea*, 6 giugno, https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/panorama/2022/07/07-06-2022-border-regions-as-laboratories-of-european-integration_it

s.d. *The EU and its outermost regions*, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/outermost-regions_en

Conferenza Stato-Città ed autonomie locali
2024 *Cooperazione Territoriale Europea*, https://www.conferenzastatocitta.it/home/la-conferenza-e-leuropa/tematiche-europee-di-interesse-degli-enti-locali/cooperazione-territoriale-europea

Consedin
s.d. *La Cooperazione Territoriale Europea: un ponte tra regioni e paesi*, https://www.consedin.it/la-cooperazione-territoriale-europea-un-ponte-tra-regioni-e-paesi

Consiglio d'Europa
1980 Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, Ste n. 106, https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=106

Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia
2019 *Relazione della VI Commissione permanente sul disegno di legge n. 63 del 2019*, https://www.consiglio.regione.fvg.it/iterdocs/Serv-LC/ITER_LEGGI/LEGISLATURA_XII/RELAZIONI_COMMISSIONE/063_A.pdf

De Tommasi, A.
2025 'In un mondo che si richiude dobbiamo difendere la transizione ecologica', *ASviS – Editoriali*, 10 aprile, https://asvis.it/editoriali/3257-23288/in-un-mondo-che-si-richiude-dobbiamo-difendere-la-transizione-ecologica

Euroservis
s.d. *Storia del programma Interreg Italia-Slovenia*, http://euroservis.eu/interreg-italia-slovenia/#:~:text=Il%20Programma%20INTERREG%20ITALIA%2DSLOVENIA,il%20turismo%20e%20la%20governance

Europa Fvg
s.d. *ItaliaSlovenia 2021–2027*, https://europa.regione.fvg.it/it/programmi-36605/cte-21-27-36663/cooperazione-transfrontaliera-interreg-a-36672/italia-slovenia-2021-2027-41255

Favaro, T.
2020 *Regolare la "transizione energetica": Stato, mercato, innovazione*. Padova, Cedam.

Giunta regionale Friuli Venezia Giulia
2024 *Deliberazione della Giunta regionale 22 marzo 2024, n. 417* , https://www.inapp.gov.it/wp-content/uploads/Normativa-Arlex/Regionale-2024/20240322_DeliberazioneGiuntaRegionale_n.417_FVG.pdf

Impagliazzo, M.
2022 'Noi e il mondo degli 8 miliardi: i tempi stanno cambiando', *Avvenire*, 24 Novembre, p. 1.

Informest
2024 *Presentazione della comunità di pratiche del Friuli Venezia Giulia*, https://www.informest.it/2024/12/06/presentazione-della-comunita-di-pratiche-del-friuli-venezia-giulia

Interreg ItaliaSlovenia
s.d. *Obiettivi del Programma Interreg VIA ItaliaSlovenia*, https://www.ita-slo.eu/it/programma/obiettivi-strategici

2023 *Stato dell'arte dei progetti finanziati dal Programma di Cooperazione Interreg V-A Italia-Slovenia 2014-2020*, https://2014-2020.ita-slo.eu/sites/default/files/Interreg%20ITA.pdf

2024 *CoAdria*, https://www.ita-slo.eu/it/co-adria

Isaza Querini, S.P.
2014 'Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (Ue) n. 1302/2013', *Federalismi.it*, 18, pp. 2-40, https://www.federalismi.it

2015 'Territorial cooperation in Europe: challenges and opportunities for the EU energy governance', *Federalismi.it*, 14, pp. 2-24, https://www.federalismi.it

King, M.L. Jr.
1963 'I have a dream', speech delivered at Lincoln Memorial, Washington D.C., 28 agosto, https://kinginstitute.stanford.edu

Kollamkuzhi Dharman, A.
2021 'Panoramica sull'evoluzione del quadro normativo per la mobilità transfrontaliera in Europa', in Plevnik, A. e T. Rye (cur.) *Trasporto transfrontaliero e mobilità nell'Unione Europea: problemi e stato dell'arte*, Venezia, Ed. Ca' Foscari.

Minesso Ferrari, M. e M.S. Pagliari
2021 *No country is an island: international cooperation and climate change*, ECB Working Paper 2568, Frankfurt am Main, European Central Bank.

Nascimbene, B. e A. Di Pascale
2020 *Pubblica*, https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Pubblica.-BN1.pdf

Parlamento europeo
2017 *Le regioni ultraperiferiche (RUP)*, Note tematiche sull'Unione europea, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050107/04A_FT(2013)050107_IT.pdf

2023 *Coesione economica, sociale e territoriale*, Note tematiche sull'Unione europea, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_3.1.1.pdf

2024a *Cooperazione territoriale europea*, Note tematiche sull'Unione europea, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_3.1.5.pdf

2024b *Mercato interno dell'energia*. Note tematiche sull'Unione Europea, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_2.1.9.pdf

2025 *Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)*, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_3.1.9.pdf

Protocollo addizionale n. 3
2013 alla *Convenzionequadro di Madrid*, https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2013/120/it

Ragioneria generale dello stato
2011 *Monitoraggio interventi comunitari – Programmazione 2000/2006 Obiettivo 1 territoriale europea*, 1 ottobre, https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Il-monitor/Datidiattuazione/Cooperazione/Numeri-precedenti/MICOOP2007-2013-31-12-2010.pdf

Rampini, F.
2022 *Il lungo inverno*, Milano, Mondadori.

Redazione
2023 'Valle Idrogeno del NordAdriatico: al via il progetto transfrontaliero', *Regioni & Ambiente*, 4 marzo, https://www.regionieambiente.it/valle-idrogeno-nord-adriatico

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
2000 *Legge regionale 30 ottobre 2000, n. 19 – Disciplina degli interventi regionali in materia di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale*, Bollettino ufficiale regionale.

2024 *Cooperazione Territoriale Europea*, https://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/fondi-europei-fvg-internazionale/cooperazione_territoriale_europea

ResearchItaly
2024 'North Adriatic Hydrogen Valley, the first green hydrogen market in Europe', https://researchitaly.mur.gov.it/en/north-adriatic-hydrogen-valley-the-first-green-hydrogen-market-in-europe

Sachs, J.D.
2018 *America 2030: sviluppo, sostenibilità e la nuova economia dopo Trump*, Roma, Luiss University Press.

Smil, V.
2021 *Energia e civiltà*, Milano, Hoepli.

Stroink, A., L. Diestelmeier, J.L. Hurink e T. Wawer
2022 'Benefits of cross-border citizen energy communities at distribution system level', *Energy Strategy Reviews*, 40, 100821, DOI: 10.1016/j.esr.2022.100821.

Turrini, A.
2022 *La cooperazione transfrontaliera come strategia di sviluppo dell'UE: l'azione di Interreg, casi studio a confronto*, Master's thesis. Università degli Studi di Padova, https://thesis.unipd.it/retrieve/4f0e3913-2581-44d6-ae53-9d5e4ab6a322/Turrini_Anna.pdf

Unione europea
2022 *Interreg — Sostegno alla cooperazione transfrontaliera (2021–2027)*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4536656

Vellano, M.
2014 *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.

Zilli, S.
2018 'Riordino territoriale e "inviluppo" locale: ritaglio amministrativo e problemi di governance nel Friuli Venezia Giulia', *Geotema*, 22(57), pp. 160–168, https://www.ageiweb.it/geotema/wp-content/uploads/2019/04/57_17_ZILLI.pdf

About the Author

Qualified to practice law from 2020, he holds a PhD in European and International legal sciences from the University of Verona, a post-graduate Master in Environmental and land law from the Ca' Foscari University of Venice and a Law degree (combined Bachelor's/Master's degree) with honors and mention of special distinction in the studies from the University of Padua. During his PhD program, he has been a Visiting researcher at the Centre of energy law and sustainability in Groningen and at the Institut des hautes études internationales in Paris; he has also worked as a trainee at the Italian Constitutional court. After finishing his PhD, he worked for one year as a research fellow at the University of Trieste. He is currently a 'Subject Expert' (i.e. Cultore della Materia) at the University of Padua.

Paolo Pinto

BM&A Studio Legale Associato, Viale Monte Grappa, 45, 31100 Treviso (Italy).

e-mail: paolo.pinto@studiobma.com