



## Convegno. La *governance* del territorio transfrontaliero: modelli e proposte per l'area del Brennero – Presentazione dei risultati della ricerca "Crossplan"

di *Flavio Guella*

*La registrazione del convegno è reperibile sul sito della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*  
(<http://www.jus.unitn.it/services/arc/2010/0322/home.html>)

Il convegno svoltosi a Trento il 22 marzo 2010, a tema "la *governance* del territorio transfrontaliero: modelli e proposte per l'area del Brennero", si è prefisso l'obiettivo di esporre i risultati del progetto di ricerca Crossplan, finanziato dalla Provincia Autonoma di Trento ed attivo presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, anche attraverso interventi di studiosi ed esperti della materia esterni al progetto. Il convegno ha rappresentato così occasione per fare il punto sul tema generale della pianificazione strategica nella cooperazione transfrontaliera, in funzione dell'esperienza specifica della realizzazione di grandi opere viarie.

L'applicazione dello strumento del piano strategico alla prospettiva euroregionale, al fine di adattarlo alle esigenze proprie di una realtà di carattere

transfrontaliero, ha costituito quindi il tratto di unione di un'indagine che ha considerato – in applicazione alle problematiche specifiche – tanto gli aspetti generali del c.d. potere estero delle Regioni quanto la più specifica regolamentazione della materia originata in seno al Consiglio d'Europa, con la Convenzione quadro di Madrid (ed i relativi protocolli aggiuntivi), nonché in ambito comunitario, all'interno delle c.d. politiche di coesione sociale e territoriale.

La politica europea in materia di grandi reti di trasporto (c.d. corridoi paneuropei), di particolare interesse per il caso specifico del Brennero cui si indirizzano le ricadute pratiche del progetto, si combina infatti con politiche di coesione sociale e territoriale, constatato che la creazione di un mercato unico – cui sono funzionali anche le grandi infrastrutture strategiche – rischia di accentuare la disparità tra le varie regioni e quindi di ostacolare l'integrazione. La cooperazione transfrontaliera diviene allora una delle possibili soluzioni per risolvere questo problema, e viene pertanto inserita all'interno della politica di coesione economica e sociale, potenziando gli strumenti operativi disponibili anche con l'istituzione della figura del "gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera" (regolamento CE n. 1082/2006).

Nel quadro della cooperazione transfrontaliera, un ruolo operativo fondamentale può essere poi assunto appunto dalla pianificazione strategica, strumento volto a predeterminare un percorso pluralistico e di ascolto che – solo – è in grado di prevenire il conflitto sociale che può facilmente originare dalla realizzazione di opere transfrontaliere a grande impatto.

Già nella Costituzione italiana, con la riforma del titolo V, la materia "governo del territorio" ha assunto un significato comprensivo dell'azione politica (nel senso di attività decisionale) sul territorio medesimo, che comporta l'ideazione e la scelta dell'assetto di tutti gli interessi pubblici e privati legati al territorio stesso. Il governo del territorio deve quindi necessariamente essere reinterpretato alla luce delle esigenze del principio di sussidiarietà, dal che consegue il problema di individuare una funzione di coordinamento dei pubblici poteri coinvolti ai vari livelli di intervento, che consenta di governare il territorio inteso come "area funzionale". Inoltre, anche la domanda sociale "di funzioni" rivolta ai pubblici poteri coinvolti nel governo del territorio rimanda ad una lettura dell'ordinamento secondo il

principio di sussidiarietà, inteso questa volta in senso orizzontale. Tutto ciò comporta, in prospettiva, uno spostamento dell'asse portante del sistema di pianificazione dell'uso del territorio da una conformazione autoritativa ad una di tipo consensuale, all'interno della più generale evoluzione dal *government* alla *governance*. A ciò può appunto essere funzionale la c.d. pianificazione strategica.

La prospettiva assunta dall'indagine svolta nell'ambito del progetto Crossplan ha quindi preso le mosse dal rilievo delle esigenze di intervento infrastrutturale di ampia portata sull'area transfrontaliera del Brennero e, rilevata l'esigenza di una gestione "strategica" dello stesso, ha focalizzato l'attenzione sugli strumenti giuridici a disposizione per una gestione tanto efficiente ed efficace del fenomeno, da un lato, quanto socialmente sostenibile, dall'altro.

Alla luce di ciò diventa essenziale proprio la connessione in rete dei soggetti istituzionali titolari di funzioni formali (*shareholders*) e degli interessi privati che sul territorio insistono (*stakeholders*); questo al fine di assorbire – in modo più efficiente rispetto ai tradizionali modelli gerarchici ed a separazione delle competenze – l'ineliminabile compresenza di interessi di tipo e livello diverso, riferibili a molteplici centri di imputazione formali ed anche solo di fatto, ma che "insistono" su di un medesimo ambito territoriale. La particolarità e la complessità dell'ipotesi in oggetto risiederà poi ovviamente nel fatto che tali *shareholders* e *stakeholders* insistono su territori appartenenti a realtà nazionali diverse.

In tema di collocazione geografica delle grandi opere, infatti, il problema della conflittualità territoriale assume una criticità meritevole di specifica considerazione da parte dell'ordinamento. Le esternalità che tali opere importano sulle aree di transito costituiscono motivo di scontro tra soggetti portatori di interessi, non risolvibile in una dimensione autoritativa, così che si rende necessario il ricorso ad un approccio consensuale (c.d. *bottom-up*). La realizzazione delle infrastrutture strategiche – soprattutto se a carattere transfrontaliero, con le dinamiche di "conflitto territoriale" che ciò porta con sé – produce spesso un grave stallo nei tradizionali meccanismi di rappresentanza democratica; è per tale motivo che appare necessario il coordinamento tra dette ampie politiche infrastrutturali e quelle, nazionali e locali, di assetto e sviluppo settoriale del territorio, attraverso il ricorso a meccanismi di *governance* multilivello, anche nella prospettiva transfrontaliera.

Ed è in questo contesto, infatti, che può essere a pieno sfruttato lo strumento della c.d. pianificazione strategica, che serve quindi a definire uno scenario di mutamento territoriale che accompagni il complesso delle politiche settoriali, predisponendo un c.d. piano strategico, ovvero un meccanismo concertato di programmazione, da realizzare ed implementare – in modo peculiare – tramite una sede istituzionale a carattere transnazionale.

La rilevanza della prospettiva assunta dal complesso degli interventi presentati al convegno va pertanto colta nel tentativo di proporre vari studi convergenti verso soluzioni istituzionali di *governance* delle aree di confine da attivarsi tramite l'applicazione degli strumenti di cooperazione transfrontaliera e di pianificazione strategica.

Dopo i saluti del coordinatore del progetto, prof. Francesco Palermo (Università di Verona; EURAC Bolzano), i lavori sono stati aperti dalla relazione dell'ambasciatore Mykola Melenevsky, vice segretario generale dell'Iniziativa Centro-Europea (CEI), che ha portato all'attenzione dei partecipanti l'esempio dell'attività svolta dalla medesima organizzazione proprio nel settore della cooperazione transfrontaliera nell'Europa centro-orientale. Scopo dell'organizzazione internazionale *Central European Initiative* (CEI) è infatti quello di promuovere la cooperazione regionale tra territori dell'Europa centrale ed orientale, favorendo tra le altre attività la realizzazione di organizzazioni transfrontaliere. Esempio emblematico al riguardo è quella di Adria-A teso alla collaborazione delle aree italo slovene di confine, *in primis* con l'obiettivo di integrare il trasporto ferroviario anche tramite l'istituzione di un apposito GECT per l'implementazione e gestione dei programmi.

La seguente prima sessione del convegno – presieduta dal prof. Claudio Cressati (Università di Udine) – è stata quindi dedicata all'analisi dei soggetti della cooperazione territoriale, in particolare concentrando l'attenzione sulla funzione dello Stato e sul ruolo dallo stesso interpretabile quale regolatore da un lato o attore dall'altro.

Il Consigliere Mario Panaro, del Ministero degli Affari Esteri, ha quindi incentrato il proprio intervento sulla dimensione territoriale della diplomazia italiana,

sottolineando così il ruolo svolto dal Governo centrale nell'ambito della cooperazione transfrontaliera regionale.

I principali settori di attività internazionale delle Regioni vengono individuati oltre che nella promozione economica, commerciale e culturale del territorio e nei rapporti con le comunità di correghionali all'estero, anche nella cooperazione decentrata e nella cooperazione territoriale.

La diplomazia di sistema del Ministero degli Affari Esteri, quale rete estera del sistema Italia (ovvero diplomazia svolta tramite un *network* di soggetti pubblici e privati che rappresenta e promuove interessi e valori propri del Paese), svolge le sue funzioni anche rispetto a questo settore di interesse proprio degli enti territoriali.

In particolare il dott. Panaro ha dato conto di come il Ministero abbia svolto un ruolo già nella messa a punto delle norme nazionali attuative del regolamento comunitario n. 1082/2006, con la redazione di un d.P.R. (luglio 2007) ed attività di ausilio nel percorso parlamentare della legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008), contribuendo quindi alla definizione del quadro normativo nazionale. Inoltre, anche nella fase successiva di applicazione di questa normativa alle singole cooperazioni transfrontaliere il Ministero ha svolto la necessaria istruttoria per l'autorizzazione alla costituzione dei GECT "Alpi-Mediterraneo", "Euroregione senza confini", "Archimed" e "Territorio dei Comuni di Gorizia, Nova Gorica e Sempeter-Vrtoiba".

Nel corso di tali attività si è dato atto dell'emergere di alcune criticità, in particolare in relazione alla redazione di statuto e convenzione dei GECT, all'individuazione di obiettivi, all'interpretazione della normativa comunitaria e nazionale, nonché alle autorizzazioni nazionali.

Anche da ciò emerge – a parere del relatore – la necessità di una nuova dinamica nelle relazioni tra Stato e Regioni, vista l'inadeguatezza dei meccanismi di raccordo istituzionale, di coordinamento e gestione integrata delle attività di promozione economica e di internazionalizzazione; il ruolo della Conferenza Stato-Regioni e quello del CIPE vanno quindi integrati con la necessità di accrescere l'incisività dell'azione internazionale del "Sistema Paese" così da evitare sovrapposizioni di competenze, dispersione di mezzi finanziari e conflitti tra Governo ed entità sub-statali nel campo dell'azione estera.

A tal fine particolarmente utile è lo strumento dell'intesa Governo-Regioni in materia di rapporti internazionali, come volta a favorire "posizioni unitarie" (art. 8, comma 6, legge 5 giugno 2003, n. 131).

Nello specifico, l'intesa Governo-Regioni in materia di rapporti internazionali, sancita dalla Conferenza Stato-Regioni il 18 dicembre 2008, rappresenta uno strumento di c.d. *multilevel governance* utile per lo sviluppo dei singoli territori, tramite l'incentivo alla internazionalizzazione e con la possibilità di fornire un sostegno all'azione delle Regioni nel quadro della più vasta politica estera del Governo curata dal Ministero degli Affari Esteri.

Il consigliere Panaro concludeva quindi il suo intervento sottolineando come nel quadro dell'intesa le Regioni si impegnano a comunicare al Governo gli atti concernenti le attività internazionali programmate, gli atti conclusi con altri Stati od enti esteri, gli impegni assunti nel corso di missioni all'estero e la programmazione degli interventi di cooperazione decentrata. Allo stesso modo il Governo rende note alle Regioni le priorità geografiche e tematiche inerenti le relazioni internazionali dello Stato.

Il dott. Davide Strazzari (Università di Trento) si è occupato del caso specifico delle reti di trasporto europee, evidenziando il ruolo svolto in quest'ambito dai diversi soggetti collocati in un sistema di *multilevel governance* che diviene transfrontaliero.

Sono stati così messi in connessione due temi apparentemente contraddittori, ma invece operativamente integrabili; da un lato il tema della cooperazione transfrontaliera, quale strumento di valorizzazione dell'autonomia degli enti subnazionali, e dall'altro la politica europea delle grandi reti di trasporto, che si propone quale tipica politica di tipo verticistico. Ciò che emerge in realtà dall'analisi di questa problematica è una nuova concezione di collaborazione transfrontaliera, svolta anche in aree materiali che toccano interessi superiori e comunque statali; in tale contesto diviene quindi sempre più opportuno il coinvolgimento anche del livello statale, con un passaggio quindi dal ruolo dello Stato quale semplice regolatore a quello di uno Stato-attore della cooperazione transfrontaliera.

Questa prospettiva è poi stata rapportata all'istituto del c.d. Gruppo Europeo di Cooperazione Transfrontaliera (GECT), con un'esposizione che ha seguito i temi

dell'ambito territoriale di riferimento (il "dove"), dell'ambito materiale (il "cosa"), dei soggetti (il "chi") e della forma organizzativa (il "come") della cooperazione, oltre che delle modalità di assunzione delle decisioni ("in che modo"); temi che costituiscono parte integrante dei risultati di ricerca ripresi anche nell'esposizione del *policy paper* alla tavola rotonda finale.

La seconda sessione – presieduta dal prof. Leopoldo Coen (Università di Udine) – è stata dedicata agli strumenti della cooperazione transfrontaliera, ed in primo luogo al GECT, evidenziando le possibili soluzioni tecniche, tra cooperazione di scopo e cooperazione generale.

Il dott. Alexander Schuster (Università di Trento) e la dott.ssa Alice Engl (EURAC Bolzano) hanno focalizzato la propria attenzione sul nuovo strumento comunitario citato, analizzandone l'uno la portata generale in termini tecnico-giuridici (collocandolo nel più generale trend proprio dei vari strumenti di cooperazione transfrontaliera europei) e l'altra le possibili applicazioni pratiche, con un *excursus* di alcuni dei casi concreti finora registrati nella prassi.

In tale ambito si è esordito sottolineando come l'abbondanza degli strumenti tecnico-giuridici vada messa in rapporto anche con l'effettiva capacità politica di impiegarli, non potendo certamente rivelarsi sufficiente l'una in assenza dell'altra. Va comunque segnalata la particolare ricchezza di soluzioni organizzative, tra le quali le principali (e più avanzate) sono senz'altro costituite dal Terzo Protocollo alla Convenzione di Madrid e dal GECT, diretti alla realizzazione di una cooperazione territoriale in senso proprio e non di una serie di meri rapporti riducibili alla semplice dimensione della gestione delle problematiche di confine.

Risultato dell'analisi di questi strumenti è comunque l'individuazione di un "*European common pattern of cross-border (rectius: territorial) cooperation*", che segnala la presenza di alcune problematiche e soluzioni comuni, quali in tema di personalità giuridica dell'ente transfrontaliero e di soluzioni al potenziale *deficit* democratico.

Si è poi passati all'analisi dei casi dell'Euroregione Alpi-Mediterraneo e del Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Con riguardo in particolare alla prima è stato esaminato il ricorso alla Corte costituzionale avverso la legge regionale della Liguria in quanto considerata in parte contraria al diritto costituzionale italiano (oltre che della normativa europea). Si lamentava in particolare la violazione del principio di

leale collaborazione tra Stato e Regioni, del principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché la violazione dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione, secondo il quale le Regioni devono esercitare la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Infatti taluni obiettivi e compiti del GECT, quali quello di rafforzare i legami politici e di promuovere gli interessi dell'Euroregione presso gli Stati e le istituzioni europee, nonché di aderire ad organismi, associazioni e reti conformi agli obiettivi del GECT, oltrepasserebbero quanto consentito dal regolamento.

La dott.ssa Laura Soverino (Università di Parma), più nello specifico, ha illustrato i possibili impieghi del GECT quale strumento di gestione di servizi pubblici transfrontalieri.

Muovendo dalle problematiche segnalate dalle esperienze di cooperazione transfrontaliera precedenti agli anni '80, si è passati ad analizzare la Convenzione di Madrid (1980) la quale tuttavia prevede un generico impegno ad "agevolare e promuovere" la cooperazione e non il diritto di intraprendere azioni di cooperazione transfrontaliera né mezzi per sviluppare ed inquadrare giuridicamente la cooperazione, mentre il Protocollo Addizionale del 1995 riconosce un diritto soggettivo delle autorità territoriali di sviluppare relazioni transfrontaliere e prevede, inoltre, la possibilità di conferire un'esistenza giuridica propria agli organismi di cooperazione transfrontalieri; infine, il secondo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid del 1998 estende i principi del Protocollo Addizionale del 1995 anche alle relazioni tra autorità territoriali che non si trovino in rapporto di prossimità geografica (cooperazione interterritoriale).

Con specifico riguardo alla cooperazione transfrontaliera in materia di servizi pubblici, i problemi fondamentali affrontati dalla relatrice sono dati dal fatto che il servizio pubblico deve rientrare nelle materie di competenza degli enti territoriali, che gli stessi enti territoriali devono avere la possibilità – sulla base del diritto nazionale – di affidare il servizio pubblico ad altri enti ed, inoltre, che lo Stato non deve escludere dalla cooperazione transfrontaliera la materia dei servizi pubblici.

Nel nostro ordinamento, quindi, dato normativo di partenza è stato l'art. 117 Costituzione, che però non indica i servizi pubblici né tra le materie riservate alla

competenza legislativa esclusiva dello Stato né tra quelle di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Inoltre, fondamentale è la legge 19 novembre 1984, n. 948 con la quale è stata ratificata la Convenzione di Madrid, mentre il Primo Protocollo Addizionale è stato unicamente sottoposto a firma ed il Secondo non ha incontrato neppure tale adesione. Alla luce di ciò, la semplice legge di ratifica della Convenzione di Madrid non lascia significativi spazi per una cooperazione degli enti territoriali al di fuori di accordi internazionali stipulati dallo Stato italiano con Stati esteri (ferma ad oggi, invece, la possibilità di accedere alla figura del GECT, che rappresenta proprio la possibile soluzione a questa problematica).

Ad oggi, la riforma del Titolo V della Costituzione, con l'art. 117, comma 9, che dispone come "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato", si è venuta ad inserire in questa problematica.

Infatti la dott.ssa Soverino ha sottolineato come a fianco della prima soluzione organizzativa indicata si è ad oggi venuta ad accompagnare la possibilità di ricorrere ad un modello comunitario di cooperazione transfrontaliera, come introdotto tramite l'istituto del GECT. Le modalità della partecipazione al GECT risolvono infatti una serie di problemi che prima si ponevano quale notevole ostacolo anche per la gestione comune tra territori dei servizi pubblici. Sulla base di tale strumento, infatti, i membri partecipano al GECT "entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale", così che il regolamento CE 1082/2006 non altera il riparto delle competenze attribuite agli enti territoriali dagli ordinamenti interni.

Inoltre, al soggetto GECT non si applica il controllo preventivo previsto dall'art. 6, comma 2, legge 5 giugno 2003, n. 131 per quanto riguarda le intese, ciò perché viene disposta un'apposita forma di controllo *ex art.* 4 del regolamento 1082/2006. Per quanto riguarda le attribuzioni, poi, nelle materie di legislazione concorrente le Regioni possono assegnare al GECT competenze proprie, con il limite del rispetto dei principi generali stabiliti dalla legge statale; in questo quadro, pertanto, gli enti territoriali potranno conferire al GECT l'erogazione o la gestione di un servizio pubblico, con diverse modalità organizzative a seconda dell'opportunità e delle particolarità del caso specifico.

Sempre per quanto riguarda la questione dei servizi pubblici, sul piano della disciplina applicabile una regola particolarmente importante è quella del rinvio al diritto interno (art. 2 regolamento 1082/2006, che prevede l'elenco delle norme applicabili al GECT), in base alla quale – nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal regolamento – si fa applicazione in via sussidiaria del diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale. Tale soluzione, che garantisce ovviamente livelli di minor incertezza giuridica, si presenta tuttavia come poco rispettosa dell'eguaglianza dei partecipanti, tanto da poter potenzialmente rendere difficile – per i membri il cui diritto nazionale non è applicabile in virtù di tale norma – assumere impegni giuridici sostanziali.

Nonostante ciò la relazione si conclude sottolineando come il GECT si ponga quale configurazione particolarmente idonea sia alla creazione di strutture transfrontaliere multiruolo sia alla realizzazione di strutture specializzate di cooperazione che si propongano quale obiettivo anche, ed eventualmente, l'erogazione di servizi pubblici transfrontalieri.

L'ultima sessione – presieduta dalla prof.ssa Daria de Pretis (Università di Trento) – ha avuto ad oggetto uno specifico caso di studio, ed in particolare la prospettiva del “governo del territorio” transfrontaliero tra coordinamento e partecipazione, con un'analisi quindi che ha voluto verificare le peculiarità delle classiche problematiche di *Urban Planning and Development* qualora le stesse siano collocate in uno spazio ed in un contesto transfrontaliero.

La dott.ssa Lisa Lanzoni (Università di Verona) ha affrontato questo tema con riguardo al caso del programma operativo Italia-Austria 2007-2013.

La premessa di partenza rileva comunque, in termini generali, come la particolarità della problematica analizzata risieda nel peculiare assetto degli interessi nelle aree transfrontaliere, dove è possibile parlare di vere e proprie “costellazioni di interessi” supportate da un duplice livello di pressione, nazionale ma anche sovranazionale.

Altre due chiavi di lettura del fenomeno sono state individuate nel corso della relazione, da un lato, nella nozione di territorio in senso funzionale, che richiama la definizione di territorio propria delle scienze urbanistiche, ove lo stesso viene considerato in base alle risorse presenti (e la stessa Corte costituzionale, nella

sentenza 196/2004, raccomandando la modulazione del governo del territorio in relazione alla portata degli interessi coinvolti, aderisce a questa prospettiva) e, dall'altro, nel ruolo degli *stakeholders*, ovvero dei portatori di interessi e nella valutazione della sostenibilità dell'azione transfrontaliera legata proprio agli attori quali soggetti interlocutori che spesso hanno sia un impatto territoriale diretto sia la capacità di instaurare connessioni con il livello istituzionale (e la funzione consultiva degli attori locali non depaupera il livello istituzionale, ma anzi – come risultava già dagli accenni introduttivi di cui sopra – rappresenta un elemento di trasparenza).

Questo paradigma è stato quindi applicato al Programma operativo Italia-Austria 2007-2013, dedicato all'asse prioritario n. 6 e quindi ad infrastrutture e reti viarie.

Successivamente, il dott. Mattia Magrassi (Università di Trento) – sottolineando l'utilità di un approccio di pianificazione strategica transfrontaliera – ha analizzato le specifiche problematiche, e relativi strumenti risolutivi, rinvenibili nell'applicazione di questo approccio strategico.

Il focus dell'intervento è stato posto pertanto sull'area dell'asse del Brennero, vista anche come insieme di connessioni e interazioni di natura sociale, storica e culturale.

Muovendo dalla constatazione della asimmetrica distribuzione di costi e benefici connessa alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali, si è individuato nella pianificazione strategica il *modus operandi* più adeguato per una gestione efficiente, efficace e senza negativi impatti sociali dei processi di sviluppo delle aree territoriali.

Nel quadro di una generale propensione per modelli di pianificazione concertata rispetto a quelli di urbanistica gerarchica è possibile riscontrare in vari sistemi diverse definizioni di pianificazione strategica, quali ad esempio i casi della legge urbanistica inglese (1968), con i piani strutturali ed i piani locali, o degli Stati Uniti con il *corporate planning* ed il *land planning*.

La pianificazione strategica, da un punto di vista strettamente operativo, segue un percorso che essenzialmente è teso ad ottenere un pieno coinvolgimento dei diversi attori in una fase anche preventiva rispetto all'assunzione delle decisioni

fondamentali, e si può ad esempio articolare nelle fasi dell'individuazione dell'area, dell'analisi c.d. SWOT – valutazione dei punti di forza (*Strengths*), debolezza (*Weaknesses*), delle opportunità (*Opportunities*) e delle minacce (*Threats*) di un progetto – , nella previsione di conferenze-dibattito e di tavoli di lavoro, che portino infine all'adozione di un organico piano strategico.

L'intervento si è poi soffermato sull'individuazione nello specifico di alcune linee guida per la pianificazione strategica dell'area del Brennero, con particolare attenzione alle "azioni strategiche" indicate nello schema del Piano di Sviluppo Provinciale (per il Corridoio del Brennero e Metroland), al Piano di Azione per il Brennero 2009, *Brenner Corridor Platform*, e alle misure concernenti le politiche dei trasporti, ambientali ed energetiche previste dalla dichiarazione congiunta degli esecutivi dei territori del 15 ottobre 2009. Le linee guida indicate come opportune per una pianificazione strategica di questi contesti vedono appunto come centrale l'istituzione di un'autorità indipendente, nelle forme del GECT, da proporre quale contesto istituzionale per la realizzazione di una vera e propria Agenzia di pianificazione strategica transfrontaliera, che preveda tra le sue funzioni e nella sua struttura aree dirette non solo alla fase operativa e di indirizzo e gestione, ma anche di confronto e sviluppo di politiche nuove.

Strumenti giuridici utili a tali scopi saranno poi costituiti dagli accordi di programma e dalle convenzioni tra Agenzia ed Enti locali e *stakeholders*; inoltre, fondamentale per la riuscita di un'efficace pianificazione strategica è la predeterminazione dei tempi e delle regole, nonché la previsione di meccanismi di compensazione preventiva e di deliberazione sui benefici dell'opera.

Infine, il dott. Fulvio Cortese (Università di Trento) ha esposto le peculiarità derivanti da un assetto territoriale transfrontaliero nell'implementazione dei modelli di coordinamento amministrativo.

Il problema amministrativistico dell'assetto del territorio, come attinente all'urbanistica in senso lato, propone un evidente problema di coordinamento amministrativo. Infatti, i mezzi e i risultati delle politiche pubbliche devono necessariamente coordinarsi reciprocamente, in quanto insistenti sui medesimi oggetti fisici ovvero in quanto bisognosi di coerenti apporti organizzativi idonei a facilitarne l'implementazione, perché tutti genericamente finalizzati al miglioramento

delle condizioni economiche, sociali, territoriali ed in generale di sviluppo di una determinata collettività.

Il problema del “confine”, già acutamente evidenziato da F. Benvenuti, attiene all’oggetto della funzione nonché alla sua stessa frammentazione; a questo riguardo, va preso atto del fatto che oggi non è più il territorio in sé e per sé considerato a costituire la ragione delle politiche territoriali, bensì sono gli interessi e le relative aggregazioni e bilanciamenti, sempre più mutevoli e dinamici, che su di esso si radicano e si muovono, a richiedere azioni amministrative e politiche pubbliche il più possibile omogenee e coerenti, così che l’esigenza diviene quella di un superamento del confine territoriale stesso per avere una gestione più razionale ed omnicomprensiva di tali processi ed interessi.

Gli approcci a tale riguardo possono essere da un lato di tipo interno e dall’altro di tipo internazionalistico o comunitario. Nei primi si ha un parziale riconoscimento di potere estero agli enti sub-statali, con evidenti limitazioni procedurali e sostanziali dovute tuttavia alla natura stessa del potere estero come tradizionalmente e dogmaticamente connesso alla sovranità, così che tali modelli misti di coordinamento vedono comunque una prevalenza del modello di subordinazione, a tutto detrimento dell’ente territoriale. Il modello internazionalistico è invece quello che ha portato alla Convenzione di Madrid, dove ancora una volta lo Stato e il suo legislatore sono protagonisti, mentre con il modello comunitario – fermo comunque un ruolo importante per gli Stati – si è forse implementato un livello maggiore di effettiva politica di cooperazione territoriale.

Il principio di cooperazione va allora rapportato all’autonomia territoriale ed al ruolo dello Stato, dovendosi rilevare tuttavia anche come gli strumenti interni di coordinamento non siano di per sé insufficienti ma come invece semplicemente la cooperazione transfrontaliera si ponga quale ausilio per il coordinamento interno avente un oggetto trasversale (anziché invece come diversa ed autonoma materia).

Accanto al tema della cooperazione si inseriscono quindi tutte le altre problematiche, quali quella della preferibile logica procedimentale e del connesso metodo della pianificazione strategica, della partecipazione diffusa anche in chiave di sussidiarietà e democrazia partecipativa, delle soluzioni organizzative possibili, spaziando da quelle associative, a quelle programmatiche, a quelle istituzionali.

Alla luce di questi rilievi il GECT si pone come soggetto idoneo per lo svolgimento dell'attività di amministrazione della cooperazione generale, ma anche come strumento per la realizzazione di singole operazioni; esso rivestirà di fatto in entrambi i casi una natura di organo di "garanzia" circa la convergenza dell'azione amministrativa e quindi come mezzo di coordinamento. Le problematiche concrete riscontrabili nell'azione amministrativa di tale soggetto saranno poi molteplici e spaziano dal ruolo (per materia) del legislatore regionale alla titolarità della legittimazione nei "procedimenti diversi", eventualmente anche davanti al giudice amministrativo come potenziale giudice del "conflitto di attribuzioni" transfrontaliere, fino alle questioni di democraticità legate a statuto ed assemblea.

Il convegno si è concluso con una tavola rotonda incentrata sulle possibili soluzioni istituzionali per la pianificazione strategica transfrontaliera nella specifica area del Brennero. Il coordinatore del progetto Crossplan, prof. Francesco Palermo, ha quindi presentato i principali risultati della ricerca, raccolti in un *policy paper*. I rappresentanti della Provincia Autonoma di Trento (Nicoletta Clauser), della Provincia Autonoma di Bolzano (Klaus Luther) e del Land Tirolo (Andreas Greiter) hanno così espresso le loro valutazioni sulle problematiche sollevate ed indicato quale approccio alla cooperazione transfrontaliera sia seguito dalle rispettive amministrazioni, evidenziando nel complesso come il tema si presenti quale settore sensibile e meritevole di attenzione, anche per i possibili effetti benefici per l'amministrazione dei territori che i possibili sviluppi futuri potrebbero apportare. Infine, l'ing. Ezio Facchin, amministratore per parte italiana della Società Europea attualmente incaricata della costruzione del tunnel ferroviario del Brennero (BBT S.E.), ha fornito interessanti spunti di riflessione circa gli ostacoli tanto pratici quanto legali che un progetto infrastrutturale di portata strategica, quale è quello indicato, si trova ad affrontare.

Le soluzioni operative presentate quale risultato della ricerca si incentrano pertanto sull'analizzata istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera, con creazione di un ente transfrontaliero – nelle forme del GECT, che darebbe così veste comunitaria all'istituenda Euroregione – per l'asse del Brennero. In particolare tale ente dovrebbe auspicabilmente essere disegnato in modo da perseguire la cooperazione transfrontaliera secondo una prospettiva funzionale, proponendosi

quindi in questo caso quale mezzo funzionale allo sviluppo di una precisa azione o progetto transfrontaliero.

L'opzione per un ente generalista piuttosto che per uno di tipo funzionale si ripercuote poi – secondo quanto osservato dal gruppo di ricerca Crossplan – sull'ambito territoriale (il "dove"), su quello materiale (il "cosa"), sui soggetti (il "chi") e la forma organizzativa (il "come") della cooperazione, oltre che sulle modalità di assunzione delle decisioni ("in che modo").

Un approccio funzionale può in primo luogo essere vantaggioso in quanto la dimensione politica della cooperazione può essere perseguita con maggiore efficacia quando la stessa non sia l'immediato oggetto dell'azione, ma costituisca invece un requisito od una premessa strumentale ad altri beni.

Inoltre, nel caso del Brennero esiste un ambito materiale privilegiato in cui sviluppare la cooperazione di tipo funzionale, costituito in particolare dal governo del territorio transfrontaliero e dalla gestione strategica dello sviluppo territoriale in coincidenza con le politiche connesse al Corridoio infrastrutturale europeo 1.

Per quanto riguarda il "dove", la definizione dell'area in cui sviluppare la cooperazione transfrontaliera è oggetto di decisione politica, fermo il riferimento funzionale al citato corridoio infrastrutturale. Se si guarda alle specifiche esigenze del territorio i confini verrebbero a coinvolgere l'area bavarese e la provincia di Verona; l'approccio funzionale deve tuttavia tenere conto pure del dato politico e dell'area di riferimento operativa ideale, anche alla luce delle diverse capacità di integrazione tra territori. A questo riguardo il modello di cooperazione transfrontaliera dell'Alto Reno potrebbe essere un utile esempio, potendosi costruire una struttura a diversi livelli e cerchi concentrici di via via maggior coordinamento quanto più ristretta diviene l'area territoriale di riferimento.

Circa il "cosa", l'ente come andrebbe istituito nelle forme del GECT può senz'altro essere diretto alla realizzazione di azioni specifiche di cooperazione territoriale del tipo di quella riferita all'asse infrastrutturale del Brennero, e ciò potrebbe essere fatto anche in assenza di contributo finanziario dell'UE purché sia perseguito comunque il fine della coesione economica e sociale. Per quanto riguarda tuttavia l'individuazione delle specifiche materie rispetto alle quali gli enti territoriali possono validamente costituire un GECT si fa rinvio – come è emerso in

precedenza – alla legislazione nazionale, all'interno della quale il richiamo pare da riferirsi alle competenze attribuite alle due Province dallo Statuto speciale di autonomia e non tanto alle limitazioni materiali stabilite dall'accordo italo-austriaco di cooperazione transfrontaliera.

Un ente funzionale, volto al governo del territorio, non può comunque avvalersi di atti di diritto pubblico aventi natura vincolante per i terzi ma solo di raccomandazioni, da recepirsi autonomamente nei singoli territori regionali coinvolti (anche l'adozione di atti regolamentari è da ritenersi vietata e in ogni caso si deve disconoscere l'immediata efficacia giuridica degli atti assunti dall'organismo transfrontaliero nei rispettivi territori nazionali degli enti partecipanti), ponendo in essere veri e propri progetti riferiti al territorio transfrontaliero, tramite una politica territoriale propriamente detta e non, invece, risolvendo mere problematiche di rapporti di confine.

I progetti transfrontalieri strategici, essendo diretti alla realizzazione di obiettivi di lungo periodo, comportano poi necessariamente un'accentuazione della dimensione politica dalla quale sorge quindi un evidente problema di legittimazione democratica della cooperazione transfrontaliera, accentuata dal fatto che la direzione di queste iniziative è già di per sé ampiamente affidata agli esecutivi dei diversi livelli territoriali. Appare quindi necessaria la creazione di organismi permanenti che rappresentino una sede di confronto e coordinamento all'interno della nuova entità transfrontaliera.

Sempre per quanto riguarda la forma organizzativa, inoltre, ferma la possibilità che l'organismo transfrontaliero sia costituito nelle forme del diritto privato, solo realizzando lo stesso con gli strumenti del diritto pubblico sarebbe possibile porre in essere le attività tipiche della pubblica amministrazione.

Infine, circa le modalità di azione di una proficua cooperazione transfrontaliera ("in che modo"), va posta l'attenzione sugli strumenti della pianificazione strategica quale mezzo per assumere ed attuare decisioni efficienti ed efficaci garantendo, al contempo, pure una funzione sociale in termini di rappresentanza degli interessi locali.

A questo riguardo il Piano d'azione del Brennero 2009 è particolarmente importante perché diretto ad istituire uno stretto connubio tra la dimensione della

grande infrastruttura viaria inserita nel Corridoio 1 e quella delle ricadute in termini di sviluppo del territorio limitrofo.

Tramite pianificazione strategica, quindi, l'ente transfrontaliero può essere gestito con i metodi della democrazia deliberativa di modo che lo stesso territorio sia chiamato a definire in maniera condivisa il proprio "disegno strategico".

La proposta che è emersa in sede di ricerca Crossplan e che è stata esposta alla conferenza del 22 marzo si incentra quindi sulla creazione – nelle forme del GECT – di un'Euroregione politica, formata dai rappresentanti degli esecutivi regionali e cui sia affidato il compito di operare le scelte strategiche del governo del territorio transfrontaliero, in funzione delle ricadute economiche e di sviluppo territoriale determinate dal passaggio del Corridoio 1. Compito di tale agenzia transfrontaliera sarebbe da un lato quello di creare le soluzioni contenutistiche per l'area geografica e tematica dell'istituendo GECT, proponendo alla componente politica le scelte di sviluppo transfrontaliero più opportune, e dall'altro – una volta che tali progetti abbiano ricevuto il sostanziale avallo politico – quello di aprire il confronto con la società civile e con le istituzioni politiche locali.

A parere di chi scrive particolare pregio del convegno è stato anche quello di proporsi come occasione per arricchire la riflessione sul tema generale della *governance* multilivello partendo da una problematica di settore e "locale", quale quella della gestione dell'area di transito del Brennero.

Il problema della cooperazione transfrontaliera si evidenzia infatti, all'interno della riflessione giuridica, proprio ed in primo luogo quale esempio emblematico delle tendenze (più o meno) recenti in direzione di un sistema di *governance* che superi il modello di governo fondato su rapporti autoritari di gerarchia (c.d. *government*). In tal senso l'esame minuto delle problematiche concrete e degli specifici vantaggi portati da una gestione istituzionalizzata – nelle forme viste – dei rapporti transfrontalieri sottolinea i vantaggi e gli svantaggi dello stesso passaggio a modelli di gestione non rigidi c.d. di *governance* dell'area più vasta. E ciò è particolarmente importante in un contesto in cui l'Unione europea stessa si fa promotrice di processi decisionali aperti per dare visibilità a centri di interessi diversi, tutti dotati di proprie competenze e responsabilità, nell'intento di produrre una sede istituzionale per decisioni condivise in quanto risultanti della partecipazione e dalla sinergia non solo

dei diversi livelli istituzionali di governo coinvolti, ma anche eventualmente degli interessi diversamente rappresentati.

La cooperazione transfrontaliera diviene allora emblematica di questo “nuovo” modello, ciò nella misura in cui la stessa mira – proprio e per come ne è stata auspicata nel corso dei vari interventi la concreta operatività – alla convergenza delle azioni di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, operanti su diversi livelli ed in diverse realtà istituzionali. Si mira quindi a creare una sede di confronto – non gerarchizzato – tra interessi, di modo che le diverse competenze si trovino ad agire in sinergia per il raggiungimento di un obiettivo comune.

Tale sinergia può poi ovviamente svolgersi – e storicamente e logicamente si è venuta in primo luogo a svolgere – secondo moduli di azione privatistici (o, comunque, di tipo pubblicistico ma non comportanti l’entificazione della sede decisoria, come è nelle varie forme del partenariato o ancora nel c.d. contratto tripartito), l’istituzionalizzazione di un apposito soggetto pubblico rappresentando uno sviluppo ulteriore della tendenza descritta. L’interconnessione dei livelli e dei soggetti interessati è infatti perseguibile in modi e con strumenti diversi e proprio l’esame dei più recenti e completi meccanismi di carattere giuridico che consentono di svolgere tali processi decisionali transfrontalieri in modo sinergico – in quanto esame appunto opportunamente collocato nel tema più generale della *governance* e dei suoi vantaggi e svantaggi – ha costituito il punto di forza della complessiva disamina svolta dalle diverse relazioni.

Peraltro, anche il passaggio da strumenti privatistici, più semplici e flessibili, a istituti di diritto pubblico – seppur finalizzati alla creazione di quei modelli organizzativi tipici della *governance* – è significativo; ed infatti, tra le altre riflessioni, nel corso dei lavori è in sostanza emerso come il “valore politico aggiunto” del ricorso ad un ente vero e proprio già di per sé vale a giustificare l’abbandono di sistemi non dotati di personalità giuridica pubblica, anche perché in tal modo si incrementa la capacità di coinvolgimento delle popolazioni tramite collegamenti più stretti con gli enti esponenziali pubblici ed inoltre si permette a tale azione sinergica di fruire della forza che la dimensione pubblica porta con sé al fine di governare i grandi interessi economici che la gestione delle problematiche transfrontaliere normalmente porta con sé.

Che poi un percorso di *governance* tipicamente multilivello come è quello della cooperazione transfrontaliera debba esplicarsi tramite nuovi strumenti pubblicistici invece che in sedi informali o comunque a carattere privatistico-paritario non costituisce senz'altro un paradosso, essendo emerso in modo chiaro dai lavori come la flessibilità rimanga comunque il bene primario nella struttura di questi enti, che si propongono quali sedi di integrazione e coordinamento degli interessi. La dimensione della sussidiarietà, si potrebbe dire, rimane qui – opportunamente – anche di tipo verticale, il pieno e vero sviluppo di quella orizzontale in tali materie dovendo essere incentivato integrando tale dimensione della sussidiarietà in un quadro istituzionale unitario, ciò proprio perché in caso contrario la natura particolarmente complessa delle problematiche transfrontaliere rischierebbe di bloccare ogni dinamica – appunto orizzontale – di coinvolgimento o diretto intervento dei privati.