

Autonomia locale nella *multi-level governance*: «City Diplomacy» e «Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale», GECT

Antonio Papisca*

1. L'Agenda dell'Aja

Qualificati rappresentanti dei *local governments* – Comuni, Regioni, Province, Distretti, Contee, Länder – rivendicano un più ampio e riconosciuto ruolo politico nel sistema delle relazioni internazionali. Nei giorni dall'11 al 13 giugno 2008, per iniziativa di VNG-International, agenzia di collegamento degli enti locali dei Paesi Bassi¹, con la collaborazione dell'associazione «United Cities and Local Governments», UCLG², si è svolto all'Aja, nel Palazzo della Pace, sede della Corte Internazionale di Giustizia e di altri tribunali internazionali, il primo Congresso Mondiale sulla Diplomazia delle Città (*City Diplomacy*). Vi hanno partecipato oltre cinquecento autorità locali provenienti da tutte le regioni del mondo: tra gli altri, i sindaci di Barcellona, Kinshasa, Bethlehem, Montréal, Kabul. Aperti dal Sindaco dell'Aja, i lavori si sono conclusi con l'adozione, all'unanimità, della *The Hague Agenda on City Diplomacy*, un documento che, oltre a definire concetti ed elucidare principi, traccia un percorso d'azione di alto profilo politico nello spazio «glocale» della *governance*³. L'*incipit* dell'Agenda fa riferimento al 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani per affermare il «comune impegno di prevenire ed eliminare i conflitti violenti, proteggere i diritti umani e conseguire la pace e la giustizia». L'esplicito ancoraggio alla Dichiarazione Universale – radice *costituzionale* del vigente Diritto internazionale – intende significare che la rivendicazione di un più visibile ruolo dei governi locali nel sistema internazionale ha una chiara e forte legittimazione sotto il duplice profilo etico-politico e giuridico-formale. L'Agenda fornisce anche il concetto di «diplomazia delle città» come «lo strumento proprio degli enti locali e delle loro associazioni inteso a promuovere la coesione sociale, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, nonché la ricostruzione

* Titolare della Cattedra UNESCO in Diritti umani, Democrazia e Pace, Università di Padova.

¹ Si tratta di un'agenzia con funzioni analoghe a quelle dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, ANCI.

² Organizzazione non governativa (non profit) con status consultivo alle Nazioni Unite e presso altre Istituzioni multilaterali. L'ispirazione di «Città Unite» venne da Giorgio La Pira.

³ Vedi testo in questo fascicolo di «Pace diritti umani/peace human rights», pp. 115 ss.

nella fase post-conflitto, con l'obiettivo di creare un contesto stabile, in cui i cittadini possano convivere in pace, democrazia e prosperità».

Ci troviamo di fronte a un movimento politico destinato a crescere nel perseguimento di obiettivi ambiziosi⁴. I suoi esponenti, mobilitando forze e creando sinergismi per così dire dal basso, si propongono infatti di reagire alla crisi strutturale di governabilità statale e inter-statale che ha investito il mondo intero e le cui negative ripercussioni – in particolare, il restringimento della spesa pubblica a detrimento dei capitoli riguardanti i servizi sociali – si scaricano direttamente sugli enti di governo locale e regionale.

L'Agenda dell'Aja sottolinea che per far fronte all'impatto che i processi di globalizzazione hanno sulla vita quotidiana delle città «è necessario il concorso di tutti i possibili aventi interesse» (*stakeholders*), compresi dunque, e in prima fila, gli enti di governo locale.

L'approccio complessivo entro cui il movimento della *City Diplomacy* sta articolando il suo percorso di testimonianza civica e di azione politica, è quello della *global governance*, cioè della condivisione di una medesima strategia di *human security* e di *human development* a vari livelli territoriali, da quello micro-locale a quello macro-mondiale. Lo schema architettonico è la *multi-level governance*, ritenuta idonea a favorire il coordinato esercizio delle funzioni di un triplice ordine di istituzioni pubbliche: Stati, enti locali, istituzioni sopranazionali. In questo contesto, gli enti locali rivendicano adeguato riconoscimento «istituzionale» e spazio operativo anche in seno all'organigramma e ai processi decisionali delle istituzioni multilaterali, a cominciare dalle Nazioni Unite. A questo fine, adducono l'esempio del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, come la conquista (finora) più avanzata di status e ruolo in sede internazionale.

La «scelta preferenziale» degli enti locali per una dinamica di *multi-level governance*, da realizzare in base ai principi di sussidiarietà, rispetto dei diritti umani, stato di diritto, democrazia rappresentativa e partecipativa, contribuisce ad aggiornare e sviluppare la dottrina federalista in un contesto molto più ampio dal punto di vista spaziale e diversificato, quanto ad attori e soggetti in campo, rispetto al tradizionale orizzonte di quella dottrina. Gli enti di governo locale si dimostrano consapevoli del

⁴ Vedi il volume *City Diplomacy. The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*, a cura di A. Musch, Ch. van der Valk, A. Sizoo, K. Tajbakhsh, con saggi di A. Papisca, G. Frerks, D. van den Berg, K. Bush, A. Paz Ramos, M. Moor, M. Klem, Ch. Van Hemert, The Hague, VNG International, 2008 (edizioni anche in francese e in spagnolo).

fatto che è in stato avanzato il processo di de-territorializzazione della politica così come gestita dagli Stati-nazione sovrani e confinari. Senza ripetere l'ormai usuale riferimento al potere delle imprese multinazionali, ai processi di mondializzazione e ai sistemi di integrazione regionale, un argomento convincente è quello che attiene al contenuto e alla destinazione delle domande politiche che movimentano lo scenario mondiale. Persone, gruppi, associazioni, enti pubblici e privati chiedono provvedimenti muniti d'autorità sia ai governi degli Stati di rispettiva appartenenza sia, contemporaneamente, alle istituzioni internazionali: oggetto di questa domanda politica popolare sono la sicurezza, il benessere, l'ambiente sano, la protezione dei diritti umani. Emerge dal basso, in tutta la sua complessità, il problema di una corretta ed efficace divisione del lavoro politico fra i vari livelli con implicita indicazione di (*good*) *multi-level governance*. Paradossalmente ma non troppo, a voler profittare della de-territorializzazione della politica sono proprio gli enti di governo locale, cioè di istituzioni pubbliche che si caratterizzano proprio per il fatto di essere «territoriali». Ma il paradosso è soltanto apparente: il Comune è «territorio», ma non è «confine». È territorio per così dire depurato, almeno in via di principio, dalle malattie della statualità discriminataria e bellicosa.

2. La crisi della «forma Stato»

Le rivendicazioni di ruolo politico «glocale» vengono, come prima accennato, dalla consapevolezza, suffragata da sovrabbondante evidenza empirica, che la crisi della *governance* su scala mondiale investe non soltanto le ordinarie «capacità» di governo degli Stati – nel qual caso si tratterebbe di una crisi congiunturale –, bensì la stessa «forma Stato» – nazionale, sovrana, armata, confinaria – quale si è venuta articolando negli ultimi secoli. È pertanto crisi strutturale, ulteriormente aggravata dal fatto che le si accompagna la crisi della (pratica della) democrazia anche in quei Paesi che ne hanno più antica esperienza e che i più arroganti fra di loro vorrebbero anche esportare con le «guerre preventive». La crisi della «forma» è dovuta soprattutto al fatto che molteplici leve di governo sono state espropriate agli Stati dai processi di interdipendenza e globalizzazione, in modo irreversibile e sempre più spesso non istituzionale e non traspa-

rente. A sua volta la crisi della «qualità» democratica di processi e istituzioni nazionali è in gran parte imputabile al fatto che le articolazioni della democrazia rappresentativa e partecipativa, beninteso laddove esistono, continuano a essere confinate dentro lo spazio dei singoli Stati, dove rimane relativamente poco da «controllare» considerato che la presa delle grandi decisioni avviene in contesti extra-nazionali, trasparenti od opachi che siano. In ottica prognostica, non si tratta evidentemente di rinunciare alla democrazia intra- e infra-nazionale, si tratta anzi di rianimarla e rafforzarla oltrepassando le colonne d'Ercole dell'ormai asfittico spazio statual-nazionale. Altrimenti detto, la cura della democrazia sta nel dilatarne l'esercizio lungo un percorso che dal micro livello della *governance* locale, passando attraverso il meso-livello dello Stato, si completa e si sviluppa anche ai sopraordinati livelli, con al centro l'ONU e l'intero sistema delle Nazioni Unite. Anche in questo caso, l'esempio, naturalmente sempre perfezionabile, è quello dell'Unione Europea dove, com'è noto, per i cittadini dell'UE la pratica democratica è già fruibile mediante l'elezione diretta del Parlamento Europeo e la partecipazione ai processi decisionali comunitari attraverso una molteplicità di canali d'accesso.

3. Autonomia locale e responsabilità di proteggere

Tentiamo di illustrare rapidamente alcuni aspetti che ci sembrano caratterizzare la nuova cultura politica transnazionale quale va articolandosi partendo dal valore-principio del *local self-government*.

Lo sfondo per così dire assio-politico è, come prima anticipato, quello fornito dall'intreccio strategico delle filosofie di sviluppo umano e di sicurezza umana, come costantemente aggiornate ad opera delle Nazioni Unite con ricadute nei programmi e nelle politiche di organizzazioni regionali quali, in particolare, l'Unione Europea e l'Unione Africana. È il caso di ricordare che le due «filosofie» assumono a loro fondamento la centralità della persona umana e i diritti e le libertà che a questa ineriscono. Nel laboratorio della *City Diplomacy* si argomenta che, poiché gli obiettivi della sicurezza umana e dello sviluppo umano, indicizzati appunto dai diritti umani, devono essere perseguiti nei luoghi in cui le persone vivono, in particolare nelle grandi con-

centrazioni urbane delle città, alle autorità locali e regionali deve essere riconosciuta una maggiore autonomia decisionale per consentire loro di esercitare la «responsabilità di proteggere» i diritti umani, internazionalmente riconosciuti, di tutti coloro che vivono nei rispettivi territori.

Il riferimento che enti sub-nazionali fanno alla «responsabilità di proteggere» porta scompiglio negli ambienti della diplomazia degli Stati, dove si interpreta questo principio secondo la costruzione teorica fornita dal Rapporto della «International Commission on Intervention and State Sovereignty», ICISS, intitolato *The Responsibility to Protect* del 2001⁵, e recepita, quasi integralmente, dal Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite *In a Larger Freedom* del 2005⁶, ripreso a sua volta dalla Dichiarazione del Millennio +Cinque dell'Assemblea Generale dello stesso anno. In questi documenti si imputa il diritto-dovere di «proteggere» in via primaria agli Stati e, in via complementare (o sussidiaria), all'ONU e ad altre istituzioni multilaterali.

Nei documenti ufficiali ora citati la «responsabilità di proteggere» viene chiamata in causa al fine di legittimare l'intervento degli Stati, anche con l'uso del militare, all'interno di Stati in cui si perpetrano genocidi e violazioni estese e reiterate dei diritti umani senza che tali Stati abbiano la capacità o la volontà di prevenirli o di provvedere alla loro cessazione. Secondo il citato Rapporto ICISS, la radice della «responsabilità di proteggere» sarebbe costituita, in via primaria, dalla sovranità degli Stati, come dire: *noblesse oblige*, laddove sarebbe invece corretto, dal duplice punto di vista etico e giuridico, fondare questo tipo di responsabilità direttamente sul Diritto internazionale dei diritti umani e, per la sua traduzione operativa, ancorarne l'esercizio alle competenze e ai poteri delle istituzioni che legittimamente rappresentano la Comunità internazionale, con al centro, evidentemente, l'Organizzazione delle Nazioni Unite. La dottrina dei governi locali così come viene elucidandosi, sostiene questa seconda tesi, precisando che si tratta non di espropriare gli Stati del diritto-dovere di intervenire in determinate circostanze ma, al contrario, di rafforzarlo in un contesto di sicura legalità quale garantita dalla sopraordinata autorità delle Nazioni Unite. Questo diritto-dovere degli Stati deve pertanto comportare, in via preliminare, l'impegno a porre la massima organizzazione mondiale nella condizione di funzionare secondo quanto prescritto

⁵ Il Rapporto è stato preparato dalla «International Commission on Intervention and State Sovereignty» e pubblicato col titolo di *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

⁶ *In a Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Doc. A/59/2005, 21 March 2005.

dalla Carta delle Nazioni Unite – Capitoli VI, VII, VIII – in materia di sicurezza collettiva.

Dietro la rivendicazione di «compartecipazione» nella *governance* mondiale «su più livelli» avanzata dai governi locali sta anche la duplice preoccupazione, ampiamente condivisa con organizzazioni e movimenti transnazionali di società civile globale, di sottrarre la messa in opera del nobilissimo principio della responsabilità di proteggere, che prima di essere giuridico è di etica universale, al monopolio, tendenzialmente strumentalizzatore, esercitato dagli Stati più potenti, e di evitare l'ulteriore declassamento delle Nazioni Unite a ruoli meramente ancillari.

Nel reclamare la «loro» responsabilità di proteggere, con i mezzi non-violenti che sono (devono essere) loro connaturali, i governi locali fanno appello al dovere dei rispettivi Stati di non ostacolare l'esercizio, dentro e fuori dei loro territori.

A sostegno della legittima rivendicazione di ruolo transnazionale, i governi locali si appellano anche a quanto proclamato dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite «sul diritto e la responsabilità degli *individui*, dei *gruppi* e degli *organi* della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti» approvata dall'Assemblea Generale il 9 dicembre 1998 (corsivo aggiunto)⁷. L'art. 1 di questa *Magna Charta* dei difensori dei diritti umani stabilisce che «ciascuno ha il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare [*to strive*] per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali *a livello nazionale e internazionale*» (corsivo aggiunto). Tra i difensori dei diritti umani sono dunque esplicitamente annoverati anche gli «organi» della società. È il caso di sottolineare che le istituzioni di governo locale si configurano precisamente come «organi» della società, non dello Stato. La ragion d'essere dell'autonomia locale (*self-government*) sta proprio in questo dato genetico⁸. Nel citato art. 1 è indicato esplicitamente che per le attività di promozione e realizzazione dei diritti umani non esistono confini, lo spazio è pertanto quello di operatività del Diritto internazionale dei diritti umani, spazio «glocale» appunto. Se ne evince che i governi locali, facendosi assertori della responsabilità di proteggere i diritti umani internazionalmente riconosciuti, sono pienamente legittimati a rivendicare un ruolo anche formale in quello spazio dilatato. Insieme con le organiz-

⁷ Ris. AG/53/144.

⁸ Art. 114 della Costituzione Italiana: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

zazioni di società civile, i governi locali operano dunque per l'effettività del Diritto internazionale dei diritti umani, esercitando funzioni di rilievo «costituzionale» nel sistema delle relazioni internazionali.

Per certe orecchie, aperte soltanto all'ascolto di apologie statocentriche, quanto ho fin qui riassunto suona alla stregua della bestemmia o dell'eresia. Ancor più «scandaloso» dovrebbe suonare l'art. 7 della citata Dichiarazione delle Nazioni Unite: «Ciascuno ha il diritto, individualmente e in associazione con altri, di sviluppare e discutere nuove idee e principi riguardanti i diritti umani e di operare per la loro accettazione». C'è qui il riconoscimento di qualcosa che somiglia a un diritto d'iniziativa popolare da esercitare appunto nello spazio «glocale» dei diritti umani. L'idea della *City Diplomacy* rientra appunto in questo contesto legittimante.

4. L'operatività transnazionale dei governi locali

L'evoluzione politica e giuridica del sistema delle relazioni internazionali in chiave di interdipendenza complessa e globalizzazione con gli effetti, prima segnalati, di de-territorializzazione della politica, lavora contro l'uso monopolistico della territorialità da parte degli Stati in nome dei principi dell'integrità territoriale e dell'interesse nazionale. La situazione offre ai governi locali l'opportunità storica per accelerare lo sviluppo della loro identità originaria di attori di inclusione e di pace positiva, dentro e fuori dei Paesi d'appartenenza, e di candidati naturali alla *governance* dei beni pubblici globali (*global public goods*).

Sul terreno dei fatti, i governi locali ormai da molti anni operano per via transnazionale. La tipologia di ruoli comprende : a) la partecipazione ai programmi di organizzazioni intergovernative; b) la rappresentanza formale in seno a tali organizzazioni e la partecipazione ai loro processi decisionali; c) la gestione autonoma di programmi attraverso le loro associazioni.

a) L'agenda della partecipazione a programmi promossi da organizzazioni intergovernative può suddividersi in due capitoli, uno portante sulla cooperazione internazionale (programmi di cooperazione allo sviluppo decentrata, gestione di beni del patrimonio mondiale - *world heritage*), l'altro riguardante i nuovi, impegnativi compiti di aiuto umanitario e di *peace-building*.

Nel sistema delle Nazioni Unite il ruolo degli enti locali si attua in relazione a un'estesa gamma di programmi quali, tra gli altri: il «Joint UN Programme on HIV/AIDS» e il «City Aids Programme»; politiche per la prevenzione del 'crimine urbano' nel quadro di attività dello «UN Office on Drugs and Crime»; ART «Urban Millennium Partnership» e «World Alliance of Cities against Poverty» nel quadro di attività dello UNDP; programmi di pianificazione e gestione dell'ambiente urbano e questioni attinenti all'acqua nel quadro dello UNDP; «Growing up in Cities Programme», «Small Historic Coastal Cities Programme»; programmi collegati al regime di «World Heritage» e di dialogo interreligioso e interculturale in ambito UNESCO ecc.; programmi nell'ambito delle Commissioni Regionali delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale (miglioramento delle condizioni di vita negli ambienti urbani), dell'Organizzazione Mondiale della Sanità («Healty Cities Programme»). UN-Habitat è un settore che si è finora prestato ad ampia ed efficace partecipazione degli enti locali.

A livello regionale, il sistema dell'Unione Europea offre una ricca gamma di opportunità per la crescita di ruolo dei governi locali, tra le altre: INTERREG (per l'utilizzazione dei fondi strutturali); CLIP (Cities for Local Integration Policies for Migrants); EUROCITIES; «EU Territorial Agenda» e «EU Territorial Dialogue»; di recente, il «Gruppo Europeo di Integrazione Territoriale», GECT, di cui illustrerò la portata più avanti.

b) La rappresentanza formale degli enti di governo locale in seno alle organizzazioni intergovernative non è tuttavia proporzionale al contributo che essi danno alla realizzazione dei programmi di tali organizzazioni e, aspetto non trascurabile, alla loro legittimazione democratica. Il «Rapporto Cardoso» sulle relazioni tra Nazioni Unite e società civile sottolinea che «le autorità locali stanno svolgendo un ruolo crescente sia nei dibattiti politici alle Nazioni Unite sia nel conseguire obiettivi globali», costituendo «a key constituency», come dire un bacino di risorse legittimanti per le Nazioni Unite⁹. Pur trattandosi di enti che sono pubblici per loro stessa natura costitutiva, nel sistema delle Nazioni Unite essi sono rappresentati da una ONG denominata «United Cities and Local Governments», dotata di status consultivo alla stregua di altre 3.180 ONG¹⁰. Una situazione assolutamente anormale. Occorre peraltro segnalare che dentro la struttura dell'ONU funziona da qualche

⁹ *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, Doc. A/58/817, 11 June 2004.

¹⁰ Per il censimento delle ONG vedi *l'Annuario delle Organizzazioni Internazionali*, curato dalla UAI, Union des Associations Internationales, Bruxelles, 2006.

anno lo «United Nations Advisory Committee of Local Authorities», UNACLA, istituito nel quadro di UN-Habitat. Ma si tratta di una struttura di tuttora scarsa visibilità.

Nel sistema dell'Unione Europea, gli enti di governo locale e regionale sono rappresentati dal Comitato delle Regioni, organo dotato di funzioni consultive. È la forma tuttora più avanzata di rappresentanza dei governi locali in sede extra-nazionale. Sempre a livello regionale europeo, ma in questo caso nel sistema del Consiglio d'Europa (47 Stati membri), è in funzione un fertile sotto-sistema costituito dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali, articolato al suo interno in due «Camere». Si deve a questo Congresso l'esercizio di un ruolo assimilabile a quello degli esploratori o, se si vuole, dei «rompighiaccio», insomma di quei soggetti che aprono nuovi percorsi: nel nostro caso, per il riconoscimento del principio di «autonomia locale» e la sua realizzazione in forme di cooperazione «transfrontaliera», «interterritoriale», «territoriale». Il Congresso ha operato come propulsore di *standard setting* internazionale in materia: per sua iniziativa, il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione-quadro europea sulla Cooperazione Transfrontaliera (1980), la Carta Europea dell'Autonomia Locale (1985), vero e proprio manifesto del *self-government*, due Protocolli aggiuntivi alla Convenzione-quadro.

c) Gli enti locali cooperano tra di loro, autonomamente per via transnazionale, avvalendosi di reti organizzate in via permanente, finalizzate al perseguimento di una vastissima gamma di obiettivi. Oltre alla più volte citata «United Cities and Local Governments», si segnalano le seguenti «associazioni» e «reti»: Città dei Diritti umani, Città Interculturali, Global Metro City-The Global Forum, Mayors for Peace, Metropolis, Eurocities, Sister Cities International, Cities for Peace Prize (Unasco), Cities for Children, Union of Baltic Cities, European Network of Cities and Regions for the Social Economy ecc.

Un distinto discorso va fatto per le strutture deputate a gestire programmi di cooperazione transfrontaliera e interregionale. Lo status formale di tali strutture non ha autonoma valenza giuridica ed è molto variabile, considerato che può fondarsi su un semplice *memorandum of understanding (and cooperation)*. «Comunità di lavoro» quali Alpe Adria o Arge ALP sono essenzialmente dei «programmi» al pari delle cosiddette «Euroregioni».

5. GECT, nuovo soggetto territoriale transnazionale

Gli Stati continuano a dimostrarsi molto attenti a mantenere il controllo della gestione dei rispettivi territori ostacolando riconoscimenti giuridici di profilo elevato per forme di collaborazione transnazionale tra enti territoriali sub-nazionali. Ma una nuova prospettiva di «liberalizzazione territoriale» si è aperta nel sistema dell'Unione Europea.

Infatti, la condizione di pubbliche istituzioni territoriali, che operano al di là dei confini dello stato d'appartenenza con uno status ambiguo – a metà strada tra quello di «ONG» e quello di «Programma» –, è destinata a mutare in ragione della decisione presa in sede di Unione Europea di dar vita allo «European Grouping of Territorial Cooperation», EGTC. La traduzione italiana è: «Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale», GECT. La decisione è contenuta nel Regolamento (CE) n. 1028/2006 adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 5 luglio 2006¹¹. Siamo in presenza del più avanzato strumento giuridico internazionale – *rectius*, di diritto comunitario europeo – riguardante l'esercizio dell'autonomia territoriale locale nel presente sistema internazionale. Alla preparazione del testo ha contribuito in maniera sostanziale il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, in particolare con un suo Parere riguardante il Rapporto del Comitato delle Regioni dell'UE «A new legal instrument for cross-border cooperation» (Opinion 24, 2004). Questo Parere si segnala anche perché individua e definisce due tipi di cooperazione tra governi locali all'interno del più ampio schema della cooperazione *cross-border*, cioè oltre i confini statual-nazionali: cooperazione «inter-territoriale» e cooperazione «transnazionale». Si legge nel Parere che «la cooperazione *cross-border* implica cooperazione bi-, tri- o multi-laterale fra autorità locali e regionali operanti in aree geograficamente contigue». Si tratterebbe della tradizionale cooperazione transfrontaliera. La cooperazione inter-territoriale consiste nella «cooperazione bi-, tri- o multi-laterale fra autorità locali e regionali operanti in aree non contigue». Per cooperazione transnazionale deve intendersi «la cooperazione fra autorità nazionali, regionali e locali, portante su progetti e programmi che interessano più ampie aree contigue e coinvolgono attori di almeno due Paesi EU e/o paesi terzi». Il Congresso dei Poteri Locali e Regionali tiene a precisare che l'espressione «coopera-

¹¹ Pubblicato sulla «Gazzetta ufficiale» dell'Unione Europea il 31.7.2006.

zione decentrata» dovrebbe essere evitata nel contesto del precognizzato GECT poiché evocherebbe la soggettività di autorità soltanto «decentrate» e non «autonome» in via originaria. C'è qui l'implicita duplice preoccupazione di non lasciare in ombra il termine *self government* e di consentire l'esercizio di ruoli dei governi locali anche al di fuori di espresse disposizioni del Diritto internazionale pubblico.

Il Regolamento GECT si basa sull'assunto che «lo sviluppo armonioso del territorio comunitario nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale comportano il potenziamento della cooperazione territoriale», e che per ovviare alle «notevoli difficoltà incontrate dagli Stati membri, in particolare dalle autorità regionali e locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in un contesto di legislazioni e procedure nazionali differenti», si impongono «misure appropriate». Si ribadisce inoltre la necessità di rafforzare «la cooperazione territoriale all'interno della Comunità» in ragione anche «dell'aumento del numero di frontiere terrestri e marittime della Comunità a seguito dell'allargamento».

L'art. 1 stabilisce che «l'obiettivo di un GECT è di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, di seguito denominata "cooperazione territoriale" tra i suoi membri [...] al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale». È dunque recepita la tipologia tracciata dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa. Lo stesso art. 1, punti 2 e 3, dispone che il GECT «ha personalità giuridica» e «gode in ciascun Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto Stato membro. Esso può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio». Siamo dunque in presenza di una capacità di agire piuttosto ampia. La personalità giuridica del GECT, che non può non essere di diritto pubblico, viene acquisita nello Stato membro dell'UE secondo modalità stabilite dal Regolamento, dando così luogo all'automatico riconoscimento anche in tutti gli altri Stati membri.

Del Gruppo Europeo possono far parte soggetti di diversa natura, tutti accomunati dal fatto di essere entità «pubbliche»: Regioni, Comuni, Länder, ma anche Stati ed enti non territo-

riali (per esempio università e ospedali, sempre a condizione che anche essi siano pubblici).

Il GECT nasce sulla base di un accordo giuridico fra i soggetti partecipanti, si dota di uno statuto e di propri organi.

Si è prima evocato il fine primario del GECT: facilitare la cooperazione territoriale per rafforzare la coesione economica e sociale. Il Regolamento comunitario fissa un limite all'esercizio delle competenze, disponendo che il relativo esercizio non deve estendersi al campo della politica estera e della produzione normativa. Il commento a questo limite formale è che nel mondo globalizzato, perseguire gli obiettivi della coesione economica e sociale in un'ottica di «politica interna» ha poco senso. La prassi aiuterà a costruire una proficua divisione del lavoro politico tra i GECT e gli Stati all'interno del più ampio quadro istituzionale dell'integrazione europea.

6. GECT, *container* di sicurezza democratica

Insomma, prende vita nel sistema UE un organismo territoriale complesso che ha il segno distintivo della transnazionalità.

Siamo dunque in presenza di un fatto assolutamente innovativo nel contesto non soltanto dell'ordinamento comunitario europeo ma dell'intero Diritto internazionale. L'entità che assume rilievo giuridico anche oltre (*beyond*) l'ordinamento nazionale, è infatti un'entità *territoriale*. Da sempre sappiamo che al di fuori del diritto interno degli Stati, gli unici soggetti giuridici territoriali sono soltanto gli Stati, ciascuno *superiorem non recognoscens*: padroni unici ed esclusivi, *pro quota* differenziata, del territorio Terra. Già molti anni fa la Corte Internazionale di Giustizia affermava che i soggetti giuridici di un ordinamento non sono necessariamente identici quanto a loro natura e all'estensione dei loro diritti, e che la loro natura dipende dai bisogni della comunità. Nel corso della storia, lo sviluppo del Diritto internazionale è stato influenzato dalle esigenze della vita internazionale e il progressivo aumento delle attività comuni degli Stati ha dato luogo alla crescita di tipi d'azione sul piano internazionale a opera di entità che non sono Stati. Questo sviluppo è culminato nel 1945 con la creazione di un'organizzazione internazionale i cui scopi e principi sono specificati nella Carta delle Nazioni Unite¹². Il Diritto comunitario europeo sta ulte-

¹² *Reparation case* (1949) ICJ.

riormente innovando lungo questa linea di pluralizzazione e di diversificazione sostantiva della soggettività giuridica, con la peculiarità già prima sottolineata: «nuovi» soggetti di diritto sopranazionale hanno il carattere distintivo della territorialità.

In conclusione, le caratteristiche del GECT possono essere così riassunte: a) il nuovo soggetto giuridico nasce in base non ad accordo intergovernativo ma ad atto legislativo sopranazionale, b) di esso possono far parte entità fortemente diversificate quanto a natura costitutiva; c) ne possono far parte, a determinate condizioni, anche entità territoriali e funzionali di Paesi terzi; d) è dotato di un proprio distinto apparato organizzativo; e) ha capacità a stare in giudizio; f) non è determinante il requisito della «contiguità» territoriale.

La prassi dirà quanta capacità di *spillover*, sia geografico sia di scopo, sarà sprigionata dal GECT: essa varierà comunque da GECT a GECT. Nel funzionare, un GECT non potrà non avvertire esigenze nuove e dovrà adattare statuti e organi. Formalmente, gli Stati mantengono una potestà di controllo generale sull'intera dinamica funzionale dei GECT. Trattandosi però di entità territoriali transnazionali, nell'esercitare questa potestà lo Stato in cui ha sede il GECT (e che ha pertanto per primo proceduto a far scattare il riconoscimento a cascata della personalità giuridica) dovrà comunque fare i conti con gli altri Stati cui appartengono i membri del GECT.

A questo punto avanzo una considerazione di carattere squisitamente politico. Il GECT funzionerà quale «contenitore» di sicurezza per tutti i suoi membri: se, per ipotesi, uno dei Comuni o Länder o Università o Camera di Commercio che ne fanno parte si trovasse minacciato dalla degenerazione autoritaria del Paese d'appartenenza, all'interno del GECT scatterebbero solidarietà e protezione da parte degli altri membri. Il GECT, dunque, potrebbe essere molto utile ai fini dell'effettività degli articoli 6 e 7 del Trattato sull'Unione Europea che fanno riferimento ai principi fondativi dell'UE e a procedure di garanzia.

Il Comitato delle Regioni dell'Unione Europea sta attentamente seguendo il processo di germinazione dei GECT, fornendo anche criteri di carattere organizzativo e procedurale. Il Comitato ha di recente attivato al suo interno una *cellule de prospective*, una sorta di pensatoio che, per la sua prima uscita, ha organizzato una serie di «atelier» per riflettere sul potenziamento del Comitato e sullo sviluppo del principio di sussidiarietà nel qua-

dro architettuale della *multi-level governance*. L'attenzione del Comitato per il GECT si colloca in questo contesto di rinnovato impegno per la crescita dell'autonomia locale nello spazio della politica internazionale.

Riflessione conclusiva. La coesione economica e sociale è quella che si persegue realizzando «tutti i diritti umani per tutti» nelle comunità territoriali d'appartenenza in base all'interdipendenza e indivisibilità dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. All'interno di questa strategia politica sta il diritto umano alla sicurezza sociale. Conviene ai promotori dei GECT fare riferimento, sia nell'accordo istitutivo sia nello statuto, al paradigma dei diritti umani e delle libertà fondamentali quali riconosciuti dalla Dichiarazione Universale e dalle successive Convenzioni giuridiche in materia. Il riferimento consentirà agli organi del GECT di rivendicare la loro primaria «responsabilità di proteggere» i diritti umani di coloro che vivono nello spazio territoriale del GECT e di pretendere quindi che gli Stati non interferiscano nelle attività di solidarietà internazionale realizzate dallo stesso GECT. Il GECT, dunque, è legittimato anche dal Diritto internazionale dei diritti umani nel perseguire obiettivi di pace positiva come indicato dall'art. 28 della Dichiarazione Universale. In questa prospettiva, l'esperienza del GECT sarà utile all'associazione «United Cities and Local Governments» e ad altre reti transnazionali di governi locali al fine di portare avanti le seguenti proposte in sede di Nazioni Unite:

- a) pervenire all'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, di una Dichiarazione che riconosca l'autonomia territoriale (*self-government*) quale valore universale, in analogia con quanto proclama la Carta europea dell'autonomia locale;
- b) istituire, per decisione del Consiglio Economico e Sociale o, meglio ancora, della stessa Assemblea Generale, il Comitato dei Governi Locali delle Nazioni Unite;
- c) adottare, a opera dei suddetti organi delle Nazioni Unite, una Risoluzione contenente principi-guida per la creazione di un «Gruppo *Internazionale* di Cooperazione Territoriale».

Anche in questo campo, tutto positivo, l'esperienza europea fa da traino: *Europe leading by example*.

La cordata per realizzare con successo la scalata dell'autonomia territoriale locale alle Nazioni Unite comprende operatori istituzionali innovativi quali il Comitato delle Regioni UE, il Con-

gresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio Europeo, analoghi organismi in altri contesti regionali, la rete delle reti transnazionali dei governi locali, naturalmente i primi GECT in funzione.

Una nuova via alla pace e alla democrazia internazionale si è aperta per la riappropriazione del territorio-Terra da parte di istituzioni la cui naturale ragion d'essere è: territorio *ad omnes includendos*, non confine *ad alios excludendos*, quindi palestra di cittadinanza plurale e democratica. È un grande aiuto per la stessa *governance* degli Stati e delle istituzioni multilaterali¹³.

¹³ Come stanno rispondendo gli stati membri dell'UE all'obbligo imposto dall'art. 16 del Regolamento GECT di adeguare le rispettive legislazioni al fine di rendere possibile l'istituzione delle nuove entità territoriali transnazionali? Il termine ultimo era fissato al 1° agosto 2007. Soltanto metà degli stati (non c'è l'Italia fra di essi) lo ha rispettato. La Commissaria europea Danuta Hubner ha dichiarato di considerare la possibilità di attivare la procedura d'infrazione. I primi GECT formalmente istituiti sono a cavallo di Francia e Belgio (Lille, Tournai, Kortrijk), di Ungheria e Slovacchia (regione Ister-Granum), di Spagna e Portogallo (Galicia e Norte). Le proposte sono oltre cento.

