

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

Original

Verso i “bacini di vita” transfrontalieri: esperienze di integrazione funziona
le al confine tra Italia e Francia / Berisha, Erblin; Coletti, Raffaella - In: Il Trattato del Quirinale: nuovi orizzonti per la
cooperazione transfrontaliera italo-francese / Robert Botteghi, Raffaella Coletti, Anne Rainaud, Giulio M. Salerno,
Gabriella Saputelli, Philippe Weckel. - ELETTRONICO. - Roma : Cnr Edizioni, 2025. - ISBN 9788880806936. - pp. 85-
103

Availability:

This version is available at: 11583/3002014 since: 2025-07-22T14:30:03Z

Publisher:

Cnr Edizioni

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in
the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)



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

A cura di

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

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



Consiglio Nazionale delle Ricerche

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

Université Côte d'Azur

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

ISBN (ed. stampa) 978 88 8080 692 9

ISBN (ed. digitale) 978 88 8080 693 6

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

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



pubblicato da

©Cnr Edizioni, 2025

Piazzale Aldo Moro, 7

00185 Roma

www.edizioni.cnr.it

bookshop@cnr.it

in copertina

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

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



Indice generale

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

Prefazione	9
Andrea Cavallari e Philippe Voiry	

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

Parte Prima Le fondamenta

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

Philippe Weckel

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

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

Giulio M. Salerno

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

Parte Seconda

Lo spazio funzionale transfrontaliero: esperienze al confine Italia-Francia

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

Erblin Berisha, Raffaella Coletti

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

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

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

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

Parte Terza

Approcci di scienza amministrativa alla cooperazione transfrontaliera

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

Gabriella Saputelli

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

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

Jimmy Meersman, Jack Hebrard

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

Parte Quarta

Ricerca e partecipazione degli attori della cooperazione transfrontaliera

Il Trattato del Quirinale: una ricerca di senso?

Robert Botteghi

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

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

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

Anne Rainaud

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

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

Emanuela Rubbino

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

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

Gli eventi della rete DITER - CNR ISSIRFA

Emanuela Rubbino

241 |247

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

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

Erbilin Berisha, Raffaella Coletti

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

1. Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Per maggiori informazioni: www.espon.eu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-
18. P. Allmendinger, G. Haughton (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), 617-633.
 19. G. Cotella, E. Berisha (2021). Inter-Municipal Spatial Planning as a Tool to Prevent Small-Town Competition. The Case of the Emilia-Romagna Region. In: J. Bański (a cura di) *The Routledge Handbook of Small Town*. London: Routledge, 313-329.
 20. C. Walsh, M. Jacuniak-Suda, J. Knieling, F. Othengrafen (2012). Soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues. *European Conference Papers*. Regional Studies Association, Delft.
 21. Si veda Berisha et al, 2024 (nota 14).

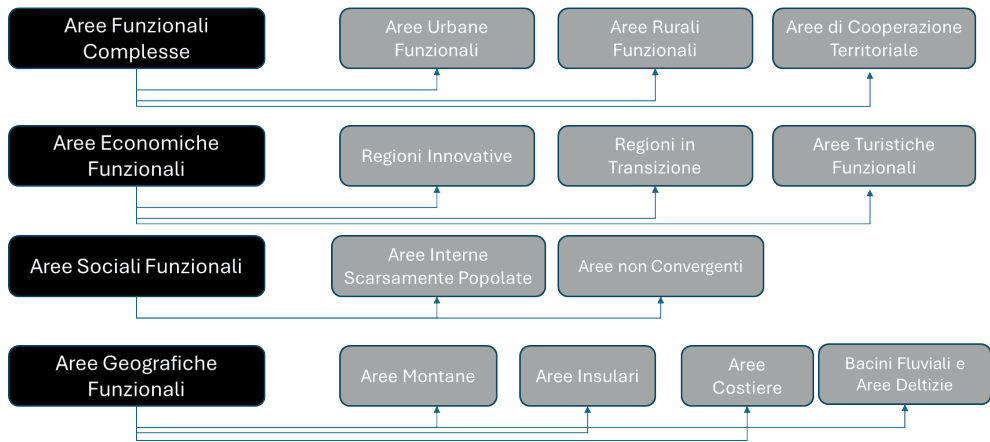


Figura 1 - Tipologie di Aree Funzionali. Fonte: Elaborazione propria

2.1 Le aree funzionali transfrontaliere

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Programmare e gestire le aree transfrontaliere

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Esperienze di integrazione transfrontaliera tra Italia e Francia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 I piani integrati del programma Interreg Alcotra

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

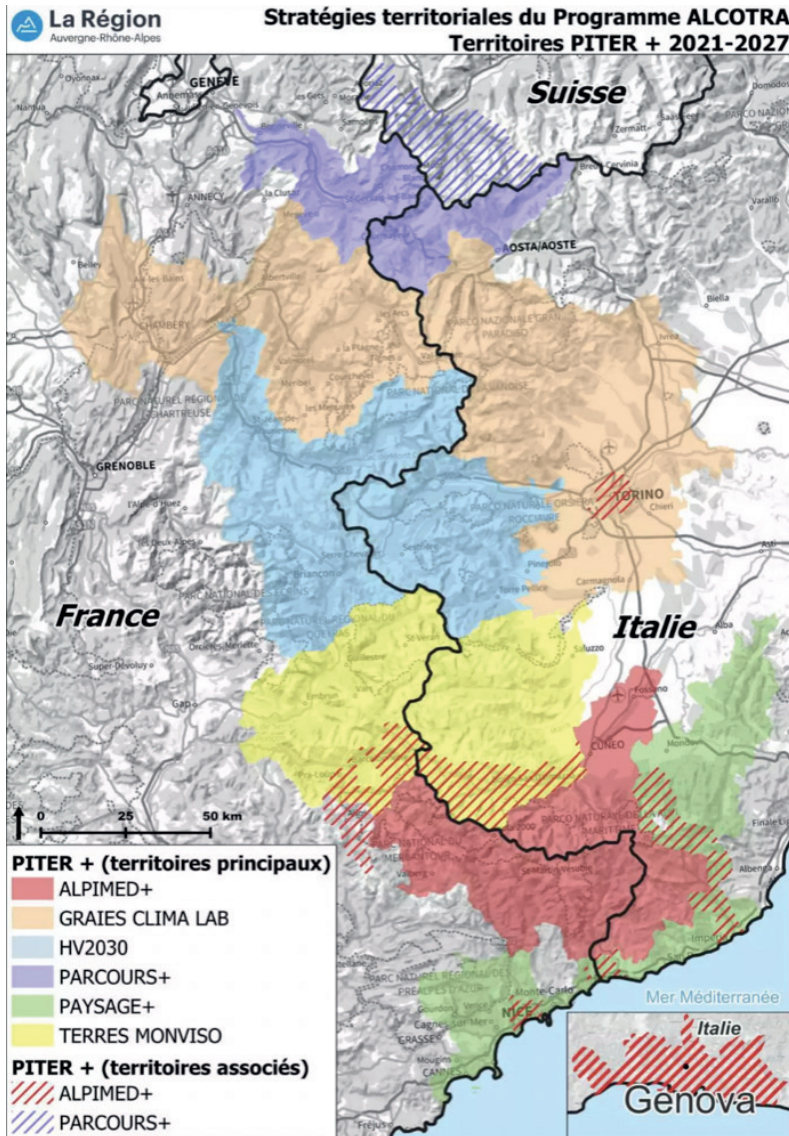


Figura 2 - I PITER+ nella programmazione 2021-2027. Fonte: Région Auvergne-Rhône-Alpes

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

3.2 I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale

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

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

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

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

3.3 Esperienze consolidate e nuove iniziative

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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