

XXXVIII SEMINARIO PER LA COOPERAZIONE MEDITERRANEA

STRUMENTI GIURIDICI PER PROMOUOVERE LA COOPERAZIONE TRA LE ISOLE BALEARI, LA CORSICA ET LA SARDEGNA NEL MEDITERRANEO OCCIDENTALE

Joan David Janer Torrens
Professore di diritto internazionale pubblico
Università delle Isole Baleari
Spagna
Email: joandavidjaner@uib.es

Il mio intervento si concentrerà sull'analisi degli strumenti offerti dal diritto dell'Unione Europea in relazione alle iniziative di cooperazione territoriale che la Sardegna, la Corsica e le Isole Baleari possono presentare per affrontare i problemi derivati dall'insularità, nonché se le città di questi territori possono partecipare a queste iniziative. L'analisi si concentrerà essenzialmente sulla figura del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) e sulla possibile creazione di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale.

Il fatto insulare è una realtà molto presente nella configurazione territoriale dell'Unione europea. L'UE ha 271 regioni, di cui 26 considerate in regioni insulari appartenenti a 13 Stati membri. Queste regioni rappresentano il 3,4% del territorio totale dell'Unione europea e hanno una popolazione totale di circa 14 milioni di abitanti. Allo stesso modo, tre Stati membri dell'Unione europea (Irlanda, Malta e Cipro) sono configurati come Stati insulari.

La discontinuità territoriale che l'insularità implica genera una serie di importanti squilibri come un più alto costo della vita, maggiori costi di produzione per le aziende, un più alto costo dei prodotti energetici, maggiori costi di investimento in beni pubblici, un minor uso delle economie di scala, proliferazione di comportamenti anticoncorrenziali nei mercati, elevata dipendenza da porti e aeroporti e grande vulnerabilità a situazioni esterne. Il fenomeno dell'insularità, e in particolare il fatto di essere circondati dall'acqua, la stessa dimensione dell'isola e la distanza dal continente, è configurato come un fattore che condiziona e limita chiaramente lo sviluppo economico e sociale di quel territorio.

Sebbene l'insularità faccia parte della realtà geografica e politica dell'Unione europea, la verità è che le misure adottate dall'Unione per correggere i problemi e i deficit legati all'insularità sono state molto limitate. Tutte le regioni insulari europee, comprese le Isole Baleari, la Corsica et anche la Sardegna hanno attivamente sostenuto la necessità per l'Unione di sviluppare politiche reali ed efficaci a favore dell'insularità. L'insularità e i problemi che ne derivano sono comuni a tutte queste regioni, ma ci sono anche differenze importanti che ostacolano chiaramente la definizione di una politica europea sull'insularità. Le 26 regioni insulari dell'Unione Europea hanno un alto livello di eterogeneità tra loro in termini di popolazione (ci sono isole come le Isole Baleari che superano il milione di abitanti mentre ci sono isole che non superano i 50 abitanti), superficie, grado di autonomia politica e tenore di vita (il Prodotto Interno Lordo per abitante oscilla tra il 45% e il 110% della media comunitaria). Inoltre, ci sono regioni insulari che accumulano un doppio o triplo handicap: insulare, area montuosa e bassa densità di popolazione.

Certamente, non si tratta di definire un'unica politica europea in materia di insularità, ma piuttosto di stabilire un quadro politico integrato che affronti in modo coerente tutti i problemi rilevanti delle regioni insulari dell'Unione. Ma non è così, perché la politica europea in questo settore si basa sulla dimensione territoriale della politica di coesione dell'Unione, come previsto dall'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Questo articolo allude espressamente alle

regioni insulari quali destinatari specifici della politica di coesione territoriale dell'Unione. L'Unione europea deve, in particolare dall'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del trattato di Lisbona, garantire lo sviluppo armonioso di tutti i suoi territori e regioni e si stabilisce che le regioni insulari devono essere oggetto di particolare attenzione.

Prima del riconoscimento della coesione territoriale nel diritto dell'Unione europea, già nel 1995, Corsica, Sardegna e Isole Baleari, consapevoli della necessità di istituire strutture di cooperazione politica con l'obiettivo di difendere il riconoscimento da parte delle istituzioni europee dell'insularità hanno infatti creato IMEDOC (Isole del Mediterraneo Occidentale). Nel 1995 il diritto dell'Unione Europea non prevedeva alcuna figura giuridica che coprisse questa iniziativa di cooperazione e, pertanto, IMEDOC è stata realizzata nell'ambito dell'Accordo Quadro Europeo per la cooperazione transfrontaliera tra comunità ed enti territoriali. IMEDOC nasce, oltre che come struttura di cooperazione tra tre limitrofe regioni mediterranee, come piattaforma per la difesa degli interessi insulari del Mediterraneo dinanzi alle istituzioni europee. La verità, però, è che IMEDOC non ha avuto un'operazione molto attiva.

Già collegata alla nuova politica di coesione territoriale prevista dall'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" definito nell'ambito della nuova politica di coesione per il periodo 2007-2013, è emerso nel 2006 la figura del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Efectivamente, la figura centrale che dovrebbe servire alle regioni insulari per richiedere fondi di coesione europei che devono consentire loro di affrontare i problemi di diversa natura derivanti dall'insularità è il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) creato con il regolamento 1082/2006, del 5 luglio 2006. Il GECT è una figura giuridica nuovissima che ha l'obiettivo di promuovere iniziative di cooperazione territoriale (transfrontaliera, transnazionale e interregionale) presentate dalle autorità regionali e locali dell'Unione europea. Il GECT costituisce uno strumento utile per le regioni insulari europee che consente loro di ottenere finanziamenti europei e di affrontare i problemi derivanti dall'insularità. Attualmente, 69 GECT sono stati istituiti in tutta l'Unione. La cooperazione territoriale europea è un obiettivo finanziato con fondi regionali che verranno incanalati attraverso il GECT.

In questo nuovo contesto di promozione e intensificazione della cooperazione territoriale e in linea con lo stesso concetto di "governance multi-livello" che mira a coinvolgere gli enti locali nello sviluppo e nell'applicazione delle politiche comunitarie, i GECT emergono come un nuovo strumento giuridico volto a rispondere alle difficoltà che gli Stati membri e le loro autorità regionali e locali hanno incontrato nello svolgimento e nella gestione delle attività di cooperazione territoriale a causa dell'esistenza di diverse leggi e procedure nazionali.

La pratica e l'esperienza accumulata nella gestione dei fondi di coesione durante il periodo 2000-2006 avevano evidenziato che figure esistenti fino ad ora come il Gruppo di Interesse Economico Europeo (GEIE) o la Società Cooperativa Europea (SCE) non erano stati di grande utilità per organizzare la cooperazione territoriale fino a quel momento canalizzata dall'iniziativa INTERREG. Da qui la necessità di progettare un nuovo strumento giuridico che sia utile per gestire il significativo aumento delle risorse economiche che il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione hanno dedicato alla cooperazione territoriale nel quadro del periodo 2007-2013.

Il Regolamento 1082/2006 stabilisce i profili di questa nuova figura giuridica che, facoltativamente, può essere creata da Stati, enti regionali e locali ed enti di diritto pubblico con l'obiettivo di facilitare e promuovere la realizzazione di diverse iniziative di cooperazione territoriale con lo scopo esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale. Il GECT, una volta costituito secondo le disposizioni dei regolamenti e delle norme adottate dagli Stati per garantirne₂

l'effettiva applicazione, avrà personalità giuridica e dovrà attenersi a quanto indicato nell'accordo e nello statuto di costituzione del GECT. Quest'ultimo avrà la capacità di agire e la sua funzione sarà essenzialmente focalizzata sull'attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità. Il regolamento consente inoltre ai GECT di svolgere qualsiasi altra attività di interesse per i loro membri, indipendentemente dal fatto che dispongano o meno di finanziamenti comunitari.

In ogni caso, l'istituzione di un GECT non è obbligatoria per poter accedere ai fondi della politica di coesione, sebbene la partecipazione di soggetti di diversi Stati possa porre problemi nella gestione e nell'esecuzione dei progetti. Per questo motivo, il valore aggiunto rappresentato dalla costituzione di un GECT risiede nella creazione di una figura dotata di una propria personalità giuridica con capacità di gestire i fondi ottenuti in modo autonomo ed indipendente dagli enti partecipanti. Il Comitato delle regioni, organismo che ha promosso l'istituzione dei GECT, riconoscendo che sono uno strumento fondamentale per plasmare l'Europa delle regioni, ha sottolineato che tre sono i fattori a favore della loro costituzione: primo, il GECT "istituisce un meccanismo decisionale più completo e trasparente e una struttura giuridica permanente che possa riunire membri in diversi contesti istituzionali e settoriali"; in secondo luogo, sono un "mezzo per creare una piattaforma per il dialogo politico e per raggruppare e istituzionalizzare i programmi transfrontalieri nella regione"; in terzo luogo, un GECT "conferisce legittimità alla cooperazione, la rende più indipendente da una volontà politica che può cambiare e, in generale, garantisce che la cooperazione abbia grande rilevanza".

Le Isole Baleari sono state particolarmente attive nella creazione e partecipazione ai GECT dal 2009. Pertanto, le Isole Baleari fanno parte del GECT dei Pirenei Mediterranei insieme alla Catalogna e alle regioni francesi della Linguadoca e del Midi-Pirenei, così come in un'altro con una vocazione chiaramente insulare come il GECT Archimed (sinonimo di "Arcipelago Mediterraneo") insieme a Sicilia e l'Agenzia di Sviluppo di Larnaka (Cipro). La Sardegna è entrata a far parte di questa GECT nel 2011. La sede di Archimed è a Taormina (Sicilia). Durante la fase di costituzione di questa GECT, si è fatto riferimento alla partecipazione della Corsica, dell'isola di Gozo (Malta) e dell'Agenzia per lo sviluppo di Heraklion (Creta). Gli antecedenti di questo Gruppo risalgono al gruppo EURIMED che è stato creato nel 2004. EURIMED è stato istituito come gruppo di pressione transnazionale delle regioni insulari del Mediterraneo all'interno dell'Unione europea per evidenziare i problemi e i deficit derivati dall'insularità. Per dotarsi di personalità giuridica e per fornire maggiore stabilità e per poter accedere ai finanziamenti comunitari, il gruppo EURIMED ha scelto di diventare un STRP.

La novità di ARCHIMED è che integra territori che condividono confini marittimi e non fisici. I territori che lo compongono hanno come legame comune il fatto di trovarsi nel Mediterraneo, ma non sono geograficamente vicini. ARCHIMED ha essenzialmente come obiettivo la difesa e la promozione degli interessi comuni delle regioni insulari del Mediterraneo e i suoi campi di azione sono i seguenti: gestione sostenibile delle risorse naturali, sviluppo rurale, pesca, trasporti, cultura, turismo, ricerca e innovazione, energia, migrazione e cooperazione territoriale euromediterranea.

Il grande problema che le Isole Baleari, la Sardegna e la Corsica affrontano quando sviluppano iniziative di cooperazione territoriale che consentano loro di accedere ai fondi europei per alleviare la loro insularità è che il regolamento 1083/2006 che stabilisce le disposizioni generali relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Coesione stabiliscono una distanza massima di 150 km. per quanto riguarda le frontiere marittime quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera. Questo criterio, che il governo delle Isole Baleari ha ripetutamente chiesto fosse rimosso dal regolamento o reso più flessibile, condiziona le iniziative di cooperazione territoriale che si potrebbero realizzare.

Appare necessario, quindi, che i governi di Spagna, Francia e Italia prendano i passi necessari con la Commissione Europea e il Consiglio con l'obiettivo di modificare la distanza di 150 km del confine marittimo al fine di realizzare iniziative di cooperazione transfrontaliera.

Il governo delle Isole Baleari ha anche tentato di creare alleanze con i territori insulari vicini con problemi simili al fine di spingere l'Unione a riconoscere chiaramente i problemi che si presentano alle regioni insulari del Mediterraneo e ad adottare politiche e fondi specifici per affrontare questi problemi. Con l'obiettivo di influenzare la definizione di nuovi criteri per la coesione territoriale dal 2020 e legata all'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione per il periodo 2021-2027, l'8 ottobre 2019, i presidenti della Corsica, la Sardegna, le Isole Baleari e Gozzo hanno approvato una dichiarazione insulare a Bruxelles volta a rivendicare il fatto insulare nell'Unione europea. Nel documento che si è approvato, si fa riferimento al nuovo concetto di "insularità mediterranea".

L'obiettivo perseguito con l'approvazione della suddetta dichiarazione era che le politiche dell'Unione in materia di insularità abbiano una portata trasversale e che l'Unione sviluppi e metta in pratica una vera coesione territoriale. La Corsica, la Sardegna, le Isole Baleari e Gozzo chiedono di migliorare la connettività con il continente, azioni che servono a contenere l'impatto ambientale nel Mediterraneo e compensare i costi dell'insularità. Per queste quattro regioni insulari, l'Unione europea deve essere molto sensibile alla vulnerabilità delle isole dovuta ai cambiamenti climatici, alla pressione umana e alla dipendenza dai combustibili fossili. Studi recenti indicano che il cambiamento climatico avrà un effetto particolarmente negativo sul Mediterraneo e, pertanto, le regioni insulari del Mediterraneo, ivi comprese le Isole Baleari, stanno cercando di sensibilizzare l'Unione sullo sviluppo di politiche attive in questo settore e ad anticipare i suoi effetti negativi. Questo nuovo concetto di insularità mediterranea potrebbe tradursi nella creazione di un nuovo GECT composto da Corsica, Isole Baleari e Sardegna, ma anche isola di Sicilia o Gozzo. Certamente non è facile creare questo tipo di struttura o gestirla, come dimostra il fatto che precedenti iniziative di cooperazione insulare come IMEDOC o ARCHIMED hanno avuto poca proiezione pratica. Questo nuovo Gruppo potrebbe includere anche le principali città di queste isole e beneficiare di iniziative e finanziamenti, poiché anche le città possono far parte delle GECT

L'obiettivo della cooperazione territoriale europea è stato specificato in tre aree di cooperazione: a) transfrontaliera (che sono quelle proposte nell'quadro d'un GECT per i territori che condividono i confini terrestri e marittimi); b) le transnazionali (che sono le regioni proposte di Stati dell'Unione Europea e Stati terzi di cui si possono citare la Regione Macro-Baltica, il Danubio, l'Adriatico-Ionio e l'Alpino) e, c) le interregionali, che sono quelle che possono essere svolte da una qualsiasi delle 271 regioni dell'UE indipendentemente dalla loro natura di confine o dal fatto che appartengano a una specifica area geografica.

Attualmente non esiste una Macroregione del Mediterraneo che includa territori europei e di paesi terzi nel Mediterraneo occidentale e, quindi, da un punto di vista geostrategico e per facilitare l'accesso ai fondi europei, sarebbe opportuno creare una Macroregione del Mediterraneo occidentale con la partecipazione dei territori insulari del Mediterraneo di Spagna, Francia e Italia che comprende anche regioni del Marocco, Algeria e Tunisia.

La Corsica, la Sardegna et le Isole Baleari difendono la necessità che le istituzioni dell'Unione adottino misure chiare a difesa dell'insularità, difendendo il nuovo concetto di insularità mediterranea. La creazione di un GECT tra le tre isole potrebbe dare un senso a questo concetto, ma sarebbe necessario che Francia, Italia et Spagna prendessero preventivamente le misure necessarie per eliminare il requisito di 150 km al fine di presentare iniziative di cooperazione transfrontaliera.