

Walter Ferrara

Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia

LE EUROREGIONI

Accanto alle Commissioni intergovernamentali e alle Comunità di Lavoro, si sono affermate tra gli enti autonomi locali degli stati europei altre forme di cooperazione, che hanno dato vita a vere e proprie regioni comuni o Euroregioni. Queste strutture non rappresentano un nuovo livello amministrativo, ma un'interfaccia, un centro servizi per tutte le persone e per ogni ente al di qua e al di là del confine. Il vantaggio essenziale delle Euroregioni è soprattutto di tipo pratico. Grazie al loro legame diretto con il territorio, infatti, queste istituzioni sono in grado di individuare i problemi delle zone frontaliere già al loro nascere e di evitare che ne sorgano gravi conseguenze. Esse rappresentano, inoltre, uno strumento di armonizzazione e collegamento tra i vari organi, dotati ciascuno di particolari competenze, delegati dallo stato alla gestione delle politiche regionali.

Spesso, infatti, lo stato ha mostrato difficoltà nel modificare le sue strutture o competenze in considerazione delle regioni di confine. Occorre quindi un elemento di contatto e servizio che sia transfrontaliero nella struttura e nell'organizzazione, affinché le decisioni di rilevanza transfrontaliera possano concretizzarsi con gli stessi collaudati meccanismi nazionali siano essi politici o progettuali. Le Euroregioni nascono quindi dal bisogno di dare razionalità e coerenza alla gestione degli interessi transfrontalieri, attraverso un ente comune, dotato di poteri autonomi, di proprie competenze e di organi permanenti in grado di rispondere concretamente alle esigenze delle popolazioni di confine. Benché la struttura organizzativa delle Euroregioni sia molto simile a quella delle Comunità di Lavoro (assemblea dei membri, commissioni, gruppi di lavoro, presidenza a rotazione), la partecipazione dei governi locali al loro interno è più comune, le camere di commercio, le università e altri organi non pubblici sono più coinvolti e il "sentimento comunitario" è più presente. Questo tipo di cooperazione interessa soprattutto determinati bacini geografici, come l'area scandinava, la zona di confine lungo il Reno, la zona pirenaica e, recentemente, anche l'Est-Europa. Per citare alcuni esempi delle oltre quaranta Euroregioni presenti sul territorio continentale, si possono menzionare le intese tra enti territoriali locali stabilite tra Germania e Paesi Bassi: Euregio (1958); Regio Rhein-Waal (1969); Regio Ems-Dollart (1978); tra Germania, Svizzera e Francia: Regio Basiliensis (1963); tra Germania e Repubblica Ceca: Euroregione Egrensis (1991); Euroregione Elba (1992); Euroregione Erzgebirge-Krusne Hory (1992); Euroregione Bayerischer Wald/Sumava (1993); tra Germania e Polonia: Euroregione Pomerania (1991); Euroregione Spree-Neisse-Bober (1992); Euroregione Pro Europa Viadrina (1993); tra Germania, Polonia e Repubblica Ceca: Euroregione Neisse-Nisa-Nysa (1991); tra Ungheria, Polonia, Ucraina, Slovacchia e Romania: Euroregione dei Carpazi.

Le Euroregioni sono enti dotati di una propria autonomia, definita dalle competenze loro riconosciute dall'apparato statale, che quindi mantiene una completa sovranità sul territorio interessato dalle attività delle varie Euroregioni. Tra le numerose condizioni che devono essere presenti affinché l'ipotesi di istituire una Euroregione abbia successo il presupposto fondamentale è anzitutto che i soggetti e gli enti interessati da iniziative di cooperazione condividano dei valori comuni sulla base dei quali costruire un rapporto di fiducia e di armonia. In tal senso assume quindi una grande importanza un'analisi relativa al substrato culturale, sociale, giuridico ed economico delle zone di confine che intendono creare un'istituzione di controllo e gestione di attività transfrontaliere comuni. L'istituzione di una Euroregione comporta infatti la predisposizione di schemi operativi e normativi che devono trovare fondamento non solo su esperienze di cooperazione già in atto, ma anche su forti motivazioni e aspirazioni, in modo da rispondere alle esigenze di tutti i soggetti che decidano di farne parte.

Per meglio indicare le attività e le funzioni delle Euroregioni, ci soffermeremo su due casi in particolare: l'Euregio, una delle prime e più sviluppate regioni comuni europee, e l'Euroregione Neisse, una delle ultime associazioni istituite e simbolo delle possibilità offerte dalla cooperazione transfrontaliera nell'Europa centro orientale dopo la rivoluzione "di velluto".

Formato dalle parole Europa e regioni, il nome Euregio indica contemporaneamente il territorio e il concetto, designando le regioni situate dalle due parti della frontiera tedesco-olandese fra il Reno, l'Ems e l'Ijssel. L'area dell'Euregio copre 6.700 kmq con una popolazione di 1,6 milioni di persone. La cooperazione è iniziata nel 1958 sulla base di un passato comune e di una similitudine dei problemi economici e sociali. Euregio è composta da 110 municipalità, città e "Kreise" e ricopre il campo d'attività di tre comunità di comuni:

la comunità di comuni Rhein-Ems (KD Rhein-Ems) per la Germania;

la "Samenwerkingsverband Twentw" (ST) e

la "Samenwerkingsverband Oost-Gelderland" (Sog) per l'Olanda.

L'istituzione ha per scopo di favorire le buone relazioni tra gli abitanti e le autorità e di promuovere le iniziative di cooperazione a tutti i livelli e in tutti gli ambiti di attività. L'Euregio non è definita secondo un quadro giuridico di diritto pubblico, ma le tre comunità e gli organi che ne dipendono nominano o eleggono i membri dei differenti organi dell'Euregio.

- Il Consiglio dell'Euregio (Euregio Rat), istituito nel 1978 ed organo supremo dell'Associazione, composto da 58 rappresentanti politici (29 tedeschi e 29 olandesi), che compiono contemporaneamente le funzioni di consiglieri e di

coordinatori per tutte le questioni affrontate. Attraverso raccomandazioni, il Consiglio esercita delle competenze indirette nei confronti non solo dei comuni ma anche degli organi nazionali di decisione. Suo compito è inoltre legittimare il lavoro dell'Euregio nel quadro delle relazioni esterne.

- I Gruppi di lavoro dell'Euregio preparano le sessioni del Consiglio e assicurano la continuità delle politiche generali dell'istituzione quando il Consiglio non è in seduta.
- Il segretariato dell'Euregio, composto dai direttori della Comunità Euregio, svolge gli affari correnti dell'istituzione. Differenti gruppi di lavoro e commissioni sono stati inoltre creati per portare a termine progetti nel campo dell'economia, dei trasporti, del turismo, dell'agricoltura, degli affari sociali, della cultura.

L'Euregio ha come obiettivo ultimo la realizzazione dell'Europa delle regioni a una scala più piccola e comprensibile. Il suo successo è dovuto ai vantaggi di una struttura molto particolare, e soprattutto alla grande apertura della popolazione all'idea transfrontaliera. Qui l'idea d'integrazione è infatti verificata nella realtà, il che permette all'Euregio di agire come una regione unica e non come una giustapposizione di regioni frontaliere. L'indipendenza dell'Euregio è basata sui poteri locali e sulla certezza di un apporto finanziario dovuto ai contributi dei comuni membri. Il fatto che gli eletti di tutti i livelli partecipino al Consiglio dell'Euregio e il contatto diretto con la popolazione assicurano un'applicazione efficace delle raccomandazioni adottate. La partecipazione quasi diretta della popolazione fa in modo che la circolazione delle idee nelle regioni avvenga dal basso verso l'alto. In questo modo, poiché le resistenze sono vinte già al primo livello, le proposte presentate alle istanze statali si trovano rafforzate da un largo consenso della base. Anche in altre forme d'organizzazione esiste una negoziazione diretta con le autorità statali, ma, poiché il livello comunale viene integrato tardivamente nelle discussioni, quest'ultimo non può partecipare veramente al processo di presa delle decisioni e si creano quindi degli ostacoli nella realizzazione dei progetti. Nell'Euregio, invece, la partecipazione popolare è assicurata sin dall'inizio e viene di conseguenza soddisfatto pienamente il bisogno di intervento degli abitanti nelle politiche che influenzano la loro vita quotidiana. Fra tutte le regioni transfrontaliere dotate di organi propri, infatti, l'Euregio è stata la prima che ha istituito un Consiglio parlamentare formato da rappresentanti eletti a livello regionale. Ciò ha reso possibile una maggior efficacia della sua azione e ha dato piena legittimazione alle sue attività. L'esperienza dell'Euregio si pone quindi come modello per le istituzioni transfrontaliere che stanno nascendo in tutto il continente, e, in particolare, nell'Europa dell'Est. È infatti proprio in quest'area del continente, in particolare lungo i confini con gli stati dell'ex-blocco comunista, che si collocano le più recenti iniziative in materia di cooperazione regionale transfrontaliera.

La spettacolare evoluzione della situazione geo-politica in Europa centrale e orientale dopo il crollo del muro di Berlino e la caduta dei regimi comunisti, ha introdotto una nuova dimensione nella cooperazione transfrontaliera tra questi paesi e soprattutto tra loro e i vicini dell'Ovest. Questa cooperazione, inesistente o appena abbozzata nel periodo della guerra fredda, era di natura piuttosto casuale, se non aleatoria, nei precedenti regimi socialisti. Infatti, quando si riusciva a creare una qualche forma di cooperazione in un settore, subito l'isolamento, il rifiuto, o molteplici ostacoli burocratici la bloccavano in altri ambiti. Dopo la "rivoluzione di velluto", la cooperazione è divenuta indubbiamente più facile, ma sono sorti alcuni problemi, prima inesistenti, che ne impediscono la piena e sicura realizzazione. La nuova situazione ha infatti comportato alcuni fenomeni negativi determinati dalla generale crisi economica (declino del commercio estero, svalutazione della moneta) e dalle mutazioni sociali e politiche. Dal 1990, tuttavia, delle forme di cooperazione transfrontaliera istituzionalizzata (come le Euroregioni) o molto più informali, hanno cominciato a svilupparsi alle frontiere dell'Europa centrale con l'Unione Europea e a quelle dell'Europa orientale con l'Ucraina e la Bielorussia. In tutti questi casi, il compito che ci si propone è di interessare, sulla base di un passato storico comune, una maglia di relazioni economiche e sociali. Gli obiettivi della cooperazione sono principalmente economici (vie di comunicazione, cooperazione tra imprese, servizi pubblici comuni), culturali e linguistici (scuole miste, scambi di studenti, programmi per apprendere la lingua del vicino).

L'Euroregione Neisse, prima Euroregione creata in Europa centrale, si trova ai confini fra l'Unione Europea e due paesi dell'Europa centrale. L'istituzione comprende tre regioni frontaliere situate nel cuore dell'Europa ai confini della Germania, della Polonia e della Repubblica Ceca. Da questo punto di vista, quindi, l'area è strategicamente molto importante, perché costituisce una sorta di banco di prova per le relazioni dell'UE con i paesi dell'Europa centrale.

L'Euroregione Neisse ha una superficie complessiva di circa 11.800 kmq ed è abitata da quasi 1,6 milioni di abitanti. Le differenti zone dell'Euroregione sono delimitate come segue:

- la parte polacca dell'Euroregione Neisse è costituita dai villaggi e dalle città che si trovano sul territorio della bassa Slesia. La superficie del territorio è di circa 4.380 kmq e il numero degli abitanti raggiunge le 520 mila unità;
- la parte ceca comprende i territori della Boemia del nord, per una superficie totale di 1.830 kmq e una popolazione complessiva di 420 mila abitanti;
- la parte tedesca dell'Euroregione Neisse si stende sul territorio dell'alta Lussazia e su parte della Bassa Slesia. La sua superficie è di 5.250 kmq e la popolazione di circa 725 mila abitanti.

La regione, nel suo complesso rivela le tracce di un passato comune, grazie alla secolare convivenza delle popolazioni che abitano in queste aree. Dal nord al sud è infatti presente una via commerciale formata dalla valle del Neisse e, di conseguenza, praticamente da sempre esistono delle relazioni molto strette tra l'alta Lussazia e i paesi dell'ex-Corona boema. Oltre ad un passato comune, tuttavia, l'Euroregione ha anche comuni problemi di sottosviluppo delle strutture e di inquinamento ambientale (la speranza di vita è in questa zona di cinque anni inferiore alla media europea), ma offre dei tesori artistici e ha delle potenzialità turistiche da sfruttare.

L'Euroregione è stata fondata nel 1991 a Zittau, in presenza dei presidenti polacco, ceco e tedesco. L'impulso originario

alla creazione dell'organizzazione è stato dato da LACE, dall'ARFE (di cui l'Euroregione è divenuta membro) e dai politici comunali delle tre regioni di frontiera. Gli sforzi congiunti di queste varie istanze hanno portato alla creazione di un'associazione comunale dei tre paesi. Quest'associazione elegge gli organi supremi, come il congresso dei rappresentanti, al cui interno vengono poi scelti dieci delegati di ciascun paese che danno vita al consiglio dell'Euroregione Neisse. Il consiglio gestisce e coordina l'attività dei gruppi di lavoro, istituiti per trovare delle soluzioni concrete ai vari problemi esistenti. Attualmente i gruppi sono sette: ambiente ed energia; pianificazione, trasporti, turismo, comunicazioni regionali; cultura, educazione, gioventù, protezione dei monumenti storici; economia, agricoltura; protezioni contro le catastrofi, sicurezza; autorità statali e autogestione.

Gli obiettivi prioritari dell'Euroregione sono i seguenti:

- eliminazione dell'impatto restrittivo delle frontiere nazionali, con lo scopo di favorire, in particolare, lo sviluppo delle piccole e medie imprese;
- miglioramento del livello di vita degli abitanti dell'Euroregione Neisse, cercando anche di rendere più permeabili le frontiere per rendere più agevoli gli spostamenti regionali e transregionali;
- miglioramento delle condizioni ambientali nell'Euroregione Neisse, con lo sviluppo di un programma comune di protezione dell'ambiente;
- sviluppo del potenziale economico dell'Euroregione Neisse, anche grazie alla creazione di una rete informatica congiunta di comunicazione tra le varie regioni.

L'Euroregione Neisse può essere quindi presa a modello delle possibilità prodotte dalla cooperazione transfrontaliera con i paesi dell'Europa centrale. Creata in una regione già caratterizzata da una lunga tradizione di contatti e di commerci, la nuova struttura costituisce un esperimento estremamente importante per rafforzare le relazioni tra l'Unione Europea e i paesi che mirano in un futuro prossimo ad aderirvi. Nonostante le critiche di alcuni osservatori, le Euroregioni dell'Europa centrale hanno dimostrato di essere degli strumenti utili per coordinare gli sforzi e le energie delle regioni frontaliere allo scopo di attuare delle realizzazioni pratiche per migliorare la qualità della vita delle popolazioni confinarie.

La cooperazione transfrontaliera non deve infatti avere un fondamento di rivendicazione, ma, come indica la parola stessa, cooperare comporta la messa in comune di risorse per creare delle sinergie suscettibili di tradursi in un miglioramento della vita quotidiana di popolazioni che, soprattutto in zone a ridosso della cortina di ferro, hanno subito notevoli privazioni a causa della presenza del confine. Il ristabilimento di relazioni umane e culturali, lo sviluppo delle infrastrutture e dell'economia regionale, il miglioramento del livello di vita e delle condizioni ambientali e ricreative devono contribuire a far sparire le differenze tra i ricchi e i poveri del continente. La cortina di ferro non deve essere sostituita da una cortina d'argento, posta a dividere le aree più o meno benestanti dell'Europa. Anche attraverso la cooperazione transfrontaliera, quindi, l'obiettivo è quello di creare in tutte le regioni di frontiera europee delle condizioni di vita simili, affinché ogni futura azione di cooperazione sia svolta in un clima di pace, sicurezza e fiducia reciproca.

Riassumendo, si può quindi affermare che le Euroregioni sono dei fattori d'integrazione, dei laboratori della pratica della sussidiarietà e dei generatori di potenziali sinergie. In questo senso, la formazione di un'Euroregione può rappresentare lo strumento idoneo a conciliare la tutela del tessuto culturale e linguistico di una determinata zona di confine e la promozione dei principi che ispirano l'integrazione europea. Bisogna tuttavia realisticamente constatare che la cooperazione transfrontaliera dipende da molti fattori interagenti, tra cui le motivazioni dell'*élite* politica ed economica locale, la presa di coscienza delle differenze di sviluppo e la presenza di similitudini o differenze culturali. Né le percezioni forgiate dalla storia né la psico-sociologia degli attori possono essere ignorate nel determinare le possibilità di attività più o meno istituzionalizzate di cooperazione transfrontaliera. In ogni caso, tuttavia, bisogna rilevare che quando vengono stabilite iniziative congiunte, i tratti comuni ai diversi approcci di cooperazione non nascondono la maggior efficacia di organismi come le Euroregioni, cioè delle forme più evolute di cooperazione istituzionalizzata, rispetto alla semplice cooperazione transfrontaliera generata da attività spontanee. Le varie forme di cooperazione, tuttavia, possono e devono convivere nell'interesse delle popolazioni coinvolte dal fenomeno transfrontaliero.

In generale, si può rilevare come le Euroregioni siano delle strutture di mediazione tra le comunità di appartenenza (locale, regionale, statale) e la costruzione ideale che è l'Europa, diventando un modo per affinare e far progredire la coscienza dell'appartenenza europea, sollecitando la volontà di partecipazione. Per l'Europa, infatti, le Euroregioni rappresentano un laboratorio dove si prepara la sua evoluzione futura e dove avviare processi di europeizzazione nella quotidianità, nel concreto di un tessuto relazionale a trame sempre più fitte.

In altre parole, le Euroregioni dimostrano che la differenza non è necessariamente divisione e che questa non coincide necessariamente con la rivalità. In esse viene infatti creato un complesso di sinergie che mantengono vive le diversità in nuove forme di aggregazione. Il principio che domina le attività di queste strutture è sempre quello della pluralità. Le frontiere non possono essere superate se non si mettono in comune i differenti interessi presenti e se non vengono associate continuamente all'azione le componenti più disparate, dai singoli cittadini, agli stati, agli ambiti dell'industria, della scienza e della cultura.

Tuttavia, quando associazioni come le Euroregioni intraprendono attività tanto numerose e variegata, è normale che suscitino le reazioni più disparate, dagli elogi alle critiche. Di fronte alle accuse di voler far rivivere un etnonazionalismo regionale, le Euroregioni si difendono sostenendo che l'unione degli sforzi e delle risorse nell'intento di superare le frontiere non va intesa come la volontà di creare delle nuove frontiere. Le Euroregioni, si propongono piuttosto di fare in modo che l'Europa di domani faccia dimenticare le frontiere nazionali d'oggi senza neanche doverle ufficialmente abolire. Per raggiungere questo scopo, le Euroregioni si considerano degli strumenti attraverso i quali:

- promuovere e salvaguardare i diritti dei singoli cittadini, garantendo loro la possibilità di poter approfittare di iniziative di sviluppo congiunto transfrontaliero e di poter riannodare tutta una serie di legami storico-culturali spesso ostacolati

- nel loro sviluppo dalla presenza della frontiera;
- gestire in maniera sistematica e organica gli interessi transfrontalieri, favorendo la decentralizzazione delle competenze per permettere, almeno in alcuni ambiti, delle decisioni corrispondenti alle varie realtà regionali e più vicine ai bisogni delle popolazioni;
 - agevolare, attraverso la creazione di veri e propri spazi di micro-integrazione transfrontaliera, il processo di costruzione di un'Europa integrata non solo dal punto di vista economico e monetario, ma anche culturale e sociale.

Riferimenti bibliografici

- De Vergottini G. (1995), "Regioni di confine comuni: dalla cooperazione alla istituzionalizzazione", *Rivista di studi politici internazionali*, LXII, 1: 61 ss.
- Vedovato G. (1995), "La cooperazione transfrontaliera e l'Europa di domani", *Rivista di studi politici internazionali*, LXII, 2: 213 ss.
- Vedovato G. (1994), "Les relations transfrontalières dans la nouvelle Europe intégrée des régions", *Rivista di studi politici internazionali*, 571 ss.
- De Vergottini G., "Euroregione: quale giustificazione", *Coordinamento Adriatico*, II, 11-12.
- Conseil de l'Europe, Fiches d'identification des organismes de coopération transfrontalière locale et régionale en Europe, LR-R-CT (91) 4rév. 2.
- Vedovato G. (1996), La cooperazione transfrontaliera e l'Europa di domani