

## **Indagine sulle euroregioni Quali prospettive per l'area adriatica?**

*Pietro Paolo Proto*

**Gennaio 2007**



Questa indagine è stata realizzata dal CeSPI per l'Università Politecnica delle Marche nel quadro del Progetto Interreg IIIA "SARA - Segretariato Adriatico". Si ringraziano tutte le persone che hanno collaborato alla ricerca offrendo la propria disponibilità e condividendo informazioni. Un ringraziamento particolare a Giampaolo Cordiale (Consiglio d'Europa), Nikola Sobot (Euroregion EuroBalkans), Marino Vocci (Associazione Mare Vivo), Alfonso Zardi (Consiglio d'Europa). La responsabilità di quanto scritto è degli autori.

# INDICE

<b>1. LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: IL CASO DELLE EUROREGIONI..</b>	<b>4</b>
1.1. EVOLUZIONE .....	4
1.2. DEFINIZIONE .....	6
1.3. STRUTTURA.....	7
1.3.1. <i>Forma giuridica</i> .....	7
1.3.2. <i>Struttura amministrativa</i> .....	10
1.4. “RIFLESSIONI” .....	11
<b>2. STUDI DI CASO .....</b>	<b>13</b>
2.1 EUREGIO.....	13
2.1.1 <i>Organizzazione e attività</i> .....	13
2.1.2 <i>Analisi</i> .....	15
2.2 EUROREGIONE BALTICA.....	16
2.2.1 <i>Organizzazione e attività</i> .....	16
2.2.2 <i>Analisi</i> .....	18
2.3 COMUNITÀ DI LAVORO NORD PORTOGALLO – GALIZIA.....	18
2.3.1 <i>Organizzazione e attività</i> .....	18
2.3.2 <i>Analisi</i> .....	20
2.4 EUROREGIONE EUROBALKANS .....	21
2.4.1 <i>Organizzazione e attività</i> .....	21
2.4.2 <i>Analisi</i> .....	22
<b>3. LA SITUAZIONE IN ITALIA .....</b>	<b>23</b>
3.1 I CASI ITALIANI.....	23
3.2 LA POSIZIONE DEL GOVERNO CENTRALE .....	26
<b>4. CONCLUSIONI E ORIENTAMENTI PER IL CASO ADRIATICO .....</b>	<b>26</b>

## **ALLEGATO 1: LISTA DELLE EUROREGIONI**

## **1. LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: IL CASO DELLE EUROREGIONI**

Tra le iniziative di rete di cooperazione per lo sviluppo comune e l'integrazione europea emerge il termine Euroregione che individua una forma di cooperazione transfrontaliera adottata, in maniera via, via crescente, nel corso degli ultimi anni in Europa e anche in Italia, in cui di recente è stato avviato un processo politico volto alla creazione di un'Euroregione Adriatica. Di fatto, non esistono definizioni univoche o meglio, ne esistono diverse che, di volta in volta, ne ampliano o ne restringono il significato. Nel corso di questa breve indagine trovano spazio alcune delle principali connotazioni e delle caratteristiche legate al concetto di Euroregione. L'obiettivo generale di questo lavoro è quello di fornire elementi critici utili ai fini di valutare l'ipotesi relativa alla creazione di un'euroregione adriatica, con riguardo, specificamente, all'istituzione di un segretariato adriatico.

Lo studio si articola in quattro parti principali, la prima, che intende fornire un quadro teorico di riferimento e che si articola nelle seguenti sezioni: i) definizione, diffusione ed evoluzione dell'euroregione ii) struttura giuridica ed amministrativa iii) analisi critica. La seconda parte prende in esame 4 studi di caso. La terza parte traccia un quadro della situazione italiana, con riferimento ai casi di euroregioni che operano sul nostro territorio e con una analisi del quadro normativo. L'ultima parte fornisce delle indicazioni per il caso adriatico

### **1.1. Evoluzione**

Euregio può essere considerata la prima vera euroregione: essa nasce negli anni '50 e comprende regioni al confine tra Germania e Olanda. Da allora sorgono diverse iniziative, in genere in territorio mitteleuropeo, spesso basate su accordi informali. Dal punto di vista giuridico, la creazione di organi amministrativi preposti alla gestione di attività di cooperazione transfrontaliera presenta, tuttavia, alcuni problemi (che saranno analizzati più diffusamente nel paragrafo successivo): nei primi anni, una delle formule giuridiche più utilizzate per regolare le euroregioni è il gemellaggio, che implica una serie di accordi con livelli di formalità variabili, basati, principalmente, sulla volontà delle parti. Nel 1980, su iniziativa del Consiglio d'Europa, un certo numero di Paesi europei stipula un trattato internazionale, denominato Convenzione di Madrid, che rappresenta un primo passo verso la cooperazione transfrontaliera di diritto pubblico. La convenzione, sottoscritta all'epoca da 20 Paesi<sup>1</sup>, offre un quadro giuridico che regola la stipula di accordi di diritto pubblico bi e multilaterali in materia di cooperazione fra entità amministrative nazionali appartenenti a Stati confinanti. L'apporto specificamente richiesto al Consiglio è la definizione di un quadro di riferimento che offra una base giuridica internazionale per la formazione di organismi di cooperazione transfrontaliera anche laddove questa non sia già regolamentata da trattati internazionali bilaterali<sup>2</sup>. Successivamente, tale obiettivo si traduce nel "Protocollo aggiuntivo alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività", concluso a Strasburgo nel 1995, che regola la costituzione di organismi di cooperazione transfrontaliera che possono essere investiti o meno di personalità giuridica ed essere soggetti di diritto pubblico o di diritto privato. Esso fornisce un quadro di riferimento generale che tutti (attraverso la ratifica dello stesso) possono utilizzare nei limiti della normativa nazionale di ogni paese. Ciò fa sì che le disposizioni siano applicabili anche là dove non esistano specifici accordi o trattati bilaterali che regolino la cooperazione transfrontaliera.

---

<sup>1</sup> Ratificata dal Parlamento italiano con la legge 19 novembre 1984, n. 948.

<sup>2</sup> Tra i principali trattati vale la pena menzionare: i) il Trattato sulla cooperazione transfrontaliera del Benelux, siglato a Bruxelles nel 1986; ii) l'accordo di cooperazione transfrontaliera tra Germania e Olanda siglato a Isselburg-Anholt nel 1991; iii) il Trattato Franco Spagnolo siglato a Bayonne nel 1995; iv) il Trattato sulla cooperazione tra comunità territoriali e pubbliche amministrazioni locali, siglato a Karlsruhe nel 1996.

Se, da una parte, la Convenzione di Madrid ed il Protocollo di Strasburgo rappresentano la base giuridica di riferimento per le euroregioni, dall'altra Interreg, il programma lanciato dalla Commissione europea nel 1990 (successivamente riconfermato nel 1994 e nel 1999), ne favorisce decisamente la diffusione e l'operatività. La maggior parte delle iniziative di cooperazione transfrontaliera, infatti, può accedere ai fondi messi a disposizione dal Volet A di Interreg. Da questo momento in poi, dunque, il numero di euroregioni cresce in maniera esponenziale, passando dalle 26 del 1988 alle più di 70 attuali: di fatto, non vi sono attualmente enti locali o regionali frontaliere europei che non partecipino a qualche forma di cooperazione transfrontaliera.

L'importanza crescente delle euroregioni trova una formalizzazione con la Risoluzione del Parlamento europeo del 1 dicembre 2005 che fornisce indicazioni circa la definizione e la funzione delle stesse euroregioni nel quadro della politica di cooperazione transfrontaliera dell'Unione europea. I principali punti della risoluzione sono i seguenti: il Parlamento valorizza la cooperazione transfrontaliera (ritenuta di fondamentale importanza per la coesione e integrazione europea); invita gli Stati membri a promuovere le euroregioni come uno degli strumenti di cooperazione transfrontaliera; nota come sia necessario che le euroregioni dispongano di uno stato giuridico ben definito; sottolinea che la cooperazione transfrontaliera rappresenta un'impostazione adeguata per risolvere i problemi quotidiani da ambedue le parti della frontiera, soprattutto nei settori economico, sociale, culturale e ambientale; sottolinea come la cooperazione transfrontaliera fornisca un contributo notevole all'attuazione della strategia di Lisbona; nota come le euroregioni rafforzino i legami di vicinato grazie ai progetti locali di scambio delle migliori prassi; ritiene pertanto particolarmente importante che restino nel quadro dei Fondi strutturali le modalità di promozione di microprogetti; sottolinea la necessità di dare priorità all'eliminazione delle disparità fra le regioni dei nuovi e dei vecchi Stati membri; sottolinea la necessità di consentire l'integrazione tra progetti programmati in paesi confinanti; chiede che le euroregioni e strutture simili debbano essere anche messe in condizioni di elaborare, attuare e gestire programmi transfrontalieri in ambito UE nonché in linea con la politica europea di vicinato, e lo strumento per gli aiuti ai paesi in preadesione (Instrument for Pre Accession Assistance - IPA) dal 2007 in poi, in partenariato con le istituzioni nazionali; sottolinea l'esigenza di appoggiare la cooperazione transfrontaliera e la creazione di euroregioni, incluse le regioni di zone sensibili del Medio Oriente, con un'iniziativa volta a promuovere relazioni amichevoli, stabilità, sicurezza e interessi economici sulla base del rispetto e del vantaggio reciproco. Nell'ambito di tale risoluzione, le euroregioni sono definite come "frutto di iniziative di regioni frontaliere o di altri enti territoriali locali di più Stati (non necessariamente Stati membri dell'UE)". Tali iniziative nascono, in genere, attorno ad interessi ed obiettivi comuni legati alla promozione turistica, allo sviluppo delle infrastrutture, ad aspetti culturali ed allo sviluppo economico. Nella Risoluzione si fa, più volte, riferimento al Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT, la cui base normativa dovrebbe fornire "una piattaforma per lo sviluppo delle euroregioni" (vedi box paragrafo successivo).

Al momento il Consiglio d'Europa sta finendo di lavorare alla stesura della "Convenzione Europea sulle euroregioni", un terzo protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid. Essa consentirebbe ai paesi che la ratificano di potersi affidare ad una normativa uniforme in materia di euroregioni e cooperazione transfrontaliera: i circa 70 articoli di cui si compone andrebbero ad integrare il diritto civile dei singoli paesi. L'iter per la sua approvazione è, però, al momento rallentato dal non pieno assenso da parte di tutti i paesi membri del Consiglio. Da alcune parti, infatti, si preferisce aspettare la piena implementazione del Gect prima di proseguire con ulteriori normative internazionali sulla materia. Inoltre, nei paesi federali, affinché la convenzione possa essere applicata sarebbe necessaria la ratifica da parte non già del Governo centrale ma da parte di tutte le autorità territoriali (cantoni, lander ecc), il che renderebbe il processo più difficile e legato alla diverse volontà di più parti contemporaneamente. Altri paesi, tuttavia, sottolineano come i due strumenti possano essere considerati complementari, dal momento che il regolamento Gect rinvia alle norme interne dei

singoli paesi che potrebbero, in tal senso, essere rese uniformi e più complete proprio attraverso la Convenzione cui sta lavorando il Consiglio. In definitiva, affinché la Convenzione sia approvata e presentata per la ratifica è necessario che ci sia un sostegno diffuso tra i paesi membri più forti del Consiglio d'Europa.

## 1.2. Definizione

L'Associazione delle regioni frontaliere europee, che fornisce una definizione comunemente adottata anche a livello di Commissione europea, specifica come le euroregioni, pur non avendo una univoca forma giuridica od organizzativa, posseggono una serie di caratteristiche in comune: “sono permanenti, hanno una identità separata da quella dei propri paesi membri, hanno risorse amministrative, tecniche e finanziarie proprie e hanno meccanismi decisionali interni”<sup>3</sup>. In particolare, esse possono assumere le seguenti forme giuridiche:

- associazioni di enti locali e regionali stabilite da un lato e dall'altro dei confini nazionali, talora con un'assemblea parlamentare.
- Associazioni transfrontaliere con un segretariato permanente e uno staff tecnico ed amministrativo dotato di risorse autonome.
- Enti di diritto privato facenti capo ad associazioni senza scopo di lucro o fondazioni stabilite da un lato e dall'altro della frontiera conformemente alle rispettive disposizioni nazionali di legge.
- Enti di diritto privato basati su accordi interstatuali, che operano fra l'altro con la partecipazione degli enti territoriali.

Le euroregioni non rappresentano un nuovo livello istituzionale-amministrativo locale o regionale quanto, piuttosto, esse sono un punto di scambio e di *governance* per organi pubblici e privati già esistenti: non dovrebbero, cioè, sovrapporsi con le competenze affidate agli enti locali e regionali del territorio. Secondo Perkmann<sup>4</sup>, i rapporti di cooperazione transfrontaliera devono essere intesi come “il prodotto di un processo di costruzione sociale” che fanno sì che il territorio rappresenti “non solo uno spazio funzionale, bensì una unità socio-territoriale dotata di una capacità strategica, derivante da una data struttura organizzativa”. Una ulteriore definizione viene fornita da Alberto Gasparini<sup>5</sup>, il quale definisce le euroregioni come “la spinta delle aree transfrontaliere verso l'autonomia istituzionale per favorire la cooperazione e lo sviluppo in quelle aree che sarebbero, altrimenti, destinate a rimanere in posizione marginale”. Questo tipo di spinta, cominciata nel secondo dopo guerra nelle aree marginali (e più arretrate dal punto di vista socio-economico) di paesi nel cuore dell'Europa quali la Germania, i Paesi Bassi, Italia, Belgio, Svizzera si è, di seguito, spostata verso i paesi dell'Est europeo e sta, ora, interessando anche i paesi dell'area Balcanica e del Danubio, dove la cooperazione transfrontaliera riveste anche valenze legate ai processi di consolidamento democratico e di stabilizzazione politica quali requisiti necessari ad una futura adesione all'Unione europea.

---

<sup>3</sup> J. Gabbe “The euroregion as a place for transfrontier cooperation” Cooperation and Euroregions, ISIG, p.97, 2004.

<sup>4</sup> M. Perkmann, “The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation”, p. 5, 2002.

<sup>5</sup> A. Gasparini “The institutionalization of cooperation. Vademecum for a good euroregion” Cooperation and Euroregions, Isig, p.100, 2004.

### 1.3. Struttura

Dall'esperienza delle euroregioni è possibile evincere come, ad accordi spontanei di cooperazione tra regioni, abbia, in genere, fatto seguito la creazione delle strutture amministrative e giuridiche. Storicamente, i rapporti di cooperazione sono nati in seguito a dei fattori quali:

- Un confine e un *background* storico comune. Due regioni confinanti che condividano eventi particolari legati in genere alla storia più recente. E' il caso, ad esempio, dei territori che formano l'euroregione Eurobalkans (cfr. 2.2), accomunati dal fatto di non essere stati direttamente coinvolti nel conflitto Yugoslavo del decennio passato.
- Una situazione socio-economica comune. E' il caso dell'euroregione Saar-Lor-Lux-Trier/Palatinat-Wallonia, sorta in un momento di crisi di un particolare settore produttivo (quello del carbone a inizio anni '70), da cui l'obiettivo, condiviso, del *phasing out*.

I due casi sopra citati denotano dei punti di partenza comuni sulla base dei quali è stato possibile costruire strutture solide, che hanno formalizzato la storia e gli obiettivi condivisi. Ciò ha consentito di creare o rafforzare specifiche identità transfrontaliere che hanno facilitato un processo di identificazione, culturale, economico e politico, tra popolazioni storicamente separate da confini ben marcati. Anche in Catalogna è presente un buon livello di cooperazione sui confini con la Francia: tale caso appare rilevante perchè l'integrazione tra i due territori deriva dalle "esperienze di tutti i giorni" ("*everyday experiences*"). Ciò che di nuovo tale fenomeno porta e può portare risiede nel cosa fanno i *network* degli attori, piuttosto che nei dibattiti teorici relativi alle nuove fenomenologie di organizzazione politico-spaziale. Secondo Jouni Hakli<sup>6</sup> fondare una struttura di cooperazione transfrontaliera sulle pratiche di tutti i giorni può favorire il superamento di uno dei limiti attuali della regionalizzazione, e cioè che tale fenomeno è, in genere, più vicino a delle *elite* che non alla popolazione.

La creazione della struttura dell'euroregione è, in genere, l'ultimo passo di un processo che include 3 fasi distinte<sup>7</sup>. La prima fase riguarda l'inizio dei rapporti di cooperazione transfrontaliera tra enti privati e cittadini, nell'intento di creare le condizioni di base per le attività. La seconda fase vede l'ingresso delle istituzioni locali nel processo di creazione del *network*. La terza fase è quella in cui l'euroregione, attraverso i propri organi, si occupa di condurre e gestire la cooperazione transfrontaliera. Non sempre, tuttavia, le 3 fasi si verificano in successione temporale: in taluni casi la creazione della struttura euroregionale è il primo passo. Sotto questo aspetto, è possibile intravedere due percorsi distinti determinati da situazioni ed eventi storici: i) euroregioni che nascono su reti di connessioni già esistenti, in seguito alla cumulazione di rapporti fondati su elementi sociali ed economici comuni, ii) euroregioni che cercano di (ri)creare un tessuto di relazioni territoriali su più settori (come accade, ad esempio, sui confini dell'europa orientale a seguito della fine della "cortina di ferro"). Il caso dell'euroregione adriatica rientra in questo secondo processo.

#### 1.3.1. Forma giuridica

Le euroregioni hanno una natura variabile in genere riconducibile ad una delle seguenti categorie: i) una comunità di interessi senza personalità giuridica ii) un Gruppo europeo di interesse economico - GEIE, iii) un'associazione senza scopo di lucro, iv) una comunità di lavoro senza personalità giuridica o v) un organismo pubblico. Nei limiti dell'ambito geografico della

---

<sup>6</sup> J. Hakli, "Cross border identities in the new Europe: ghost of the past or sign-post to the next millennium?"

<sup>7</sup> A. Gasparini, "The institutionalization of cooperation. Vademecum for a good euroregion" Cooperation and Euroregions, Isig, p.102, 2004.

cooperazione, le entità in questione sono accordi di cooperazione fra unità di amministrazioni locali o regionali frontaliere aventi lo scopo di promuovere interessi comuni e di innalzare il tenore di vita delle popolazioni che vivono nella zona in questione.

Le varie tipologie di strutture giuridiche denotano, in genere, diversi gradi di competenze nella gestione delle attività: così, da una parte esistono euroregioni con personalità giuridica, con poteri esecutivi in parte autonomi rispetto a quelli delle istituzioni centrali e locali dei propri paesi membri (è il caso di Euregio) mentre, dall'altra, esistono euroregioni che rivestono solo una funzione di complementarità rispetto alle decisioni di politica transfrontaliera intraprese dai governi locali (regioni, municipalità). Alla scelta tra le diverse strutture giuridiche concorrono, in genere, fattori legati all'organizzazione territoriale amministrativa dei paesi membri. In paesi con un'organizzazione territoriale di tipo federale (Germania e Svizzera, ad esempio) esistono strutture, di livello locale e regionale, con un elevato grado di autonomia nella gestione del potere esecutivo: ciò, di fatto, diminuisce l'importanza di avere una struttura di cooperazione transfrontaliera con poteri esecutivi. Dall'altro lato, in paesi come la Francia, dove i poteri sono per lo più gestiti a livello centrale, le regioni di confine hanno un maggiore interesse a che una struttura come l'euroregione possa avere anche poteri di tipo esecutivo. Tuttavia, è certamente vero che proprio in stati dove il decentramento amministrativo è più spinto è anche più facile che ci siano meno ostacoli alla formazione di organismi transfrontalieri con più autonomia mentre, al contrario, governi come quello francese tendono a porre più limiti alla creazione di questo tipo di strutture le quali, a volte, incorrono persino in problemi di incostituzionalità (come accaduto all'Upper Rhine Region a metà degli anni '90).

In generale, secondo quanto definito dal Protocollo aggiuntivo di Strasburgo del 1995, possono essere costituiti organismi dotati o meno di personalità giuridica (art. 3 e 4). Questo segna, specificamente, la differenza tra Euroregioni e Comunità di lavoro: le prime sono dotate di personalità giuridica, mentre le seconde no. Tale elemento è fondamentale soprattutto ai fini della presentazione e della gestione di programmi e progetti con finanziamenti europei: una euroregione, dotata di personalità giuridica, può presentare domanda di finanziamento come ente autonomo e distinto da quello degli enti che sono suoi membri. Ciò non può avvenire nel caso delle comunità di lavoro. Inoltre, una struttura dotata di personalità giuridica può assumere personale permanente che si occupi della gestione delle attività, mentre una comunità di lavoro, non dotata di personalità giuridica, non può assumere del personale in maniera autonoma: devono farlo gli enti locali membri (che in genere destinano dei propri funzionari interni a svolgere anche delle mansioni relative alla gestione delle attività della comunità di lavoro). Secondo l'articolo 8, gli stati membri, nel ratificare tale Protocollo aggiuntivo, possono scegliere se applicare o meno le disposizioni dell'articolo 5, che stabilisce che le strutture di cooperazione transfrontaliera possano essere soggetti di diritto pubblico. Questa disposizione aggiunge un elemento di decentramento molto forte dato che consente di creare delle strutture sub regionali internazionali dotate di poteri molto simili (se non del tutto uguali) a quelli degli enti locali. I suoi atti, infatti, "hanno, nell'ordinamento giuridico di ognuna delle Parti contraenti, lo stesso valore giuridico e gli stessi effetti di atti compiuti dalle collettività o autorità territoriali che hanno concluso l'accordo". Il comma 2 dell'articolo 5 smorza, tuttavia, tali disposizioni prevedendo che, in ogni modo, la competenza per l'esecuzione dei tali atti spetti alle autorità locali e che il mandato della struttura di cooperazione possa essere limitato nella portata e negli scopi che, in altre parole "non possa avere un mandato generale né essere abilitata ad adottare misure aventi portata generale". La maggior parte dei paesi<sup>8</sup> che ha finora ratificato il Protocollo ha optato per la non applicazione dell'articolo 5, esprimendo, così, una preferenza per delle strutture che siano soggetti di diritto privato.

---

<sup>8</sup> Francia, Germania, Svezia non applicano l'articolo 5 mentre Albania, Lussemburgo e Paesi Bassi sì.

La letteratura e i documenti ufficiali UE forniscono, dunque, un quadro abbastanza preciso circa i tratti distintivi di un'euroregione, sulla base dei quali è possibile marcare le differenze con altre tipologie di cooperazione transfrontaliera, come ad esempio le Comunità di lavoro. Queste ultime (nate, per la maggior parte, tra il 1975 e il 1985) abbracciano, in genere, un territorio più vasto rispetto a quelle delle euroregioni, includendo diversi paesi, dando vita ad “accordi di cooperazione transfrontaliera multilaterale”<sup>9</sup>. Come detto, in genere non hanno personalità giuridica ma prendono la forma di associazioni. A differenza delle euroregioni, non hanno organi con poteri separati da quelli delle istituzioni regionali rappresentate dai propri membri, che partecipano come rappresentanti dei propri territori. Non hanno, in genere, risorse umane né finanziarie proprie. In generale, le Comunità di lavoro sono specializzate in attività di tipo pianificativo (studi) ma non hanno un ruolo importante nell'ambito di Interreg: spesso, le attività si limitano a dichiarazioni comuni e allo scambio di informazioni. Tra le Comunità di lavoro si possono citare la Comunità di lavoro Nord Portogallo/Galizia, l'Alpe-Adria, la comunità di lavoro dei Pirenei o quella delle Alpi occidentali e l'Arco Atlantico. Di fatto, sembra che l'euroregione in quanto forma istituzionale sia più adatta ad assumere un ruolo attivo nell'esecuzione dei programmi UE rispetto alla Comunità di lavoro: tuttavia, in alcuni casi (Arco Atlantico), anche le comunità di lavoro sono riuscite ad avere accesso a fondi comunitari.

L'Associazione delle regioni transfrontaliere individua due principi alla base del funzionamento della cooperazione transfrontaliera in generale e, in particolare, di quello delle euroregioni: la sussidiarietà e il partenariato. Il primo si traduce in un riconoscimento formale del ruolo degli organi della struttura di cooperazione transfrontaliera rispetto a quelli regionali e locali: è necessario che vi sia un riconoscimento dell'autorità dell'euroregione in materia di cooperazione transfrontaliera (cosa che, per esempio, non avviene nel caso delle Comunità di lavoro). Il secondo principio riguarda le dinamiche che regolano i rapporti tra membri (partenariato orizzontale) e quelli tra l'euroregione e il livello regionale, nazionale e comunitario (partenariato verticale). Per il livello orizzontale, dovrebbe sussistere una condizione di uguaglianza tra i membri, che prescindano dalla dimensione e dalla ricchezza dei territori. Nella gestione dei rapporti verticali (UE, stato, regione), l'euroregione dovrebbe avere una funzione di complementarità e non di concorrenza con gli altri livelli.

**Box: il Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT<sup>10</sup>**

Le pratiche legate alla cooperazione transfrontaliera e, in particolare, la diffusione del programma Interreg hanno fatto sorgere la necessità di creare degli strumenti appositi per la sua gestione: una Relazione della Commissione europea al PE nel 2004 evidenzia come “gli strumenti esistenti, quali il gruppo europeo di interesse economico a livello comunitario e gli accordi bilaterali o multilaterali tra Stati membri, si sono rivelati poco adatti ad organizzare una cooperazione strutturata dei programmi dei Fondi strutturali nell'ambito dell'iniziativa Interreg nel periodo di programmazione 2000-2006”. Sulla base di tale Relazione, nel 2004 viene presentata una proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio d'Europa per la creazione di un nuovo strumento, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT. Il 5 luglio 2006, con il Regolamento (ce) n. 1082/2006, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'unione europea hanno adottato il Regolamento che istituisce il GECT: tale Regolamento è applicabile a decorrere dal 1 agosto 2007. Esso è dotato di personalità giuridica: agisce, perciò, in nome e per conto dei propri membri sulla base di competenze assegnategli nell'ambito di una Convenzione da questi sottoscritta. Il GECT è stato creato appositamente con l'obiettivo di “gestire programmi di

<sup>9</sup> M. Perkmann, “The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation”, p. 7, 2002.

<sup>10</sup> Nella prima proposta di regolamento, si parlava di cooperazione “transfrontaliera”, definizione poi allargata a “territoriale”.

cooperazione co-finanziati dalla Comunità, segnatamente a titolo del futuro obiettivo 3, oppure per realizzare qualsiasi altra azione di cooperazione”.

La costituzione di un GECT avviene su iniziativa dei suoi membri, che possono essere Stati membri, enti regionali, enti locali ed enti di diritto pubblico. Può essere soggetto di diritto pubblico. Come evidenzia anche la Relazione presentata al PE, il GECT riveste una grande rilevanza politica dato che consente alle regioni di frontiera di disporre di uno strumento adatto a gestire rapporti di cooperazione con altri territori confinanti “in modo flessibile e in ampia autonomia rispetto alle amministrazioni e ai governi centrali”.

Nella Relazione si specifica come il GECT debba essere considerato uno strumento “complementare ad altre iniziative simili adottate a livello nazionale e del Consiglio d’Europa (Euroregioni)”. Tuttavia, è plausibile prevedere una parziale sovrapposizione dei due strumenti, almeno per quanto concerne le finalità generali, quelle, cioè, relative alla gestione dei rapporti e delle attività di cooperazione transfrontaliera in maniera autonoma rispetto agli enti locali, regionali e centrali. In un certo senso, il PE ha creato un suo strumento specifico in contrapposizione a quello promosso dal CdE: quest’ultimo si è, infatti, mostrato più cauto nel valutare “le eventuali conseguenze di una delimitazione poco chiara dell’obiettivo del gruppo e per le misure da prendere per il controllo della legittimità del gruppo e della regolarità dei suoi atti”. Rispetto alle euroregioni, il GECT presenta due differenze principali:

- Deve essere costituito su territori appartenenti ai Paesi membri UE senza che, tuttavia, si escluda la possibilità che enti di paesi terzi ne facciano parte. Qui la differenza con l’euroregione, che può essere costituita anche solo da paesi extra UE (cfr. Eurobalkans).
- Il GECT è sempre dotato di personalità giuridica mentre l’euroregione può anche non esserlo. In realtà, nel Protocollo aggiuntivo di Strasburgo del 1995 appare evidente una volontà del legislatore di favorire la creazione di euroregioni che abbiano una personalità giuridica e che possano, di conseguenza, gestire programmi e progetti comunitari.

Il Gect appare uno strumento pensato essenzialmente per la gestione di rapporti di cooperazione territoriale intra UE: la partecipazione di paesi non membri non è mai menzionata nel Regolamento, per quanto non esplicitamente esclusa. Tale volontà appare più evidente se si considera che, secondo il Regolamento, “i compiti dei GECT si limitano essenzialmente all’attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e/o del Fondo di coesione”. Resta da vedere se lo strumento sarà esteso in modo da includere almeno i paesi candidati e potenziali candidati.

Infine, il Regolamento GECT dispone come esso debba essere disciplinato anche “dalla normativa degli Stati membri che disciplina i gruppi nazionali aventi natura e obiettivo simili, presenti nello Stato membro in cui il GECT ha sede, per quanto concerne gli aspetti non contemplati o disciplinati solo in parte dal presente regolamento”. Date la perplessità espresse dalla maggior parte degli stati membri su tale strumento perché “per costituire un GECT, le autorità locali e regionali non necessitano dell’approvazione del governo centrale” e perché esso determina la creazione “di strutture sovranazionali nel proprio territorio”, è verosimile che si preferiranno dei soggetti di diritto privato, per evitare sovrapposizioni di competenze con gli altri livelli di governo, locale e centrale.

### **1.3.2. Struttura amministrativa**

Quasi sempre le euroregioni sottoscrivono uno Statuto che, da una parte rappresenta un impegno formale dal punto di vista degli obiettivi comuni e, dall’altra, fornisce indicazioni precise sugli organi che costituiscono l’euroregione e sul loro ambito di competenza. Generalmente, la struttura tipo è composta da:

- **l'Assemblea** o **Consiglio** dei rappresentanti, i cui membri sono eletti tra i componenti, istituzionali e privati, che compongono l'euroregione. E' l'organo rappresentativo preposto, con funzioni di indirizzo strategico e politico e di approvazione del bilancio e dei programmi di attività di lungo periodo. Rispetto all'esterno, le sue decisioni possono avere valore esecutivo (Euregio) o solo di parere non vincolante (nella maggior parte dei casi). E' incaricato dell'elezione dei membri del comitato esecutivo.
- Il **Comitato esecutivo**, la cui funzione principale è la messa in opera delle risoluzioni approvate dal Consiglio. Può promuovere proposte di Risoluzione che vengono poi presentate al Consiglio.
- I **Gruppi di lavoro**, che svolgono attività di ricerca, analisi, studi di fattibilità, identificazione dei bisogni, ideazione e preparazione progettuale. Questi dipendono in genere direttamente dal Comitato esecutivo.
- Il **Segretariato** ha funzione di controllo e gestione delle attività ed opera come punto di contatto con i territori. In alcuni casi è possibile trovare un Segretariato internazionale che coordina i segretariati nazionali, fungendo da legame tra i territori, e la struttura decisionale ed operativa dell'euroregione. Questo organo ha, dunque, lo scopo preciso di garantire coerenza e continuità tra i bisogni dei territori, la realizzazione delle attività svolte e gli orientamenti di *policy* adottati dall'euroregione.

In generale, è possibile individuare i passi essenziali per la costituzione di un'Euroregione nei seguenti:

- creazione di un'associazione di autorità regionali/locali su entrambi i lati della frontiera, in accordo con le leggi nazionali, con specifiche finalità transfrontaliere.
- Stipula di un accordo di cooperazione transfrontaliera (normalmente di diritto privato) tra i membri dell'associazione, che abbia le seguenti caratteristiche: i) uguale rappresentanza presso gli organismi direzionali; ii) contributi finanziari dei membri ad un *budget* comune; iii) istituzione di un segretariato comune.

Se l'accordo sottoscritto è di diritto pubblico, questo permette alle autorità locali partecipanti di delegare compiti e trasferire responsabilità all'ente transfrontaliero, il quale può coprire anche la gestione di progetti nell'ambito di Interreg. In caso contrario (accordo di diritto privato), è richiesto un accordo separato per ciò che concerne Interreg, a cui deve partecipare l'autorità nazionale competente.

#### 1.4. "Riflessioni"

Da questa breve disamina della cooperazione transfrontaliera e delle Euroregioni emergono alcuni elementi di riflessione che vale la pena evidenziare. Innanzitutto, si tratta di un fenomeno che ha avuto una rilevanza crescente a partire dagli anni '90 da quando, cioè, l'Unione europea ha formalizzato il suo impegno a sostenere la cooperazione transfrontaliera attraverso il Programma Interreg. Ciò ha, indubbiamente costituito un incentivo importante alla nascita di nuove euroregioni: in molti casi, l'accesso ai fondi Interreg diventa quasi la finalità (spesso non dichiarata) attorno a cui si creano tali strutture. Per le euroregioni, dunque, si può parlare di un'era pre e post Interreg. Se da un lato, infatti, l'attivazione di questo strumento finanziario ha avuto il merito di incentivare i rapporti di cooperazione transfrontaliera dall'altro li ha, in un certo senso, viziati o, comunque, resi troppo ad uso e consumo del suddetto programma. Le euroregioni nate tra gli anni '50 e '80 si sono

formate in maniera naturale, sulla base di rapporti consolidati e di un effettivo riconoscimento di problematiche e interessi comuni, determinandone una solida base di partenza. Non così, invece, per quelle euroregioni nate con l'intento principale di accedere a fondi Interreg e che non possono contare su basi storiche e culturali altrettanto solide. Tuttavia, oltre ad essere un incentivo finanziario, Interreg riesce a fornire uno spunto per azioni concrete per euroregioni altrimenti destinate a rimanere solo dei luoghi di incontro istituzionali alternativi (rispetto alle tradizionali sedi preposte rappresentate dagli enti locali e regionali) o semplici contenitori vuoti.

In secondo luogo, la cooperazione transfrontaliera e, in particolare, le euroregioni, rappresenteranno uno strumento importante nell'ambito della politica di vicinato dell'Unione europea. Esse hanno svolto un ruolo importante negli scorsi decenni per favorire il processo di adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale (i.e. paesi PHARE): allo stesso modo, oggi, possono svolgere una funzione di primo piano per i paesi del Sud-est europeo, per quelli ex URSS e per i paesi del Nord del Mediterraneo.

Le euroregioni cominciano a diffondersi anche nei paesi ex sovietici a partire dai primi anni '90 (la prima è l'Euroregione dei Carpazi). Lo spazio di manovra degli enti locali è qui, però, più limitato a causa di un ancora scarso livello di decentramento da parte di questi stati. Negli anni più recenti diversi paesi (tra cui Russia e Ucraina) si sono rivolti al Consiglio d'Europa per ottenere assistenza tecnica nella definizione di leggi quadro che favorissero la cooperazione transfrontaliera: dati, infatti, i limiti nelle competenze in tale materia da parte degli enti locali, si rende necessaria la definizione, a livello centrale, di un corpus normativo che definisca i paletti entro cui questi si possono muovere. Si deve inoltre considerare come i rapporti tra questi paesi prima del 1989 fossero molto scarsi o quasi nulli e che, quindi, gli accordi di cooperazione transfrontaliera siano un qualcosa di recente, che ha cominciato a svilupparsi solo negli ultimi 15 anni.

Le euroregioni che nascono nell'area Balcanica risultano, nella maggior parte dei casi, giuridicamente poco solide, con procedure di ripartizione dei fondi e di spesa poco chiare: ad esse spesso non viene data la possibilità di gestire direttamente dei fondi ma, ciò vale in particolare per i fondi UE, si preferisce passare attraverso i governi centrali che poi provvedono a trasferire i fondi verso le diverse attività progettuali. Le euroregioni allora nei Balcani realizzano, in genere, micro-progetti finanziati attraverso *grant* di entità molto limitata erogati da Fondazioni quali *Balkan Trust Fund* e *German Marshall Fund*. Le valenze delle euroregioni in questa area vanno, però, cercate anche al di là di quelle prettamente operative, legate alla realizzazione di azioni specifiche: piuttosto, alcuni di questi organismi rivestono un valore essenzialmente simbolico di riconciliazione, come ad esempio Prespa-Ohrid (Albania, Macedonia e Grecia) e Gjilan/Gnjlane-Kumanovo-Presevo (Kosovo, Serbia, Macedonia e Bulgaria).

In generale, è possibile affermare come le euroregioni siano un fenomeno di ispirazione tedesca: in Germania è nata la prima euroregione e circa due terzi di quelle attualmente esistenti che abbiano al proprio interno delle autorità locali con un ruolo solido coinvolgono una qualche area del territorio tedesco. Le euroregioni godono, in Germania, di un legittimazione a livello nazionale che non possono vantare in nessun altro territorio europeo. Ciò è dovuto, innanzitutto alla struttura amministrativa federale che consente un elevato grado di libertà alle diverse autorità locali di gestire e portare avanti proprie strategie di sviluppo locale. Inoltre, paesi come la Germania, ma anche come i Paesi Bassi, hanno una cultura che tradizionalmente ha promosso le iniziative di cooperazione decentrata transfrontaliera a differenza, ad esempio, di Italia e Francia, in cui storicamente le autorità centrali sono state più riluttanti a concedere che autorità locali e regionali intraprendessero iniziative transnazionali. E' da notare, tuttavia, come in Italia, negli ultimi anni, questa tendenza si sia parzialmente invertita ed abbia favorito un ruolo via, via crescente della cooperazione decentrata e transfrontaliera.

## 2. STUDI DI CASO

Questa seconda parte dello studio presenta una analisi di 4 casi studio rilevanti: i) Euregio; ii) Euro Baltic Region – ERB; iii) Comunità di lavoro Nord Portogallo - Galizia; iv) Eurobalkan. La scelta dei 4 casi deriva da alcune considerazioni che tengono conto dei seguenti elementi:

- copertura geografica: si è cercato di includere casi di euroregioni afferenti ad aree geografiche con connotati diversi sia dal punto di vista del *background* socio-economico e culturale, sia dal punto di vista della copertura del territorio europeo da nord (EuroBaltic) al centro (Euregio) all'ovest (Nord Portogallo - Galizia) al sud est (Eurobalkan).
- Stato di inclusione UE: alle diverse aree geografiche corrisponde un differente radicamento storico nell'Unione europea: si va dai territori della prima Cee (Germania e Paesi Bassi) via, via fino a quelli entrati nel 2004, a quelli che lo faranno nel 2007 (Bulgaria), a quelli che stanno compiendo il loro percorso verso una futura adesione (Balceni occidentali).
- Tipo di struttura: prendendo Euregio come *benchmark* di euroregione, si è pensato di analizzare anche delle strutture parzialmente differenti. Così ERB rientra in una tipologia di euroregione tipica del Nord Europa, creata nell'ambito del *Nordic Agreement*, con un'area di riferimento molto più ampia rispetto a quelle di strutture omologhe mitteleuropee. L'euroregione Nord Portogallo - Galizia, invece è una Comunità di lavoro.
- *Best practice*: tutti i casi sono abbastanza diffusamente riconosciuti dalla letteratura come esempi di buone prassi.

Ogni studio di caso è suddiviso in due sezioni specifiche: la prima delinea i tratti principali dell'euroregione, evidenziandone la struttura, le attività ed il funzionamento. La seconda parte fornisce uno sguardo critico attraverso, in particolare, 3 dimensioni elaborate da Perkmann<sup>11</sup> sulla base dei contributi di alcuni autori (Jessop, Gualini, Keating, Balme and Jouve, Colomy). Secondo lo studioso, una euroregione (o un *network* di natura simile) può essere considerato efficace quando raggiunge un livello sufficiente di consolidamento istituzionale (*institutional thickness*). Tale livello di consolidamento può essere analizzato prendendo in considerazione 3 dimensioni:

- la **mobilitazione politica**: la formazione di una base sociale/istituzionale che sostenga (o contesti) il nuovo organismo sovraregionale, legittimandone, così, il ruolo e le funzioni.
- La **creazione della governance**: l'euroregione ha una struttura ben definita che regola i rapporti tra i membri (*governance* orizzontale) e verso l'esterno (*governance* verticale).
- L'**unificazione strategica**: i membri dell'euroregione identificano delle linee strategiche comuni e le realizzano dando vita ad interventi progettuali concreti.

### 2.1 Euregio

#### 2.1.1 Organizzazione e attività

Il primo e più studiato caso di Euroregione in Europa, Euregio, nasce nel 1958 al confine tra Germania e Olanda. Essa coinvolge 130 autorità locali tra municipalità, comuni e distretti

---

<sup>11</sup> Perkmann, *The construction of the new scales: a framework and case study of the Euregio Cross border region*, p. 9. 2005

amministrativi dell'area per un totale di 3,2 milioni di abitanti. Tale struttura nasce con l'obiettivo di sviluppare le relazioni e la cooperazione transfrontaliera tra i territori che ne fanno parte, includendo il più ampio numero possibile di sfere della vita pubblica, dallo sviluppo economico agli scambi culturali. La cooperazione nasce da una situazione di difficoltà comune manifestatasi nel corso degli anni '50, anni caratterizzati da una riconversione dei settori produttivi e, in particolare, da una crisi del settore energetico. Euregio è dotata di personalità giuridica ed è soggetto di diritto pubblico: ha, perciò, la capacità di gestire direttamente progetti e programmi quali Interreg. E' dotata di una struttura organizzativa che consiste dei seguenti organi:

- L'**Assemblea**, composta dai rappresentanti di tutte la autorità locali. Elegge i 41 rappresentanti olandesi e i 41 tedeschi che siedono nel Consiglio.
- Il **Consiglio**, può deliberare sulla realizzazione di programmi e progetti come, ad esempio, su Interreg. Ha potere decisionale sulle questioni che riguardano la gestione e l'utilizzo delle risorse finanziarie comuni dell'euroregione. I membri di questo organo transfrontaliero sono raggruppati per appartenenza politica (per partito) e non come membri di delegazioni nazionali o regionali. Ciò lascia spazio a visioni dello sviluppo diverse e complementari. Un comitato interno ristretto copre funzioni esecutive.
- Il **Segretariato**, con uno staff operativo di circa 30 persone. Esso copre e coordina le attività dei diversi ambiti tematici e si occupa di mandare avanti l'attività giornaliera. Da esso dipendono i gruppi di lavoro.
- I **Gruppi di lavoro**, che radunano i diversi *stakeholder*, dalle imprese private, alle associazioni di categoria, agli enti locali.
- La **Commissione Mozer**, creata appositamente per fornire supporto ai progetti in ambito culturale, sportivo e artistico.

L'organizzazione gestisce un *budget* annuale abbastanza elevato (nel 2005 circa 5,7 milioni di euro) che deriva in parte dalle quote volontarie pagate dai singoli membri e, in parte, da finanziamenti esterni, per la maggior parte derivanti da Interreg. Grazie alla rilevante entità di fondi a disposizione, Euregio riesce a condurre una serie di attività in maniera continuativa e che sono ricomprese nei seguenti ambiti: i) servizi di consulenza per imprese e per i consumatori; ii) cooperazione socio-culturale, attraverso l'organizzazione di eventi che riguardano le scuole, lo sport, la musica, la cultura, l'arte e che coinvolgono, ogni anno, circa 100.000 persone; iii) sviluppo socio-economico, soprattutto attraverso la gestione dei fondi Interreg IIIA assegnati all'area (Euregio si occupa di tutte le fasi, dalla presentazione dei progetti alla loro implementazione); iv) cooperazione inter-municipale, attraverso l'organizzazione di seminari e di dibattiti su temi specifici di interesse quali, ad esempio, l'istruzione o la sanità.

In particolare, appaiono rilevanti le attività di consulenza e di assistenza tecnica svolte dal Segretariato, che funziona come *desk* permanente per i membri dell'euroregione ed è composto da personale professionale impiegato a tempo pieno. I servizi offerti sono i seguenti:

- Assistenza progettuale, dalla ricerca partner, alla scrittura dei progetti, all'assistenza per la loro implementazione. Euregio fa parte dello *Steering Committee* Interreg dell'area e ciò gli consente, dunque, di svolgere anche un ruolo politico e di pressione relativamente all'assegnazione dei fondi nell'ambito di questo programma. Il Segretariato prepara e presenta progetti anche a diverse DG della Commissione europea, non limitandosi al solo Interreg.

- *Information desk* per le imprese, attraverso un servizio informativo che facilita la ricerca dei partner, di fornitori e distributori e di personale da impiegare.
- Servizio informativo sulle aree industriali libere dove poter installare le attività produttive e/o commerciali. Servizio di promozione del *business* per imprese che vogliono attivare relazioni con imprese operanti nell'area o che vogliono installarvi.
- Informazioni sulle municipalità: statistiche, contatti, collegamenti.

Il Segretariato svolge, inoltre, attività di promozione culturale e turistica i) attraverso azioni di raccordo e di cooperazione tra agenzie turistiche dell'area, ii) fornendo informazioni sui siti storici e sui musei, iii) fornendo informazioni su eventi particolari quali festival e sagre e dando suggerimenti per soggiorni brevi. Infine, si occupa di attività di informazione in ambito di istruzione e di programmi e attività nelle scuole.

### 2.1.2 *Analisi*

Euregio può essere considerata la forma di cooperazione transfrontaliera più sviluppata attualmente presente in Europa<sup>12</sup>. Essa si è sviluppata a partire dalla fine degli anni '50 in un'area con delle radici etnico-linguistiche comuni molto forti. Essa ha dato e tutt'ora dà spazio soprattutto al tema dello sviluppo economico, essendo nata in particolare da esigenze di questo genere date dalla crisi del settore energetico che interessava le industrie dell'area tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60. Essa può contare su una struttura organizzativa solida, in cui i diversi ruoli risultano ben definiti. La personalità giuridica consente al Consiglio di decidere in autonomia sul *budget* annuale: ciò denota una piena fiducia da parte dei membri nella capacità di giudizio di tale organo quando si trovi a decidere di favorire l'assegnazione di fondi in un territorio piuttosto che in un altro. Altro elemento rilevante è dato dall'aver un *budget* cospicuo su cui poter impostare le proprie attività e che deriva, oltre che da Interreg, anche dalle quote pagate dai membri. Bisogna considerare il fatto che sarebbe difficile ottenere il versamento di tali quote associative se non ci fosse una certa misura di reciprocità se, cioè, i membri di Euregio non ottenessero dei benefici concreti in termini di servizi erogati. In questo senso, l'euroregione "ripaga" i propri membri attraverso il lavoro dei suoi due organi principali, il Consiglio e il Segretariato. Il primo svolge una funzione politica di raccordo e di *lobbying* nei confronti dell'Unione europea (partenariato verticale) dato che, come visto, fa parte dello *steering committee* Interreg per l'area di confine tra Germania e Olanda: di fatto, Euregio può essere considerata un partner dell'Unione europea per quanto riguarda il processo politico decisionale dell'area<sup>13</sup>. Dall'altro lato, il Segretariato svolge un ruolo efficace e concreto nel favorire il contatto e la collaborazione tra i membri (partenariato orizzontale) attraverso attività di assistenza specifiche, includendo servizi simili a quelli di una camera di commercio e di un ente di promozione turistica.

Tra i fattori che maggiormente contribuiscono al successo di Euregio vi è, senza dubbio, l'organizzazione territoriale federale di cui sono dotate la Germania e l'Olanda, il quale consente un forte grado di decentramento amministrativo che ha favorito piena autonomia decisionale da parte delle autorità locali nel decidere se e di quali sovrastrutture dotarsi per la gestione delle relazioni transfrontaliere. Ciò ha permesso all'euroregione di godere di un elevato grado di autonomia gestionale e decisionale slegata da quella dei singoli membri. Ne è testimonianza il fatto che i rappresentanti che siedono in Consiglio non siano raggruppati per appartenenza regionale ma per

<sup>12</sup> Martin Nagelschmidt, in *The development of a transnational representative assembly in the border region of the upper Rhine*, p.6, 1999

<sup>13</sup> Perkmann, *The construction of the new scales: a framework and case study of the Euregio Cross border region*, p.11, 2005

partito politico, dando vita ad un vero e proprio organo parlamentare a cui sono delegate funzioni precise. Ancora una volta, la propensione al decentramento di Germania e Olanda fa sì che un organo di questo genere non sia in contrasto con i poteri centrali o che non incorra in problemi di incostituzionalità. Euregio, dunque, in materia di cooperazione transfrontaliera ha competenze deliberative ed esecutive: questa è una delle caratteristiche principali delle euroregioni che interessano territori tedeschi e olandesi (ad esempio Rhein-Waal ed Enschede-Gronau). Non così, ad esempio, in altre euroregioni le quali hanno competenza solo di tipo complementare: possono, in altre parole, fornire, solo dei pareri non vincolanti.

Analizzando ora le sue caratteristiche principali secondo le 3 dimensioni individuate da Perkmann:

- **Mobilizzazione politica.** La nascita deriva da un bisogno delle diverse regioni di crescere e svilupparsi economicamente: due aree periferiche, molto povere all'epoca (primi anni '50) e simili per caratteristiche e bisogni. Dapprima la cooperazione transfrontaliera nasce dall'esigenza di ammodernare e/o creare infrastrutture per i trasporti, riuscendo, attraverso attività di *lobbying*, ad ottenere importanti risultati in tal senso. Di seguito inizia anche un coinvolgimento più ampio della popolazione attraverso tematiche legate alla cultura in senso ampio. Dunque, la prima fase vede un ruolo più preminente da parte delle *elite* politiche mentre, nella seconda, c'è un incremento del coinvolgimento sociale.
- **Creazione della governance.** Si possono individuare 3 livelli di *governance*: il primo è rappresentato dal Segretariato, l'organo principale, che può godere di un mandato indefinito. Esso non ha competenze definite a priori, opera in maniera imprenditoriale, anche perché non ha un flusso di reddito costante: l'intensità progettuale dipende, dunque, anche dalla capacità dell'euroregione di accedere ai finanziamenti. Si contraddistingue per una notevole abilità nel generare flussi finanziari poi destinati alle attività attraverso una tassazione volontaria degli associati (equivalente a circa 30 centesimi per abitante), i fondi Interreg, e quelli raccolti attraverso la partecipazione a gare per l'esecuzione di progetti. Il secondo livello di *governance* è quello orizzontale, che lega i partecipanti attraverso norme e obbligazioni (formalizzate nell'ambito di accordi sottoscritti dalle parti) che, ad esempio, regolano le eventuali controversie in merito alla distribuzione delle risorse sul territorio. Il terzo livello è rappresentato dal network verticale multilivello, in cui Euregio funge da interfaccia tra il livello più basso (autorità locali e regionali), quello nazionale e quello UE.
- **Unificazione strategica.** Si è passati da un *network* sfilacciato ad una agenzia di politica regionale, con un programma di azione e obiettivi di sviluppo di lungo periodo che sfociano in idee progettuali concrete. A livello teorico, Euregio si è dato come giustificazione quella di testare il funzionamento dell'UE su scala ridotta.

## 2.2 Euroregione Baltica

### 2.2.1 Organizzazione e attività

L'Euroregione Baltica (ERB) è stata fondata nel febbraio 1998 attraverso la stipula congiunta di un accordo da parte di alcune regioni di Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Russia e Svezia. L'ERB comprende un'area abbastanza estesa e conta circa 6 milioni di abitanti. All'interno di queste regioni è possibile notare delle disparità nette intertermini di sviluppo socio economico, di urbanizzazione e di dotazione infrastrutturale. Tali differenze sono evidenti in particolar modo tra le zone appartenenti a paesi dell'UE 15, come la Svezia, quelle dei paesi nuovi entrati e quelle della Russia. Le regioni polacche, lettoni e lituane sono caratterizzate da tassi di disoccupazione molto elevati e da zone rurali con poche fonti alternative di reddito. Dall'altro lato, le zone rurali svedesi e

quelle danesi sono scarsamente popolate e la attività economiche legate alla campagna ed alla coltivazione sono in netta diminuzione rispetto ai decenni passati: la popolazione tende a spostarsi verso le città ma i tassi di disoccupazione nelle zone rurali rimangono bassi, seppure leggermente superiori a quelli che si registrano nelle zone urbane. In generale, è possibile affermare che il futuro delle zone rurali sia legato in maniera funzionale a quello delle città: ciò appare più evidente nelle zone più densamente popolate ma rimane valido anche per quelle con una concentrazione più bassa.

Date queste disparità di partenza a livello socio-economico e di dotazioni infrastrutturale, l'ERB si è data come obiettivo, fin dalla sua nascita, quello di favorire la cooperazione tra i suoi membri e di sostenere uno sviluppo sostenibile comune nell'area. Il quadro generale che definisce i rapporti di cooperazione può essere riassunto in una serie di obiettivi specifici: i) migliorare le condizioni di vita degli abitanti dell'area; ii) promuovere gli scambi ed i contatti; iii) rafforzare i legami tra le comunità locali; iv) eliminare ogni traccia di pregiudizi di tipo storico o culturale; v) sostenere attività legate alla salvaguardia ambientale ed allo sviluppo sostenibile dell'area; vi) promuovere la cooperazione tra autorità locali e regionali.

Lo Statuto dell'Euroregione Baltica, siglato nel 1998, definisce, oltre agli obiettivi sopra specificati, la struttura amministrativa e gestionale ed il suo funzionamento:

- Il **Consiglio** è il principale organo decisionale e di coordinamento dell'euroregione. I suoi compiti principali includono l'approvazione di i) piani di azione ed altri programmi strategici di lungo periodo, ii) piani finanziari e di bilancio che riguardano progetti comuni, iii) rapporti annuali del Presidente dell'euroregione, iv) rapporti annuali dei gruppi di lavoro.
- Il **Comitato esecutivo** viene eletto dai membri del Consiglio ed è costituito da un rappresentante proveniente da ognuna delle 9 regioni che lo compongono. I suoi compiti principali includono l'elaborazione e la presentazione di risoluzioni davanti al Consiglio che ha il compito di approvarle per poi passarne la gestione di nuovo al Comitato esecutivo. E' responsabile, inoltre, della creazione dei gruppi di lavoro.
- I **Gruppi di lavoro** dipendono direttamente dal Comitato direttivo. Essi si occupano di realizzare ricerche su temi specifici, studi di fattibilità, analisi dei bisogni, identificazione ed elaborazione di attività progettuali.
- Il **Segretariato internazionale permanente** è l'organo incaricato di coordinare il *network* di segretariati nazionali. Ogni regione membro, infatti, ha il proprio segretariato nazionale che riveste una funzione di *contact point* e di raccordo con il territorio. La rete dei segretariati ha funzioni principalmente amministrative.

Gli organi decisionali e di gestione dell'euroregione (il Comitato esecutivo ed il Consiglio) sono composti, principalmente, da rappresentanti eletti provenienti dagli organi esecutivi (i consigli) delle regioni dell'ERB. La cooperazione nell'ambito dell'euroregione si basa solamente sulla volontà delle parti e non ha effetti giuridici nei confronti dei suoi membri: le sue competenze sono interamente legate all'accettazione o meno, da parte dei governi locali o regionali, delle proposte avanzate dall'ERB.

L'Euroregione Baltica può contare su due diverse fonti di finanziamento: la prima è rappresentata dalle quote pagate dai membri mentre la seconda è costituita dai contributi dell'Unione europea attraverso i Programmi Interreg IIIB, Phare e Tacis. In particolare, il progetto più rilevante fin ora realizzato da ERB è il Seagull (2002-2005), che ha ricevuto un totale di 3,2 milioni di euro di

finanziamento di cui 1,3 provenienti da Interreg IIIB e gli altri da fondi Phare e da Tacis. Nel 2005 è stata finanziata la seconda fase del progetto (per un importo pari a 683.900 euro), che proseguirà fino a fine 2007. l'obiettivo principale di questo progetto è di sviluppare in maniera coordinata un Programma di sviluppo comune per la regione per la definizione di un quadro di riferimento per la realizzazione di studi di pre-fattibilità e di attività relative ad investimenti a sostegno dello sviluppo economico, sociale e di coesione.

### 2.2.2 *Analisi*

Questa euroregione di recente costituzione si impone all'attenzione per alcune sue caratteristiche che fanno sì che possa essere considerata una buona prassi a livello europeo. Dal punto di vista delle fonti di finanziamento è rilevante notare come l'ERB abbia, fino ad oggi, potuto attingere da 3 diversi programmi dell'Unione europea, destinati a paesi in stadi differenti di adesione: i) Interreg, finanziato attraverso i Fondi strutturali ed i cui finanziamenti possono essere utilizzati solo entro i confini UE, ii) Phare, il programma di accompagnamento di paesi dell'Europa centro orientale in fase di adesione (ed entrati l'1 maggio 2004), iii) Tacis, rivolto alle Repubbliche dell'ex URSS. Analizzando ERB secondo le 3 dimensioni di Perkmann è possibile evidenziare i seguenti aspetti:

- **Mobilitazione politica.** ERB riunisce alcune regioni che presentano delle comuni radici storiche e culturali ma, allo stesso tempo, una non omogenea situazione socio economica: le prime hanno compensato la seconda, consentendo che si sviluppasse una collaborazione comune.
- **Creazione della governance.** Esiste una struttura con competenze e gerarchie ben definite ed uno statuto che ne formalizza il funzionamento. In particolare, appare ben sviluppata la *governance* orizzontale che si articola attraverso l'interazione tra il Segretariato permanente internazionale ed i segretariati nazionali. Questo tipo di struttura permette un contatto diretto con tutti i territori e facilita la gestione amministrativa. Inoltre la presenza dei segretariati sui territori aumenta la visibilità dell'euroregione e le permette di essere più vicina ai cittadini: uno dei punti di debolezza spesso riscontrati in strutture di cooperazione transfrontaliera è, infatti, la distanza dalla società civile e la vicinanza, piuttosto, con delle *elite* rappresentate da funzionari di amministrazioni locali e regionali che le animano. In questo caso i segretariati nazionali possono, almeno in parte, sopperire a tale limite: è comunque necessario che questi non rimangano dei semplici centri di amministrazione territoriale quanto piuttosto che assurgano effettivamente ad una funzione di contatto diretto con il pubblico.
- **Unificazione strategica.** L'ERB è stata in grado di individuare una serie di obiettivi specifici condivisi e formalizzati attraverso uno Statuto e di concretizzarli in progetti che hanno potuto attingere a diverse linee di finanziamento UE.

## 2.3 Comunità di lavoro Nord Portogallo – Galizia

### 2.3.1 *Organizzazione e attività*

L'euroregione Nord Portogallo/Galizia (NP/G) si estende su di una superficie di circa 50.700 km quadrati ed ha una popolazione di 6,35 milioni di abitanti. Si tratta di territori periferici, caratterizzati da un livello di sviluppo socio-economico inferiore rispetto alla media UE tanto che le due regioni rientrano in quelle Obiettivo 1 della programmazione 2000-2006. Le due regioni Nord del Portogallo e delle Galizia presentano alcune differenze rilevanti in termini di dinamiche demografiche e di sviluppo, in particolare:

- In Galizia si assiste ad un fenomeno di invecchiamento della popolazione dovuta, in parte, ad un progressivo spopolamento. Al contrario, nella regione NP, la popolazione è relativamente giovane, se comparata con la media UE, ed in progressivo aumento.
- In Galizia i settori trainanti per l'economia sono la pesca ed il settore tecnologico mentre in NP il settore industriale tradizionale fa ancora da traino per il sistema economico.
- Anche le dinamiche di sviluppo economico sono differenti: la Galizia sta conoscendo un periodo di convergenza sostenuto, in termini di PIL pro capite, verso la media europea; dall'altro lato NP attraversa un periodo di divergenza, dopo averne attraversato uno di convergenza durante gli anni '90.

La comunità di lavoro NP/G nasce nel 1991 in seguito ad un processo storico di relazioni transfrontaliere tra le comunità delle due rive del fiume Minho. Questo processo di integrazione è stato inoltre rinforzato dal cammino comune che ha portato Spagna e Portogallo all'inclusione nella Cee nel 1985. Questi fattori, insieme alla creazione della moneta unica, hanno rafforzato le relazioni politiche, l'integrazione economica e l'intensità degli scambi commerciali e degli investimenti, accompagnati da un processo di rafforzamento della cooperazione transfrontaliera e di cooperazione tra i due territori. In particolare, è possibile individuare i principali fattori che hanno determinato la nascita di tale cooperazione:

- Socio-culturali, come la lingua (il galiziano e il portoghese provengono da un medesimo ceppo linguistico); religiosi ed una storia comune.
- Di perifericità da due punti di vista, sia all'interno dei propri confini nazionali, sia rispetto al resto d'Europa. Ciò comporta problemi di accessibilità, sia interni ai confini nazionali, sia verso l'esterno e che richiedono soluzioni comuni.
- Risorse comuni da valorizzare, come il turismo, l'ambiente, la dimensione marittima, la cooperazione del settore privato.
- Ambientali e di ecosistemi simili e in comune, come il Parco naturale di Gerês-Xurês, al confine tra le due regioni.

A partire da questi elementi e da una volontà politica comune si è deciso di formalizzare tale reciprocità di intenti di collaborazione, attraverso l'istituzione della comunità di lavoro tramite un Accordo Costitutivo siglato dal presidente della Giunta della Galizia e dalla Commissione di Coordinamento della Regione del Nord (CCRN)<sup>14</sup>. L'accordo non ha carattere giuridico (la CL non è dotata di personalità giuridica): si tratta, cioè, di un accordo di natura politica che evidenzia degli intenti di collaborazione e che si rifà alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa ed al Trattato bilaterale di cooperazione tra Portogallo e Spagna. Tale accordo stabilisce che le due regioni lavorino insieme per trattare tematiche d'interesse comune, per lo scambio di informazioni, per il coordinamento di iniziative per lo sviluppo di attività di partenariato transfrontaliero. L'accordo esplicita gli organi comuni per la realizzazione delle attività:

- Il **Consiglio**. Ha la responsabilità di approvare il piano di lavoro, il bilancio e le norme che regolano il funzionamento interno della Comunità di lavoro. Si compone di un presidente e di un numero di delegati delle due regioni in numero uguale. Si riunisce due volte l'anno.

---

<sup>14</sup> In Portogallo non esistono delle Regioni amministrative: esistono delle Commissioni di coordinamento regionale (CCR), controllate dal ministero dell'Ambiente e con competenze in ambito di pianificazione territoriale.

- Il **Presidente**. È il rappresentante della CL. Il ruolo viene ricoperto alternativamente dai presidenti delle due regioni, con mandato di due anni.
- Il **Comitato di coordinamento**. Stabilisce gli orientamenti generali per il lavoro che devono essere sviluppati dalle Commissioni settoriali. Si compone di un coordinatore generale e di un Segretariato che assicura il coordinamento permanente delle attività.
- Le **Commissioni settoriali**. Rappresentano la base per le attività della NP/G e integrano gli attori socio-economici delle due regioni. Esistono 10 commissioni di orientamento settoriale che coprono le principali tematiche di interesse tra cui agricoltura, ambiente, gestione del territorio, lavoro e formazione, cultura, università, pesca ecc. Esistono inoltre 4 commissioni territoriali di cooperazione (Valle di Lima, Cavado, Tamega, Minho) ed una commissione specifica che raggruppa le città delle regioni Eixo Atlantico.

In generale la NP/G e le commissioni settoriali lavorano sulla base di linee guida contenute in un Programma d'azione (attualmente è in vigore quello per il periodo 2000-2006). La CL svolge azione di lobby e di indirizzo strategico che ha favorito la realizzazione di opere infrastrutturali (ponti, strade) e, di recente, ha promosso uno studio di fattibilità sulla realizzazione della tratta del TGV tra Porto e Vigo. Tra le attività svolte da NP/G vale la pena citare: i) la valorizzazione degli spazi naturali del Parco Nazionale transfrontaliero Gerês- Xurés; ii) la creazione di un Fondo di capitali di rischio per sostenere gli investimenti tra imprenditori galiziani e del nord del Portogallo; iii) attività di promozione turistica.

### 2.3.2 *Analisi*

Come specificato nella parte iniziale di questo studio, le comunità di lavoro si differenziano dalle euroregioni in senso stretto per alcune caratteristiche peculiari (l'estensione, la forma giuridica). Tuttavia, esse rientrano generalmente nel novero delle euroregioni: ai fini di questa ricerca, dunque, è parso opportuno analizzare anche il caso della NP/G, una comunità di lavoro relativamente giovane (molte di esse si sono sviluppate tra gli anni '70 e '80) ma che svolge un'azione coordinata e ben mirata.

- **Mobilitazione politica**. La comunità di lavoro nasce sulla base di una forte mobilitazione politica: come visto, le due regioni condividono radici culturali, storiche, ambientali e geografiche comuni molto forti. Di fatto, comunque, si rileva una grande concorrenza tra le strutture portuali di Vigo e Leixões e tra quelle aeroportuali della Galizia e di Porto: i risultati di queste due dinamiche di cooperazione e concorrenza sono ritenuti, dagli *stakeholder* locali, decisamente positivi.
- **Creazione della governance**. La struttura amministrativa della NP/G è forse un po' dispersiva, dato che comprende 15 commissioni. Tuttavia, in questo modo si assicura che i territori si confrontino sulla maggior parte degli ambiti settoriali. E' inoltre interessante come, nonostante le profonde differenze amministrative dei due territori (forte autonomia della Galizia e dipendenza diretta del Nord Portogallo dal Governo centrale), si sia riusciti a trovare un modello gestionale ed organizzativo tale da permettere un buon livello di cooperazione.
- **Unificazione strategica**. Le caratteristiche di estrema perifericità presentate dal territorio rappresentano un forte elemento di coesione che ha favorito la nascita della comunità di lavoro NP/G. Tale fattore di perifericità ha indirizzato, in maniera netta, la strategia della CL verso azioni che mirassero ad alleviare la situazione di perifericità attraverso la pressione sulle

autorità competenti in materia di trasporti e realizzazione di infrastrutture. La mancanza della personalità giuridica, come ovvio, determina una limitazione nell'agire e nel realizzare, in maniera autonoma, attività progettuali.

## 2.4 Euroregione Eurobalkans

### 2.4.1 Organizzazione e attività

L'Euroregione Eurobalkans (EEB) nasce nell'ottobre del 2002: il protocollo viene sottoscritto dai sindaci di 66 municipalità delle regioni di confine tra Bulgaria, Macedonia e Serbia. Ufficialmente, l'Euroregione viene lanciata il 21 settembre 2003 con la firma dello statuto da parte dei 3 sindaci di Nis, Skopje e Sofia. L'euroregione gode, fin dall'inizio, di un supporto internazionale esterno da parte, in particolare, dell'East West Institute (EWI) e del Consiglio d'Europa: quest'ultimo, dal 2001 avvia il processo di dialogo tra gli enti locali, che si riuniscono nel corso di 3 conferenze tenute nelle 3 capitali. In un primo momento, la creazione di un organo transfrontaliero incontra delle resistenze a livello di governo centrale. Tuttavia, il dialogo con i Governi centrali dei 3 paesi, fa sì che EEB riesca ad ottenere anche un riconoscimento istituzionale grazie, in particolare, al ruolo decisivo svolto congiuntamente dal Consiglio e dalla municipalità di Nis. Il governo serbo è, dunque, il primo a riconoscere l'euroregione e, nel giro di poco tempo, viene imitato da quello bulgaro e da quello macedone.

La spinta iniziale da parte del CdE è stata fondamentale per avviare il processo di creazione della struttura dell'euroregione: tuttavia, essa ha trovato un terreno fertile dato che le zone sul confine tra i 3 stati sono accomunate da radici culturali e storiche comuni, risalenti al periodo ottomano. Per molti aspetti, Nis si può considerare più vicina a Sofia che non per esempio a Subotica. Inoltre, i territori dell'EEB sono accomunati anche da una situazione socio-economica abbastanza simile: si tratta, infatti, di aree meno sviluppate economicamente, a vocazione principalmente rurale e con bassi livelli di produttività ed in cui sono diffuse attività illegali legate al contrabbando. Di fatto, il CdE fornisce solo la spinta iniziale e, in seguito, lascia una piena autonomia gestionale agli organi amministrativi dell'euroregione, supportandone di quando in quando le attività attraverso l'organizzazione di eventi e di conferenze.

L'EEB si dota, dunque, di una struttura e si dà, come obiettivo generale, quello di incrementare i rapporti di cooperazione transfrontaliera e di far sì che essa rappresenti uno strumento di sviluppo economico e di integrazione che favorisca i rapporti di coesistenza pacifica tra i popoli residenti nelle zone di confine dell'area. L'euroregione è dotata di personalità giuridica e può gestire autonomamente progetti finanziati dall'Unione europea. In particolare, l'EEB è composta dai seguenti organi amministrativi e gestionali:

- **Il Consiglio.** E' composto da 3 membri, eletti dall'assemblea.
- **Il Direttore esecutivo.** Questa figura ha la responsabilità di prendere, in ultima istanza, le decisioni sulla base delle proposte fatte dall'Assemblea e stante l'approvazione del Consiglio d'Europa.
- **L'Assemblea.** Composta da 66 rappresentanti, 1 per ogni municipalità.
- **Il Segretariato.** E' l'organo operativo con sede a Nis. L'ufficio si occupa della elaborazione, stesura e presentazione di proposte progettuali da farsi finanziare da diversi donatori

internazionali. La struttura occupa stabilmente 5 persone e ce ne sono altre 7-8 che collaborano dall'esterno. E' stato inoltre creato un ufficio distaccato anche a Belgrado.

- **I Gruppi di lavoro.** Sono sei e fanno capo al Segretariato: i) sviluppo economico regionale, ii) PMI, iii) istruzione e cultura, iv) IT, v) sport e vi) ambiente. In generale, essi mirano a favorire il dialogo tra i membri dell'euroregione e tra i diversi *stakeholder* (università, imprese, camere di commercio) su tematiche precise. Le attività dei gruppi di lavoro portano, generalmente, all'elaborazione di linee strategiche di sviluppo per l'area nei diversi ambiti. Particolarmente attivo sinora è stato il gruppo sulla sviluppo economico locale, che ha dato vita a due comitati, uno per l'acciaio e uno per l'ingegneria. Entrambi riuniscono alcuni attori locali rilevanti, oltre ad alcune municipalità: essi individuano linee strategiche con l'intento di favorire la realizzazione di attività rivolte a tali ambiti.

Le attività sono finanziate in parte da donatori internazionali (Unione europea, German Marshall Fund) L'altra parte, la più cospicua, arriva dal contributo annuo che viene versato dai singoli membri, che pagano una quota associativa di €500. Gli introiti derivanti da tale quota vengono utilizzati per coprire le spese di gestione della struttura, mentre il finanziamento per specifiche attività progettuali viene dato di volta in volta da municipalità e attraverso la partecipazione a bandi di gara internazionali.

L'EEB opera in partenariato anche con altre euroregioni tra cui quella Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein, al confine tra Germania e Austria e, di recente, anche con quella tra Marocco, Gibilterra e Spagna. Di recente, inoltre, è stata costituita, sempre con il sostegno del CdE, la Eurobalkans Foundation, che ha l'intento preciso di supportare le euroregioni già operanti nell'area e di favorire la nascita di nuove.

#### **2.4.2 Analisi**

Il fenomeno delle euroregioni ha, di recente, preso piede anche nell'area balcanica tanto che, ad oggi, se ne contano circa una quindicina. Tra queste, l'EEB è l'unica ad avere avuto un riconoscimento istituzionale da parte dei governi centrali. Tale elemento appare ancor più rilevante se si considera come i paesi in questione, Serbia, Bulgaria e Macedonia, siano caratterizzati da spinte accentratrici ancora molto forti che vanno inevitabilmente a scontrarsi con pratiche di decentramento rilevanti quali quelle legate alla formazione di una euroregione. Con riferimento a questo caso, è possibile isolare alcuni elementi rilevanti e che riguardano le dinamiche di natura politica:

- Questa euroregione gode di un rilevante sostegno istituzionale da parte sia del Consiglio d'Europa sia dell'EWI. In particolare, il CdE ha fornito un supporto tecnico e istituzionale molto rilevante soprattutto in fase iniziale e, nonostante una scarsa ingerenza nella gestione delle attività di tutti i giorni, ha un peso rilevante nell'approvazione delle decisioni prese dal direttore esecutivo dell'EEB.
- Il riconoscimento istituzionale ed il sostegno del CdE stanno favorendo un veloce affermarsi di questa euroregione nell'area. Come visto, di recente è nata una Fondazione che fa capo all'EEB che assume il ruolo di incubatore di euroregioni per il Sud est europeo. Inoltre, a ottobre 2006 dovrebbe vedere la luce la Federazione delle euroregioni del See (grazie anche al supporto del governo tedesco), il cui obiettivo è quello di creare una struttura che possa raggiungere una massa critica, in termini di abitanti, tale da consentirle di assurgere al ruolo di *big player* nell'ambito della politica dell'area.

Prendendo in esame le 3 dimensioni di Perkmann è possibile evidenziare i seguenti aspetti:

- **Mobilitazione politica.** Alla base dell'Euroregione Eurobalkans è possibile individuare una forte mobilitazione politica, data da più fattori di coesione e di comunanza che ne hanno favorito la nascita: i) radici culturali e storiche, ii) condizione (arretrata) di sviluppo economico e sociale iii) reti di trasporto Nis-Skopje-Sofia. Un ulteriore elemento di vicinanza è dato dal fatto che le aree dell'EEB non sono state interessate direttamente dai conflitti armati degli scorsi anni, durante i quali erano rimasti vivi i rapporti e gli scambi commerciali. Da ciò deriva un livello di fiducia tra gli abitanti dell'area generalmente più elevato se confrontato con quello (molto basso) che caratterizza altre zone del See. Come visto, però, nonostante una serie di fattori di comunanza molto forti, l'iniziativa per la creazione dell'euroregione è arrivata dall'esterno: ciò evidenzia come il territorio da solo non sia stato in grado di attivare una mobilitazione politica iniziale mentre, in seguito, è stato capace di sostenere il processo di rafforzamento a livello istituzionale.
- **Creazione della governance.** L'EEB si è dotata di una struttura amministrativa abbastanza simile a quella delle altre euroregioni europee. Il contatto diretto con il Consiglio d'Europa (*governance* verticale) è garantito in particolare dal direttore esecutivo mentre il raccordo tra i membri viene assicurato dall'Assemblea e dal Segretariato. La quota associativa versata dai membri riesce a mantenere la struttura mentre la realizzazione di attività dipende da finanziamenti specifici.
- **Unificazione strategica.** Per il momento l'EEB ha rappresentato soprattutto un luogo di dialogo e di concertazione per gli *stakeholder* del territorio mentre l'attività progettuale è parsa più limitata. La strategia generale pare improntata più sull'elaborazione di linee guida per settori specifici (acciaio, infrastrutture) che non sulla realizzazione vera e propria di attività progettuali. E' però plausibile attendersi un incremento di attività a partire dal 2007 da quando, cioè, l'EEB potrà godere dei fondi messi a disposizione dal programma Interreg. Tuttavia, l'Euroregione Eurobalkans, sta velocemente assumendo un ruolo di *leadership* nell'ambito della cooperazione transfrontaliera dell'area.

### 3. LA SITUAZIONE IN ITALIA

Questo capitolo intende fornire un quadro riassuntivo della situazione relativa alle euroregioni in Italia. In particolare, i) saranno brevemente descritti i due casi più rilevanti di euroregione, l'Alpe-Adria e la neo nata Euroregione Adriatica; ii) verrà evidenziata la posizione del Governo centrale, con riferimento anche al quadro normativo vigente.

#### 3.1 I casi italiani

La Comunità di lavoro Alpe Adria (AA) viene costituita nel 1978 a Venezia e di essa fanno parte Länder e Regioni delle Alpi Orientali in qualità di membri: Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Land Carinzia, Istria (Croazia), Land Austria Superiore, Repubblica di Slovenia, Land Stiria, Regione Veneto. Il Protocollo d'Intesa stabilisce le principali tematiche trattate: comunicazioni transalpine, movimento portuale, produzione e trasporto di energia, agricoltura, economia forestale, economia idrica, turismo, protezione dell'ambiente, protezione della natura, tutela del paesaggio, conservazione del paesaggio culturale e ricreativo, assetto territoriale, sviluppo urbanistico, rapporti culturali, contatti tra istituti scientifici.

L'AA, in quanto comunità di lavoro, non è dotata di personalità giuridica. Essa si compone di un'Assemblea plenaria dei presidenti degli enti locali membri e di 5 Commissioni operative con

competenze tecniche nei seguenti settori: i) assetto del territorio e tutela dell'ambiente, ii) economia, trasporti e turismo, iii) cultura e società, iv) sanità e affari sociali e v) agricoltura e foreste. Principalmente, l'AA svolge attività di scambio di informazioni tra i membri attraverso una serie di strumenti: i) rapporti comuni tematici, ii) pubblicazione periodica di bollettini, iii) conferenze scientifiche su vari temi, iv) promozione di attività culturali. Svolge, inoltre, attività di mediazione nella ricerca partner per lo svolgimento di attività economiche.

Dal momento della sua costituzione, l'Alpe Adria ha attraversato momenti di crescita e di rallentamento che ne hanno determinato un andamento variabile nel corso degli anni. In particolare, è stata oggetto, in taluni momenti, di strumentalizzazioni politiche legate alla forte connotazione storica del territorio compreso tra Friuli Venezia Giulia e Istria. All'inizio degli anni '90, la forza crescente dei movimenti nazionalistici come quelli relativi alla ricostituzione della Grande Austria al confine con il Tirolo, ha dato lo spunto per intendere l'AA come uno strumento per la riannessione dell'Istria italiana al FVG. Tali strumentalizzazioni, spesso solo accennate da alcuni movimenti specifici presenti sul territorio, hanno, in qualche modo rallentato le attività di Alpe Adria. Negli anni successivi, poi, la comunità di lavoro ha pensato di poter estendere i propri confini verso paesi dell'Europa centro orientale come la Polonia e l'Ungheria. Di fatto, questa velleità ha ulteriormente frenato il cammino di Alpe Adria, dal momento che ne ha reso più difficile l'identificazione attorno ad una storia ed a obiettivi comuni. Attualmente, l'AA ha abbandonato l'idea di una espansione verso est ed ha deciso di concentrarsi di nuovo sulla cultura veneta quale fattore comune per la cooperazione nell'area.

In generale, è possibile evidenziare i seguenti elementi secondo le 3 dimensioni di Perkmann:

- **Mobilizzazione politica.** I fattori storico-culturali comuni alla base dell'AA sono molto forti. Essi, da un lato si sono rivelati fattori determinanti per far nascere e per far durare la cooperazione tra i suoi membri. Oltre a fattori culturali e storici se ne affiancano, come ovvio, anche altri di tipo economico e infrastrutturale: da questo punto di vista, esiste un grande interesse che ruota attorno alla realizzazione del Corridoio 5. I fattori comuni, tuttavia, si sono prestati anche a strumentalizzazioni (il caso dell'Istria) ponendosi, così, come elementi di tensione più che di coesione.
- **Creazione della governance.** Tale fattore è risultato, probabilmente, come uno degli elementi di maggiore debolezza. Ciò è, innanzitutto, insito nella natura della Comunità di lavoro, che non gode di personalità giuridica e che fa sì che l'andamento dell'organismo di cooperazione transfrontaliera sia soggetto all'impegno profuso di volta in volta dal presidente di turno, e che anche le linee strategiche siano soggette alla diversa impostazione da questi seguita. L'istituzione di un organismo indipendente (dotato, quindi, di personalità giuridica), consentirebbe, probabilmente, un andamento meno a fasi alterne: vedremo, nella sezione successiva, come ciò dipenda dal quadro normativo vigente in Italia. Una delle criticità principali alla base della mancata realizzazione di un'euroregione vera e propria è dovuta alla differenza tra i poteri amministrativi delle diverse aree coinvolte: il FVG è una Regione a statuto speciale (mentre, il Veneto no), la Carinzia gode di una certa autonomia, ma comunque quest'ultima non è paragonabile alla libertà d'azione di cui usufruisce il FVG e, infine, la Slovenia che, al momento, non è suddivisa in enti territoriali e che per questo può confrontarsi su tali tematiche solo coinvolgendo il livello del governo centrale..
- **Unificazione strategica.** L'Alpe Adria ha, in questi anni, rappresentato principalmente un organismo preposto a facilitare lo scambio e la produzione di analisi e informazioni utili ai fini della pianificazione strategica da parte dei territori membri. Per la sua natura giuridica non può rivestire un ruolo rilevante in ambito Interreg.

Il 6 febbraio 2006 si è tenuta, a Venezia, la conferenza per il lancio dell'Euroregione Adriatica (EA), un'iniziativa promossa dal Congresso delle autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa, la Regione Istria (Croazia) e la Regione Molise. La creazione dell'EA era stata precedentemente formalizzata durante una conferenza internazionale tenutasi a Termoli nel novembre del 2004, durante la quale il CdE e la Regione Molise avevano siglato un Protocollo ufficiale che identificava gli obiettivi e la struttura del nuovo organo di cooperazione ed una *road map* per i mesi a venire. La nuova euroregione includeva, inoltre, rappresentanti di altre regioni adriatiche italiane, albanesi, bosniache, croate, serbo-montenegrine e slovene. Durante la conferenza di Venezia è stato firmato lo Statuto dell'EA, che sancisce la natura giuridica, le strutture e gli obiettivi di tale cooperazione, gli obblighi dei membri. Allo stato attuale, gli impegni da parte dei membri non sono stati ancora definiti con precisione, tuttavia la firma dello statuto rappresenta, indubbiamente, un passo importante verso una definizione precisa del ruolo che tale organo dovrà avere in futuro.

L'EA è un'associazione senza scopo di lucro (soggetto di diritto privato) che non ha personalità giuridica distinta da quella dei suoi membri. Essa comprende i seguenti membri: le Regioni italiane Puglia, Molise, Abruzzo, Marche, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia; le Repubbliche di Montenegro e di Albania; le Regioni Istriana, di Zara, Lika e Segna, litoraneo montana, Sebenico e Knin, Dalmazia e Spalato, Dubrovnik e Neretva, il cantone erzegovese e della Neretva. Sono, inoltre, membri, il Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo. L'EA si compone dei seguenti organi interni: i) l'Assemblea (Consiglio Adriatico), il massimo organo deliberante, con poteri di approvazione del programma annuale, di elezione del presidente e di definizione delle principali linee di indirizzo strategico; ii) il Presidente, che rimane in carica per due anni e presiede le sedute del Comitato esecutivo; iii) il Comitato esecutivo, che attua il piano finanziario e segue i lavori delle Commissioni permanenti; iv) Commissioni permanenti, con competenze tecniche sui diversi temi (ambiente, turismo e cultura, agricoltura, pesca, trasporti e infrastrutture); v) il collegio dei revisori; vi) la segreteria, che svolge mansioni di carattere amministrativo e le cui sedi sono a Pola e a Bruxelles.

E' sicuramente troppo presto per analizzare l'EA secondo le 3 dimensioni definite dato che essa si trova in una fase iniziale. Tuttavia, è possibile rilevare i seguenti elementi:

- Partecipano a tale struttura un elevato numero di enti locali di diverso livello: si va da stati centrali a regioni. Altre criticità possono sorgere, inoltre, dal diverso grado di decentramento degli stati membri. Se da un lato, dunque, mettere sullo stesso piano, ad esempio, la Regione Molise e la Repubblica di Albania, può comportare dei problemi di rappresentatività, soprattutto a livello internazionale (gli enti locali hanno meno competenze, sia a livello locale che internazionale, rispetto a quelle di uno stato sovrano), dall'altro può essere più efficace la partecipazione di un governo centrale piuttosto che di un ente locale qualora, come in genere nei paesi balcanici, si tratti di stati piccoli e con un basso livello di autonomia politica lasciato agli enti locali.
- L'EA si estende su un territorio molto vasto (più di 200.000 Km<sup>2</sup>), caratterizzato da radici culturali comuni ma anche conflittuali, che spesso sono state causa di divisione più che di unione (i conflitti nella ex Jugoslavia e la già citata questione dell'Istria). Inoltre, tali aree sono caratterizzate da forti disparità dal punto di vista socio-economico, anche senza considerare le regioni italiane.
- Ad oggi, appare evidente come la spinta e l'interesse per far crescere l'EA vengano principalmente dalle regioni italiane e dal CdE mentre i partner balcanici (con la sola esclusione della regione istriana) sono, per il momento, "spettatori" poco attivi nel processo di consolidamento della struttura.

- C'è una sovrapposizione con la comunità di lavoro Alpe Adria abbastanza evidente che potrebbe portare ad una concorrenza per avere competenza su questioni relative, in particolare, a Interreg (qualora acquisissero personalità giuridica) e al Corridoio 5.

### **3.2 La posizione del Governo centrale**

La breve analisi fin qui condotta sui casi di euroregioni italiane mette in evidenza una parziale mancanza di un quadro normativo di riferimento in materia di cooperazione transfrontaliera. Infatti, l'Italia ha sottoscritto ma non ancora ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera, definito a Strasburgo nel 1995 e che puntualizza, conferendo loro maggior incisività, disposizioni già contenute nella Convenzione-Quadro. Il non avere ratificato questo protocollo ha, in qualche misura, ostacolato la diffusione delle euroregioni e limitato l'incisività di quelle esistenti (che hanno assunto la forma di Comunità di lavoro), dato che queste non possono dotarsi di personalità giuridica indipendente. Ciò denota un certo grado di resistenza da parte del governo centrale nel riconoscere un ruolo rilevante agli organismi di cooperazione transfrontaliera: è chiaro, infatti, come l'acquisizione di uno status giuridico più forte da parte di tali organismi implicherebbe un decentramento di talune competenze verso la periferia o comunque una maggiore "voce" delle autonomie locali nella politica estera nazionale. Come ovvio, infatti, l'aumentare dei poteri assegnati alle euroregioni solleva anche delle questioni di costituzionalità. In tal senso, il Dipartimento per gli Affari Regionali (DAR) della Presidenza del Consiglio dei Ministri si occupa di effettuare un controllo sulla legittimità costituzionale degli accordi che le Regioni stabiliscono con enti omologhi e con Stati esteri, così come delle leggi regionali di relazioni e cooperazione internazionale. In generale, il DAR segue con attenzione i processi di relazioni internazionali delle regioni attraverso la partecipazione alla Conferenza Stato-Regioni e a tavoli tecnici con le singole regioni per approfondire le tematiche di sua competenza.

La fine della XIV Legislatura (2001 – 2006) ha fatto decadere il Disegno di legge che autorizzava la ratifica del Protocollo di Strasburgo. Presentato al Parlamento dal Ministro degli Esteri, dal Ministro dell'Interno e dal Ministro per gli affari regionali ed elaborato anche grazie ad un tavolo di confronto con le regioni costituito dal DAR, il Ddl avrebbe reso possibile la costituzione di organismi comuni transfrontalieri attraverso cui "le varie entità territoriali possano coordinare, gestire ed organizzare più forme di cooperazione". Da quanto risultava dal Ddl, l'Italia avrebbe optato "esercitando la facoltà accordata dall'articolo 8 del Protocollo, esclusivamente per la costituzione di un organismo comune di cooperazione transfrontaliera avente natura di diritto privato. Si esclude, quindi, la possibilità di ricorrere a strutture aventi natura di diritto pubblico, accordata dall'articolo 5 del Protocollo". Ciò sarebbe stato in linea con la scelta effettuata dalla maggior parte dei paesi che hanno ratificato il Protocollo, che hanno optato per degli organismi di diritto privato (tra gli altri, Francia e Germania). L'approvazione del Ddl avrebbe rappresentato un passo importante per gli organismi di cooperazione transfrontaliera in Italia: attualmente, il Governo Italiano sta prendendo in considerazione l'ipotesi di un nuovo Disegno di legge.

## **4. CONCLUSIONI E ORIENTAMENTI PER IL CASO ADRIATICO**

Nelle pagine precedenti sono stati indagati alcuni dei principali aspetti legati alle euroregioni e, più in generale, alla cooperazione transfrontaliera. Il percorso ha messo in luce, dapprima, gli aspetti più puramente teorici, relativi alla definizione ed alle dimensioni delle euroregioni, passando per un'analisi di tipo normativo. Successivamente, l'analisi di alcuni studi di caso è stata utile per capire come, in diverse aree dell'Europa, si siano sviluppate euroregioni con tratti comuni ma con caratteristiche peculiari, con differenze derivanti di volta in volta, dalla forma giuridica, dalla struttura o dal contesto storico, politico e geografico entro cui tali strutture si sono sviluppate.

L'ultima sezione ha, infine, dato conto della situazione esistente in Italia con riferimento al quadro normativo di riferimento, che abbiamo visto essere questione fondamentale per lo sviluppo futuro della cooperazione transfrontaliera sul nostro territorio. Giunti a questo punto è utile tirare le fila del discorso e metter insieme gli elementi fondamentali dell'analisi che possano fornire un quadro generale chiaro e di orientamento, specificamente, per il caso Adriatico.

Il primo ragionamento riguarda l'evoluzione che i rapporti centro-periferia hanno avuto, in Europa, a partire dal secondo dopo guerra. A partire dagli anni '50, infatti, territori di confine della Mitteleuropa hanno cominciato a sentire l'esigenza di collaborare, di trovare soluzioni a partire dall'esistenza di problematiche ma anche di un capitale sociale comuni. Tale esigenza nasceva, innanzitutto, da una condizione di distanza strutturale degli enti locali dal centro. La nascita di strutture dedicate specificamente alla gestione di rapporti di cooperazione transfrontaliera ha trovato terreno fertile laddove erano presenti dei punti di minimo comun denominatore culturali e sociali, uniti ad un grado di decentramento tale da permettere che tali rapporti si potessero istituzionalizzare. Le prime euroregioni, dunque, nascono in maniera spontanea, non vengono decise a tavolino. Questa osservazione non deve sembrare banale perché rappresenta, invece, elemento fondamentale per spiegare la solidità e l'intensità delle relazioni esistenti nell'ambito di sistemi di cooperazione quali Euregio o della Regio Basiliensis. Di fatto, è possibile individuare diverse tipologie di euroregioni sulla base degli obiettivi di fondo che ne hanno determinato la formazione:

- La prima tipologia di euroregione è quella appena descritta, che si afferma a partire dagli anni '50, in particolare nei territori mitteleuropei (Germania, Paesi Bassi, Svizzera e Francia). In essi la mobilitazione politica alla base è stata molto forte e ha coinvolto sia le *élite (policy makers)* sia la base sociale. Tali strutture gestiscono la politica territoriale a vari livelli e sono meno legate a singole attività progettuali finanziate dalla Comunità europea.
- La seconda tipologia, quella riconducibile alle Comunità di lavoro (ad esempio Alpe Adria e Nord Portogallo/Galizia), comincia ad affermarsi a partire dagli anni '70. Queste in genere non vengono considerate euroregioni in senso stretto. Hanno un'estensione territoriale più vasta e degli obiettivi specifici che ne hanno determinato la nascita: in genere, hanno una vocazione particolare per lo sviluppo economico. Esse non sono mai dotate di personalità giuridica e ciò ne ha, sotto molti aspetti, limitato l'operatività.
- La terza tipologia di euroregioni è quella che si afferma a partire dalla caduta del muro di Berlino. La cooperazione transfrontaliera comincia ad affacciarsi anche ai paesi "oltre cortina": dapprima verso i paesi dell'Europa centro orientale (Polonia, Ungheria) e, più di recente, anche nella penisola balcanica. Spesso, però, queste euroregioni si contraddistinguono per una mobilitazione politica inferiore rispetto a quella del primo tipo: la spinta arriva in genere dall'alto, in particolare dal Consiglio d'Europa, che si fa promotore di molte iniziative, soprattutto nei Balcani (cfr. Euroregione Eurobalkans).

La seconda riflessione riguarda il riconoscimento crescente delle euroregioni quale strumento di coesione sia all'interno dell'UE (nell'ambito dei Fondi strutturali 2007-2013) sia per i paesi che stanno affrontando il processo di adesione (nell'ambito dell'IPA). In particolare, il Programma Interreg ha rappresentato un incentivo molto importante per la nascita di strutture euroregionali. Su questo punto si possono individuare due elementi di analisi:

- Interreg e, più in generale, il crescente riconoscimento della cooperazione transfrontaliera da parte dell'UE e del CdE hanno favorito, da un punto di vista delle risorse finanziarie, il

proliferare delle euroregioni. Ciò ha portato benefici in termini di creazione o consolidamento di rapporti tra sistemi territoriali diversi ed ha favorito la realizzazione anche di attività comuni.

- L'altra faccia della medaglia è che le euroregioni più recenti hanno perso, in molti casi, la spontaneità che caratterizza quelle più "anziane". Dal punto di vista della mobilitazione politica, le euroregioni più giovani e, in particolare, quelle nei paesi balcanici, appaiono meno come il frutto della spinta dal basso da parte dei territori. Sono, insomma, più determinate dalla scelte di *élite* politiche spesso molto lontane dai territori (Bruxelles, Strasburgo) che, attraverso esse, perseguono dei fini più generali che riguardano la coesione territoriale all'interno e sui confini dell'Unione europea.

E' evidente un collegamento con quanto appena detto e la terza tipologia di euroregioni, quelle cooperazione transfrontaliera per promuovere e gestire attività comuni, che favoriscano lo sviluppo economico, sociale e culturale; ii) il diffondersi di queste strutture favorisce la coesione tra territori nel cuore dell'Europa; iii) l'Unione europea e il Consiglio d'Europa ne riconoscono l'utilità ai fini della coesione intra UE e del processo di stabilizzazione e di associazione dei paesi del sud est europeo, forniscono un quadro di riferimento normativo e dei programmi ad hoc; iv) il Consiglio d'Europa assume il ruolo di promotore di strutture euroregionali in aree dove queste stentano a nascere (Balcani).

La terza riflessione riguarda alcuni degli elementi alla base del successo delle esperienze euroregionali, identificati di seguito.

- Ancora una volta la mobilitazione politica risulta essenziale: appaiono più solide le euroregioni che si sono formate grazie alla volontà ed all'impegno diretto da parte della società civile.
- Personalità giuridica: le strutture che ne godono possono agire in maniera decisamente più indipendente rispetto ai governi locali e a quelli centrali. Tale autonomia consente loro di dotarsi di una struttura con personale dedicato che si occupi esclusivamente alla gestione delle attività dell'euroregione. Inoltre, le rende meno dipendenti dall'alternanza politica in seno agli enti locali suoi membri.
- Soggetti di diritto privato: è la soluzione preferita (e più consentita dagli Stati centrali) rispetto a quella dell'ente di diritto pubblico. Ciò evita di creare delle strutture sub regionali con poteri e competenze troppo ampie che rischiano di sovrapporsi sia con quelli degli enti locali in materia di politica regionale, sia con quelli del governo centrale in materia di politica estera.
- La propensione al decentramento da parte dei paesi in cui opera l'euroregione: paesi come la Germania, con una struttura del territorio fortemente decentrata hanno favorito decisamente la loro diffusione. In altri paesi come la Francia, che ha una struttura molto più centralista, le euroregioni hanno incontrato problemi anche di natura costituzionale. Tuttavia, gioca un ruolo rilevante il rapporto "amichevole" dell'euroregione con il Governo centrale: il riconoscimento istituzionale della prima da parte del secondo può legittimarne le attività anche nei confronti di governi particolarmente centralisti (come nel caso di Euroregion Eurobalkans in Serbia).
- La dimensione contenuta: è abbastanza comunemente riconosciuto il fatto che una estensione limitata del territorio dell'euroregione ne favorisca l'efficacia. Anche alla luce delle interviste realizzate e dei casi studiati in questa sede è possibile sostenere tale affermazione. Si è visto come alcune esperienze si siano parzialmente arenate nel tentativo di estendere i propri confini (Alpe-Adria) e che, in generale, l'euroregione trovi una sua ragione di esistere laddove si basa

su pochi ma precisi elementi comuni: tali elementi di unione perdono di forza man mano che si amplia il raggio del territorio e ci si allontana da un ipotetico epicentro dell'euroregione.

L'ultima riflessione riguarda il caso Adriatico e gli orientamenti per il suo sviluppo: essa si basa sulle considerazioni appena effettuate e sulle peculiarità del sistema italiano. Partiamo dal fatto che esistono due euroregioni che opererebbero una in maniera specifica nell'area adriatica (Euroregione Adriatica) e una su un territorio che per certi tratti coincide ma che è più limitato (Alpe Adria). In particolare, sull'EA è possibile mettere in luce i seguenti elementi:

- Essa dovrebbe costituirsi come soggetto dotato di personalità giuridica: ciò è, comunque, legato al quadro normativo italiano ed alla ratifica del Protocollo aggiuntivo di Strasburgo. A cui dovrebbe seguire una chiarificazione ed una maggiore regolamentazione dei rapporti tra Governo centrale ed Euroregione così come tra Regioni italiane ed Euroregione (allo stesso modo ciò dovrebbe avvenire negli altri Stati).
- Dovrebbe assumere delle competenze precise anche in relazione ad AA: sarebbe auspicabile una stretta collaborazione e non una competizione territoriale in maniera tale da sfruttare le complementarità ed evitare le sovrapposizioni.
- Il territorio coperto è molto vasto e segnato da profonde differenze culturali, economiche e sociali: c'è un rischio molto forte che l'influenza diminuisca via, via che ci si allontana dal centro (l'asse Veneto - Friuli Venezia Giulia - Istria). Sarebbe utile, a tal fine, che l'EA si dotasse di una struttura diramata, come quella dell'ERB, che preveda, cioè, dei segretariati nazionali ed uno di coordinamento generale.
- Dovrebbe promuovere una maggiore partecipazione della società civile: la mobilitazione politica, cioè, non dovrebbe essere solo da parte delle *elite* di governo (sia centrale che locale), ma anche della popolazione. Per fare ciò, è necessario tenere conto anche di quei movimenti "alternativi" sorti soprattutto in quei territori di confine in cui tale esigenza è più sentita (FVG e Istria) ed il cui obiettivo è quello di far sì che la cooperazione transfrontaliera, ed in particolare l'EA, tengano conto anche delle istanze portate "dal basso".

Il Segretariato Adriatico può inserirsi all'interno dell'EA, svolgendo funzioni esecutive e di coordinamento: in particolare, quest'ultimo aspetto appare di grande rilevanza soprattutto nel caso in cui si istituissero dei segretariati con sede nei diversi territori membri (almeno uno per paese). E' chiaro che un segretariato avrebbe poche ragioni di esistere se non nell'ambito di una struttura come l'EA: in caso contrario gli mancherebbe quella rappresentatività e quella legittimazione istituzionale necessaria per assumere un ruolo di coordinamento nell'area Adriatica.

## ALLEGATO 1: LISTA DELLE EUROREGIONI

Nome	Paesi membri	Anno di fondazione
Adriatic Euroregion	Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Italy, Montenegro, Slovenia	2006
Archipelago (islands) committee Interreg Saaristo Interreg Skärgården	Finland, Sweden	1978
ARKO (Arvika/Kongsvinger) euroregion	Norway, Sweden	1978
<b>Baltic</b> euroregion Euroregion Baltija Euroregion Bałtyk	Denmark, Latvia, Lithuania, Poland, Russia, Sweden	1998
<b>Barents Euro-Arctic</b> Council Barentsrådet	Finland, Norway, Russia, Sweden	1993
<b>Bavarian forest</b> - Bohemian Forest / <b>Šumava</b> euroregion Euroregion Bayerischer Wald-Böhmerwald/Sumava Euroregion Šumava-Bavorský les	Austria, Czech Republic, Germany	?
Belasica euroregion	Bulgaria, Greece, Republic of Macedonia	2003
"BENEGO" (Belgisch-Nederlands Grensoverleg Belgian-Dutch border consultation)	Belgium, Netherlands	?
<b>Benelux</b> -Middengebied euroregion	Belgium, Luxembourg, Netherlands	1948
<b>Beskydy Mountains</b> euroregion Euroregion Beskidy Euroregión Beskidy	Czech Republic, Poland, Slovakia	2000
<b>Białowieża Forest</b> euroregion Euroregion Puszcza Białowieska	Belarus, Poland	2002
Bornholm and Southwestern <b>Skåne</b> euroregion	Denmark, Sweden	1980
BUG euroregion	Belarus, Poland, Ukraine	1995
<b>Carpathian Euroregion</b> Euroregion Karpacki Karpatský euroregión	Hungary, Poland, Romania, Slovakia, Ukraine	1993
Central North committee Mittnordenkommittén	Finland, Norway, Sweden	1977
<b>Cieszyn Silesia euroregion</b> Euroregion Tešínské Slezsko Euroregion Śląsk Cieszyński	Czech Republic, Poland	1998
Cross- <b>channel</b> euroregion Kent & Nord Pas-de-Calais/Belgium Region Transmanche	Belgium, France, United Kingdom	?
<b>Danube 21</b> euroregion	Bulgaria, Romania	1992

<b>Danube - Kris - Mures - Tisza euroregion</b> Duna - Körös - Maros - Tisza euroregion Euroregiunea Dunăre - Criș - Mureș - Tisa Evreregija Dunav - Kriš - Moriš - Tisa	Hungary, Romania, Serbia	1997
Dobrava euroregion	Czech Republic, Poland	2001
<b>East Sussex/Seine-Maritime/Somme euroregion</b> Rives-Manche Region	France, United Kingdom	?
Egrensis euroregion EuroRegio Egrensis	Czech Republic, Germany	?
<b>Elbe/Labe euroregion</b> EURORegion Elbe-Labe	Czech Republic, Germany	1992
<b>Ems-Dollart euroregion</b> Ems-Dollart Region Eems-Dollard Regio	Germany, Netherlands	1977
"EUREGIO" Euregion Gronau	Germany, Netherlands	1958
Glacensis euroregion Euroregion Pomezí Čech, Moravy a Kladska	Czech Republic, Poland	1996
<b>Helsinki-Tallinn euregio</b>	Estonia, Finland	1999
<b>Inn-Salzach euroregion</b> Inn-Salzach EuRegio	Austria, Germany	?
Inntal euroregion	Austria, Germany	1998
Insubrica euroregion Regio Insubrica	Italy, Switzerland	1995
International <b>Lake Constance</b> conference Internationale Bodenseekonferenz	Austria, Germany, Switzerland	1997
Karelia euregio	Finland, Russia	2000
Kvarken council Interreg Kvarken-MittSkandia Interreg Kvarken –MidtSkandia Interreg Merenkurkku-MittSkandia	Finland, Norway, Sweden	1972
<b>Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrenees/Catalonia</b> euroregion Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées/Comunidad Autónoma de Catalunya	France, Spain	1998
Mesta-Nestos euroregion	Bulgaria, Greece	1997
<b>Meuse-Rhine euroregion</b> Euregio Maas-Rhein Euregio Maas-Rijn Eurégion Meuse-Rhin	Belgium, Germany, Netherlands	1976
<b>Neisse euroregion</b> Euroregion Neisse-Nisa-Nysa	Czech Republic, Germany, Poland	1991

Nysa, Nisa, Neisse Euroregion		
<b>Neman</b> euroregion Niemen (Nieman) Euroregion Euroregion Nemunas	Belarus, Lithuania, Poland, Russia	1997
North Calotte Council Nordkalotträdet Pohjoiskalotin neuvosto	Finland, Norway, Sweden	1971
<b>Ore Mountains</b> euroregion Euroregion Krušnohoří Euroregion Erzgebirge	Czech Republic, Germany	1992
<b>Østfold-Bohuslän/Dalsland</b> euroregion Østfold-Bohuslän/Dalsland Border Committee	Norway, Sweden	1980
<b>Pomerania</b> euroregion EURegio Pomerania	Denmark (suggested), Germany, Poland, Sweden	1995
Pomoraví - Záhorie - <b>Weinviertel</b> euroregion	Austria, Czech Republic, Slovakia	1999
Praded euroregion Euroregion Pradęd Euroregion Pradziad	Czech Republic, Poland	1998
Pro Europa <b>Viadrina</b> euroregion	Germany, Poland	1993
<b>Raetia</b> Nova euroregion Nova Raetia	Austria, Switzerland	?
<b>Rhine-Waal</b> euroregion Euregio Rhein-Waal Euregio Rijn-Waal	Germany, Netherlands	1973
<b>Rhine-Meuse-North</b> euroregion Euregio Rhein-Maas-Nord Euregio Rijn-Maas-Noord	Germany, Netherlands	1978
<b>Saar-Lor-Luxembourg-Rhin</b> euroregion	Germany, France, Luxembourg	1995
<b>Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein</b> euroregion	Austria, Germany	1993
Scheldemond euroregion Conseil de l'Estuaire de l'Escaut	Belgium, France, Netherlands	1989
<b>Silesia</b> euroregion	Czech Republic, Poland	1998
Silva Nortica euroregion Euroregion Silva Nortica / Jihočeská Silva Nortica	Austria, Czech Republic	2002
<b>Spree-Neisse-Bober</b> euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr Euroregion	Germany, Poland	1992
<b>Tatras</b> euroregion Euroregion Tatry Euroregión Tatry	Poland, Slovakia	1994

<b>Tornio</b> River Valley Council The Tornedalen Council Tornedalsrådet Tornionlaakson Neuvosto	Finland, Sweden	1987
<b>TriRhena</b> euroregion Regio TriRhena	Germany, France, Switzerland	1995
<b>Tyrol-South Tyrol-Trentino</b> euroregion Euroregion Tirol-Südtirol/Alto Adige-Trentino	Austria, Italy	1998
Via Salina euroregion Ausserfern and Kleinwalsertal/Bregenzerwald Euregio	Austria, Germany	1997
West/West <b>Pannonia</b> euroregion	Austria, Hungary	1998
White <b>Carpathia</b> euroregion Euroregion Białe Karpaty Euroregión Biele Karpaty	Czech Republic, Slovakia	2000
<b>Zugspitze</b> -Wetterstein-Karwende euroregion	Austria, Germany	