

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Le euroregioni*

(2007/C 256/23)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Le euroregioni*.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 giugno 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore ZUFIAUR.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 11 luglio 2007, nel corso della 437^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 108 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

1. Situazione attuale

1.1 Definizione

1.1.1 Le euroregioni sono strutture permanenti di cooperazione transfrontaliera tra enti regionali e locali direttamente confinanti e situati lungo frontiere statali comuni.

1.1.1.1 Le euroregioni ⁽¹⁾ presentano, tra l'altro le seguenti caratteristiche:

- le euroregioni e le strutture ad esse analoghe non costituiscono né una nuova amministrazione né un nuovo livello di governo, bensì rappresentano una piattaforma di scambio e cooperazione transfrontaliera orizzontale tra governi locali e regionali; esse inoltre promuovono una maggior cooperazione verticale tra gli enti regionali o locali, i governi centrali e le istituzioni europee,
- esse sono associazioni di enti regionali e locali situati ai due lati di una frontiera tra Stati, integrate talvolta da assemblee parlamentari,
- sono associazioni transfrontaliere dotate di un segretario permanente, di personale tecnico e amministrativo e di risorse proprie,
- in alcuni casi sono enti di diritto privato, basati su associazioni che non hanno fini di lucro o su fondazioni nazionali istituite da un lato e dall'altro del confine in conformità del rispettivo ordinamento giuridico nazionale. In altri casi si tratta di enti di diritto pubblico basati su trattati interstatali, i quali gestiscono tra l'altro la partecipazione e la cooperazione degli enti territoriali,
- in molti casi le euroregioni non sono definite soltanto dai loro confini geografici o politico-amministrativi, bensì condividono anche una serie di caratteristiche comuni sul piano economico, sociale o culturale.

1.1.2 Per designare le diverse euroregioni vengono utilizzate denominazioni differenti: Euroregio, Euroregione, Europaregione, Grande regione, Regio, e così via.

1.2 Obiettivi

1.2.1 Le euroregioni e le altre strutture analoghe ⁽²⁾ hanno per obiettivo principale la cooperazione transfrontaliera; le prio-

rità di tale cooperazione sono scelte in modo differente in funzione delle specificità regionali e geografiche. La promozione della comprensione reciproca, lo sviluppo delle relazioni culturali ed il rafforzamento della cooperazione economica assumono un posto di rilievo nelle fasi iniziali o nel caso di comunità di lavoro con finalità estremamente specifiche. Le euroregioni dotate di strutture più integrate e di risorse finanziarie proprie perseguono invece obiettivi più ambiziosi. Queste possono trattare tutte le questioni collegate alla cooperazione transfrontaliera, a partire dalla promozione di interessi comuni a tutti i livelli, sino alla realizzazione e alla gestione di programmi transfrontalieri e di progetti concreti.

1.2.2 Le attività transfrontaliere non includono soltanto lo sviluppo socioeconomico e la cooperazione culturale, ma anche altri ambiti che rivestono un interesse generale per le popolazioni limitrofe, e in particolare, la salute, l'istruzione, la formazione, la ricerca e sviluppo, la gestione dei rifiuti, la tutela ambientale, la gestione del paesaggio, il turismo, il tempo libero, le catastrofi naturali, i trasporti e le vie di comunicazione.

1.2.3 Le euroregioni sono considerate una cornice idonea per la realizzazione delle politiche europee di mobilità del lavoro e di coesione economica, sociale e territoriale, attraverso procedure di cooperazione nelle zone di confine che evitino i conflitti di competenza.

1.2.4 Le euroregioni contribuiscono a stimolare — dal basso ed a partire dall'esperienza della vita quotidiana — la costruzione e l'integrazione dell'Unione europea.

1.2.5 La cooperazione attraverso le frontiere contribuisce ad innescare a sua volta forme transfrontaliere di cooperazione e di azione indirizzate a problematiche comuni, come ad esempio i consigli sindacali interregionali, la collaborazione tra le organizzazioni imprenditoriali e le camere di commercio, la creazione di consigli economici e sociali euroregionali e così via.

1.2.6 A tale proposito, il gruppo di studio incaricato di elaborare il presente parere ha avuto l'opportunità di comprovare direttamente l'asserzione che precede, essendo stato invitato ad un'audizione in Lussemburgo, il 13 febbraio 2007, dal Consiglio economico e sociale della Grande regione Saar-Lor-Lux ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cfr. *Guida pratica della cooperazione transfrontaliera*, 2000, AGE: http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.it.pdf

⁽²⁾ Nel seguito del parere con il termine euroregioni si designeranno le euroregioni e anche tutte le strutture analoghe.

⁽³⁾ Grande regione: Saarland, Lorena, Lussemburgo, Renania-Palatinato, Vallonia, Comunità di lingua francese del Belgio, Comunità di lingua tedesca del Belgio.

1.3 Sviluppi storici

1.3.1 Il Consiglio d'Europa, la cui sede è a Strasburgo, è l'organizzazione europea che da decenni si occupa del tema delle euroregioni e, più in generale, di quello della cooperazione transfrontaliera.

1.3.2 Le prime esperienze di cooperazione transfrontaliera si sono sviluppate verso la fine degli anni Quaranta. L'accordo del Benelux, stipulato nel 1948, è stata la prima iniziativa volta a superare le linee divisorie delle frontiere nazionali. L'Euregio venne creata nel 1958 intorno al territorio olandese di Enschede e a quello tedesco di Gronau. Poco dopo vennero promosse, ma al di fuori della Comunità europea, una serie di esperienze nei paesi scandinavi, tra le quali vanno ricordate quelle di Oresund, Calotta polare e Kvarken, attraverso le frontiere tra Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia.

1.3.3 Tra il 1975 ed il 1985 sono state create diverse comunità di lavoro (CL) tra regioni di diversi paesi (ad esempio la CL del Giura e quella dei Pirenei), con una capacità d'azione limitata.

1.3.4 La cooperazione regionale transfrontaliera e la creazione delle euroregioni hanno fatto segnare un'espansione a partire dal 1990 ⁽⁴⁾. Tra i fattori che hanno contribuito a tale sviluppo assumono particolare rilievo:

- i progressi dell'integrazione europea, in particolare grazie alla creazione del mercato unico, all'introduzione dell'euro e all'ampliamento dell'Unione,
- il decentramento più accentuato e la crescente regionalizzazione degli Stati membri,
- l'aumento del lavoro transfrontaliero,
- il riconoscimento, seppur limitato, del ruolo svolto dalle regioni nella *governance* delle istituzioni europee,
- l'avvio di iniziative comunitarie di cooperazione transfrontaliera come Interreg.

1.3.5 I due ultimi ampliamenti, che hanno portato l'Unione da 15 a 27 Stati membri, hanno comportato un significativo aumento del numero e delle caratteristiche delle regioni di confine. Concretamente, a livello di NUTS II, il numero delle regioni frontaliere è aumentato di 38 unità, mentre la lunghezza delle frontiere è passata da 7 137 a 14 300 chilometri.

1.3.6 Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del dicembre 2005 ⁽⁵⁾ considera che la cooperazione transfrontaliera abbia importanza fondamentale per l'integrazione e la coesione europee, e invita gli Stati membri e la Commissione a promuovere e sostenere il ricorso alle euroregioni. La cooperazione transfrontaliera è stata inoltre inclusa nel Trattato costituzionale europeo (cfr. articolo III-220).

⁽⁴⁾ Attualmente esistono più di 168 euroregioni e strutture analoghe. Circa la metà delle regioni degli Stati membri dell'Unione fa parte di un'euro-regione.

⁽⁵⁾ Risoluzione dell'1.12.2005 del Parlamento europeo sul ruolo delle «euroregioni» nello sviluppo della politica regionale.

1.4 Forme di cooperazione

1.4.1 Con l'iniziativa comunitaria Interreg III a favore della cooperazione interregionale la Commissione ha individuato tre ambiti di cooperazione per il periodo 2000-2006:

— A — Cooperazione transfrontaliera

L'obiettivo della cooperazione transfrontaliera è l'integrazione economica e sociale mediante l'applicazione di strategie comuni di sviluppo e di scambi strutturati tra i due lati di una frontiera.

— B — Cooperazione transnazionale

L'obiettivo della cooperazione transnazionale, tra amministrazioni nazionali, regionali e locali, è di promuovere una miglior integrazione territoriale mediante la creazione di grandi gruppi di regioni europee, o macroregioni.

— C — Cooperazione interregionale

L'obiettivo della cooperazione interregionale è quello di aumentare lo scambio di informazioni ed esperienze, non necessariamente tra regioni frontaliere.

Il caso delle euroregioni rientra soprattutto nel primo, ma anche e sempre più spesso nel secondo, degli ambiti citati.

2. Contesto comunitario

2.1 Varie proposte comunitarie hanno recentemente migliorato il quadro generale nel quale operano le euroregioni. Il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri hanno adottato nel corso del primo semestre del 2006 una serie di decisioni importanti con ripercussioni sulla cooperazione transfrontaliera.

2.2 Prospettive finanziarie

2.2.1 Nel 2004 la Commissione europea ha presentato la sua proposta iniziale per la revisione delle prospettive finanziarie (2007-2013) ⁽⁶⁾. Nel testo della proposta, concepita per un'Unione con 27 Stati membri, la Commissione prospettava un livello di spesa all'1,14 % del RNL per il periodo 2007-2013. Nel suo parere ⁽⁷⁾ il Comitato, tenuto conto delle significative sfide cui l'Unione europea deve dare una risposta, si pronunciava a favore di un aumento delle risorse proprie sino ad un massimo dell'1,30 % del RNL (superando il precedente tetto dell'1,24 %). Il Consiglio europeo del dicembre 2005 ha fissato il totale delle spese per il periodo 2007-2013 all'1,045 % del RNL. Infine, nell'aprile 2006, dopo i negoziati tra Consiglio e Parlamento europeo, la proposta definitiva è stata fissata a 864 316 milioni di euro, e cioè all'1,048 % del RNL.

2.2.2 Questa riduzione sensibile ha avuto ripercussioni sull'impegno in termini di risorse per la coesione economica e sociale, passate dallo 0,41 % del RNL nell'Unione a 15, allo 0,37 % del RNL nell'Unione a 27. Tutto ciò è avvenuto in una fase nella quale l'ingresso di nuovi Stati membri ed altre sfide cui l'Unione si trova confrontata, quali la globalizzazione, esigerebbero risorse maggiori, non certo minori.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 def.

⁽⁷⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Costruire il nostro avvenire comune — Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, GU C 74 del 23.3.2005, pag. 32.

2.2.3 Per quanto riguarda la cooperazione territoriale europea, il nuovo obiettivo 3 prevede 8 720 milioni di euro (il 2,44 % dello 0,37 % del RNL previsto per la coesione) rispetto ai 13 000 milioni di euro che la Commissione aveva chiesto nella proposta iniziale. È quindi evidente che sarà necessario cercare di fare di più con risorse inferiori.

2.2.4 Gli incentivi finanziari alla cooperazione transfrontaliera offerti dall'Unione sono cresciuti rispetto al precedente periodo 2000-2006, ma la riduzione rispetto alla proposta originaria della Commissione europea rende necessaria una maggior cooperazione da parte degli enti locali e regionali ed impone anche un maggior ricorso al partenariato pubblico-privati. In seguito all'adesione dei 12 nuovi Stati membri le misure previste interessano ora un maggior numero di aree di confine, situate soprattutto nell'Europa centrale ed orientale.

2.3 Nuovi regolamenti

2.3.1 Le proposte presentate dalla Commissione nel luglio 2004 e relative ai fondi strutturali per il periodo 2007-2013, stabiliscono gli obiettivi della *Convergenza* e della *Competitività regionale e occupazione* — rispettivamente al posto dei precedenti Obiettivo 1 e Obiettivo 2 — e creano un nuovo obiettivo 3: *Cooperazione territoriale europea* che assegna maggior importanza alle iniziative in ambito regionale transfrontaliero.

2.3.2 Più specificamente, il nuovo obiettivo 3 ⁽⁸⁾, basato sulle esperienze maturate con l'iniziativa comunitaria Interreg, intende garantire un'integrazione equilibrata del territorio comunitario mediante la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale.

2.3.3 Nel 2005 il Comitato ha elaborato i suoi pareri sulla riforma dei fondi strutturali e del Fondo di coesione ⁽⁹⁾. Il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno approvato le nuove proposte di regolamento nel 2006 ⁽¹⁰⁾.

2.4 Politica di coesione: orientamenti strategici

2.4.1 La comunicazione della Commissione ⁽¹¹⁾ sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione è stata approvata dopo l'adozione dei diversi regolamenti relativi ai fondi strutturali. Nella comunicazione viene confermata l'importanza del nuovo obiettivo 3: *Cooperazione territoriale europea*, nelle sue tre componenti: cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale.

2.4.2 Il nuovo obiettivo della cooperazione intende promuovere una maggior integrazione del territorio dell'Unione e ridurre l'effetto «barriera» attraverso la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e gli scambi di buone prassi.

2.4.3 Gli orientamenti strategici per la politica europea di coesione intendono:

⁽⁸⁾ COM(2004) 495 def., articolo 6: *Cooperazione territoriale europea*.

⁽⁹⁾ Pareri del CESE «Sulle disposizioni generali» dei fondi, sul «Fondo di coesione» e sul «Fondo europeo di sviluppo regionale», nonché sulla «istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)», GU C 255 del 14.10.2005, pagg. 76, 79, 88 e 91.

⁽¹⁰⁾ GUL 210 del 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 299 def. e COM(2006) 386 def., adottata dal Consiglio dei ministri il 5 ottobre 2006.

a) migliorare la capacità d'attrazione territoriale allo scopo di sviluppare gli investimenti;

b) promuovere l'innovazione e l'imprenditorialità;

c) creare posti di lavoro. Inoltre, in maniera più specifica, tener conto della dimensione territoriale delle politiche di coesione.

2.4.4 È noto che le frontiere nazionali rappresentano frequentemente un ostacolo per lo sviluppo del territorio europeo nel suo insieme, e possono limitarne il potenziale in termini di competitività. Uno degli obiettivi principali della cooperazione transfrontaliera comunitaria è pertanto l'eliminazione dell'effetto «barriera» causato dalle frontiere nazionali e la creazione di sinergie per affrontare problemi condivisi mediante soluzioni comuni.

2.4.5 Le politiche di coesione debbono incentrarsi su iniziative che apportino un valore aggiunto alle attività transfrontaliere, come per esempio quelle dirette a migliorare la competitività transfrontaliera tramite l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo; a collegare tra loro reti immateriali (servizi) o reti fisiche (trasporti) per rafforzare l'integrazione transfrontaliera come lineamento della cittadinanza europea; a promuovere la mobilità e la trasparenza del mercato del lavoro sul piano transfrontaliero; a gestire le risorse idriche e prevenire le inondazioni; a sviluppare il turismo; a favorire il coinvolgimento degli attori economici e sociali; a valorizzare il patrimonio culturale; a migliorare la pianificazione territoriale, ecc.

2.5 Una nuova base giuridica per la cooperazione territoriale

2.5.1 L'assenza di una base giuridica europea omogenea per la cooperazione transfrontaliera ha storicamente rappresentato un freno per lo sviluppo di azioni rilevanti in tale ambito.

2.5.2 Nel 2004 la Commissione ha proposto l'istituzione di una struttura denominata gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT), una denominazione che nella più recente proposta della Commissione è stata modificata sostituendo al termine «transfrontaliera» il termine «territoriale».

2.5.3 Nel regolamento, adottato il 31 luglio 2006 ⁽¹²⁾, si può leggere quanto segue:

— «considerate le notevoli difficoltà incontrate dagli Stati membri, in particolare dalle autorità regionali e locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in un contesto di legislazioni e procedure nazionali differenti, si impongono misure appropriate per ovviare a tali difficoltà,

— per superare gli ostacoli alla cooperazione territoriale è necessario istituire uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consenta di creare, sul territorio della Comunità, gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica denominati «gruppi europei di cooperazione territoriale» (GECT),

⁽¹²⁾ GUL 210 del 31.7.2006.

— le condizioni della cooperazione territoriale dovrebbero essere create conformemente al principio di sussidiarietà sancito nell'articolo 5 del Trattato. In conformità del principio di proporzionalità, enunciato nello stesso articolo, il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento dei suoi obiettivi, il ricorso al GECT rimanendo facoltativo, nel rispetto dell'ordine costituzionale di ciascuno Stato membro.»

3. Integrazione economica e coesione sociale e territoriale

3.1 Integrazione e specializzazione

3.1.1 Nei grandi Stati tradizionali gran parte dell'attività economica è andata concentrandosi nella zona centrale del territorio nazionale: in molti casi nella capitale e nelle più importanti città. In ciascuno Stato si è sviluppata una certa specializzazione economica regionale.

3.1.2 L'integrazione europea favorisce la creazione di nuovi spazi di cooperazione come le euroregioni. In seguito all'integrazione europea, la specializzazione regionale non si sviluppa più all'interno di ciascun paese, bensì, sempre più spesso, su scala europea. Le frontiere tra gli Stati membri non rappresentano più una barriera impenetrabile capace di bloccare gli scambi. Nel quadro della crescente specializzazione in ambito europeo, ciò favorisce l'istituzione di nuove relazioni tra regioni dei vari Stati membri che talvolta presentano livelli di sviluppo diversi, ma perseguono obiettivi comuni.

3.1.3 Questa cooperazione diviene particolarmente necessaria per le attività che hanno ambiti d'azione ridotti, e sono le più colpite dall'effetto frontiera. È ad esempio il caso delle PMI.

3.1.4 A parere del CESE le euroregioni dovrebbero contribuire in misura sostanziale al conseguimento degli obiettivi delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. In tal senso, nelle nuove proposte di politica territoriale dell'Unione europea figurano come obiettivi prioritari la convergenza e l'aumento della competitività e dell'occupazione, soprattutto nelle regioni meno sviluppate ed in quelle che si trovano confrontate a nuove sfide di specializzazione.

3.2 Competitività

3.2.1 Le euroregioni favoriscono le economie di scala. In sintesi, esse comportano un aumento della dimensione dei mercati (economie d'aggregazione), la complementarità di fattori produttivi e maggiori incentivi per gli investimenti. Si valuta che alcuni investimenti di innovazione e sviluppo possano avere un impatto diretto a una distanza di 250-500 chilometri. Sebbene nel caso di alcune euroregioni le distanze siano anche maggiori, la distanza media oscilla dai 50 ad un massimo di 100 chilometri.

3.2.2 In determinati settori le euroregioni sono un fattore fondamentale per raggiungere la massa critica sufficiente, rendendo possibili investimenti in servizi essenziali, investimenti che in assenza di una cooperazione transfrontaliera non si sarebbero potuti effettuare.

3.2.3 Per aumentare la competitività, la cooperazione transfrontaliera tra amministrazioni regionali e locali può fornire diversi beni pubblici:

- reti di informazione, comunicazione, energia e trasporti ed altre infrastrutture transfrontaliere,
- servizi pubblici, come scuole, ospedali e servizi di emergenza,
- istituzioni e servizi atti a incoraggiare l'attività economica privata, compreso lo sviluppo del commercio, l'imprenditorialità, l'associazione tra imprese transfrontaliere, la creazione di nuove opportunità occupazionali e la mobilità dei lavoratori.

3.3 Coesione: problemi occupazionali a livello transfrontaliero

3.3.1 La maggior parte delle euroregioni comprende regioni con un grado di sviluppo analogo. Esistono, tuttavia, anche euroregioni composte di regioni con livelli diversi di sviluppo. Uno degli obiettivi delle euroregioni è quello di promuovere attività economiche e d'altro tipo suscettibili di far diminuire le disparità interregionali. A tal fine è fondamentale che vi sia un maggior coinvolgimento degli Stati interessati e dell'Unione europea.

3.3.2 Gli investimenti relativi alla prestazione di servizi sociali di base nelle zone di confine risultano spesso inferiori rispetto agli investimenti effettuati nelle aree centrali di ciascun paese. Ciò spesso avviene a causa della minor influenza che le zone di confine esercitano sui centri decisionali nazionali. Ciò comporta in numerosi casi un'insufficiente dotazione di servizi di qualità, diversificati e redditizi, soprattutto nei confronti dei settori più vulnerabili della popolazione (bambini, immigranti, famiglie con ridotto potere d'acquisto, persone diversamente abili, malati cronici, ecc.).

3.3.3 Le euroregioni possono essere di grande aiuto per sviluppare questo tipo di servizi e per far sì che, di conseguenza, tali settori sociali possano ottenere un livello più elevato di protezione, grazie ad un'impostazione transfrontaliera. Le euroregioni possono inoltre contribuire a superare — nella maggior parte dei casi — le barriere e le asimmetrie giuridiche, amministrative e finanziarie che limitano i progressi delle popolazioni interessate. Esse possono altresì contribuire a superare i pregiudizi storici, ad elaborare analisi comuni e a permettere una miglior comprensione reciproca delle rispettive differenze.

3.3.4 Le lacune giuridiche e l'insufficiente armonizzazione nel campo della libera circolazione dei lavoratori transfrontalieri sono state solo parzialmente risolte dall'*acquis* comunitario e dalle sentenze della Corte di giustizia. Dato il crescente numero di lavoratori transfrontalieri, questa realtà è divenuta un fatto rilevante a livello europeo, soprattutto negli ambiti fiscale, della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale, nei quali concetti come la nozione di residenza, la definizione delle circostanze familiari e il rimborso delle spese sanitarie, la doppia imposizione e altri tipi di restrizioni amministrative continuano a essere definiti e trattati in modo diverso ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Il futuro osservatorio sull'occupazione del CESE potrebbe seguire la problematica del lavoro frontaliere e transfrontaliero in Europa.

4. La cooperazione transfrontaliera: un valore aggiunto per l'integrazione europea

4.1 Superare le frontiere

4.1.1 Per gli abitanti delle zone di confine la necessità di superare gli ostacoli all'integrazione è un'esperienza quotidiana. Non si tratta di modificare le frontiere, né di violare la sovranità degli Stati membri, bensì di permettere una cooperazione efficace sotto tutti gli aspetti che riguardano la vita transfrontaliera, migliorando le condizioni di vita e facendo così diventare realtà l'Europa dei cittadini.

4.1.2 Le frontiere dell'Unione hanno da tempo perso il loro antico ruolo di barriere, ma continuano a sussistere differenze economiche, socioculturali, amministrative e giuridiche, fatto particolarmente evidente ai confini esterni dell'Unione. L'obiettivo della cooperazione nelle zone transfrontaliere deve essere pertanto quello di sviluppare strutture, procedure e strumenti cooperativi che permettano di smantellare gli ostacoli amministrativi e normativi e riescano ad eliminare i fattori storici di divisione, convertendo la prossimità in fattore di mobilità, di sviluppo economico e di progresso sociale. È insomma necessario trasformare le regioni transfrontaliere in «zone di prosperità condivisa».

4.2 Valore aggiunto

4.2.1 La cooperazione transfrontaliera, e il suo esplicarsi in modo stabile mediante le euroregioni, consente non soltanto di prevenire i conflitti, far fronte alle catastrofi e superare le barriere psicologiche, ma migliora in modo evidente lo sviluppo da un lato e dall'altro delle frontiere. Questo valore aggiunto può concretizzarsi in termini politici, istituzionali, economici, sociali, culturali e di integrazione europea. La cooperazione transfrontaliera rappresenta un valido contributo alla promozione della convivenza, della sicurezza e dell'integrazione europea. Si tratta di un modo particolarmente efficace per mettere in pratica i principi comunitari di sussidiarietà, di partenariato e di coesione economica, sociale e territoriale e dare un sostegno alla piena integrazione dei nuovi Stati membri nell'Unione.

4.2.2 Tali strutture permanenti per la cooperazione transfrontaliera permettono un coinvolgimento attivo e continuo dei cittadini e delle amministrazioni, nonché dei gruppi politici e sociali a carattere transnazionale, assicurano la conoscenza reciproca e permettono un partenariato verticale ed orizzontale, a partire da strutture e competenze nazionali differenti. Esse permettono inoltre la gestione di programmi e progetti transfrontalieri, o la gestione congiunta di fondi di provenienza diversa (comunitari, statali, propri o messi a disposizione da terzi). A parere del CESE lo sviluppo comune di questo tipo di iniziative può essere realizzato con maggior successo e in maniera più efficace, se la società civile organizzata vi svolge un ruolo preminente.

4.2.3 Dal punto di vista socioeconomico, le strutture della cooperazione transfrontaliera permettono di mobilitare il potenziale endogeno di tutti gli attori (camere di commercio, associazioni, imprese, sindacati, istituzioni sociali e culturali, associazioni per la tutela dell'ambiente, agenzie turistiche e molte altre organizzazioni ancora); di aprire i mercati del lavoro ed armonizzare le qualifiche ed i diplomi professionali; di ampliare lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro mediante iniziative in altri settori, come quelli delle infrastrutture, dei trasporti, del turismo, dell'ambiente, dell'istruzione, della ricerca e della cooperazione tra le PMI.

4.2.4 Nel campo socioculturale, il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera si situa nella diffusione permanente della conoscenza generale, diffusione intesa come un *continuum* transfrontaliero, cui è possibile avvicinarsi in pubblicazioni e formati di diverso tipo. Ciò permette anche di coinvolgere nel processo una rete di organismi, che agiscono da moltiplicatori. È ad esempio il caso dei centri di istruzione, istituzioni per la tutela dell'ambiente, associazioni culturali, biblioteche, musei e così via. Inoltre la cooperazione transfrontaliera promuove le pari opportunità e una più diffusa conoscenza della lingua del paese confinante e anche dei dialetti locali: tutte componenti essenziali dello sviluppo regionale transfrontaliero, e requisito preliminare della comunicazione.

4.2.5 La cooperazione transfrontaliera così intesa, promossa da strutture permanenti come le euroregioni, aggiunge valore alle misure nazionali grazie all'addizionalità dei programmi e dei progetti transfrontalieri, alle sinergie innescate, alla ricerca e all'innovazione comuni, alla creazione di reti dinamiche e stabili, allo scambio di conoscenze e di buone prassi, agli effetti indiretti del superamento delle frontiere e ad una gestione transfrontaliera — ed efficiente — delle risorse disponibili.

4.3 Ostacoli

Nonostante quanto detto sopra, esistono diverse circostanze che rendono difficile la cooperazione transfrontaliera ⁽¹⁴⁾. Tra le più significative si possono citare le seguenti:

- i limiti legali all'attività transfrontaliera delle amministrazioni regionali e locali imposti dall'ordinamento giuridico nazionale,
- le differenze nelle strutture e nelle competenze dei diversi livelli amministrativi tra i due lati della frontiera,
- la scarsa volontà politica — soprattutto a livello nazionale — di eliminare vincoli e restrizioni, ad esempio mediante normative nazionali o trattati bilaterali,
- l'assenza di quadri comuni per i regimi fiscali e per la sicurezza sociale, e il mancato riconoscimento reciproco delle qualifiche e dei titoli accademici e professionali,
- le differenze economiche strutturali che si riscontrano tra i due lati della frontiera,
- le barriere linguistiche, culturali e psicologiche, tra le quali figurano i pregiudizi e alcuni antagonismi storici tra i popoli.

4.4 Principi generali per la cooperazione transfrontaliera

4.4.1 Una serie di esempi tratti dall'intero territorio dell'Unione permettono di precisare alcuni principi generali per il successo della cooperazione transfrontaliera:

- la vicinanza ai cittadini — gli abitanti delle aree di confine desiderano cooperare per superare i problemi cui sono confrontati, o per avere migliori prospettive,

⁽¹⁴⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *La gestione delle trasformazioni industriali nelle regioni transfrontaliere dopo l'allargamento dell'UE* del 21 aprile 2006, GU C 185 del 8.8.2006.

- il coinvolgimento dei rappresentanti politici (locali, regionali, nazionali ed europei) — si tratta di un elemento essenziale per il successo della cooperazione transfrontaliera,
- la sussidiarietà — il livello locale e regionale ha dimostrato di essere il più efficace per la realizzazione della cooperazione transfrontaliera, anche se è necessaria un'alleanza con i governi nazionali,
- il partenariato — il coinvolgimento di tutti gli attori, ai due lati della frontiera, è essenziale per conseguire obiettivi comuni,
- le strutture congiunte di cooperazione transfrontaliera — dotate di risorse comuni (strumenti tecnici, amministrativi, finanziari e decisionali) sono garanti di un'attività a lungo termine, capace di evolversi costantemente. Sono inoltre garanti dell'esercizio di determinate competenze, della gestione di programmi, compresi quelli europei, della formazione di un consenso che supera le frontiere e dell'eliminazione degli egoismi nazionali.

5. Verso una *governance* cooperativa

5.1 I nuovi spazi esigono forme nuove di *governance*

5.1.1 Le euroregioni sono spazi territoriali i quali mettono in atto nuovi modelli di cooperazione ed associazione tra i settori pubblici, tra i settori privati e tra gli uni e gli altri, per definire nuove politiche in rete, con una maggior partecipazione di tutti gli attori realmente interessati.

5.1.2 Il concetto di *governance* si può interpretare come una forma di governo più partecipativa ed orizzontale rispetto alle forme tradizionali, più gerarchizzate e verticali. Questa concezione della *governance* è particolarmente appropriata nel caso delle euroregioni, dove si tratta di trovare soluzioni comuni per problemi comuni.

5.1.3 A loro volta le euroregioni svolgono sempre più una funzione sussidiaria, ma fondamentale, nella *governance* europea della politica di coesione economica, sociale e territoriale.

5.1.4 Il CESE ritiene a tale proposito, che le euroregioni dovrebbero apportare un contributo essenziale all'approfondimento del processo di integrazione e di costruzione europea.

5.1.5 L'istituzione delle euroregioni comporta la cooperazione di attori istituzionali ed attori sociali che spesso seguono tradizioni e logiche alquanto diverse. Non sempre si coopera di più solo perché si è vicini. Ne consegue che le istituzioni ed organizzazioni della società civile hanno un ruolo significativo nel contesto della *governance* orizzontale.

5.1.6 La partecipazione degli attori socioeconomici alla *governance* delle euroregioni dipende dalla creazione di quadri istituzionali capaci di renderla efficace. È necessario associare le organizzazioni della società civile alla formulazione e all'esecuzione delle politiche decise dai diversi livelli di cooperazione transfrontaliera esistenti tra due o più Stati membri. La partecipazione

degli interlocutori sociali alla rete EURES, in ambito transfrontaliero, rappresenta una concretizzazione significativa di tale principio.

6. Conclusioni e raccomandazioni

6.1 L'approvazione del regolamento destinato a creare il gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), e l'integrazione di un nuovo obiettivo di cooperazione territoriale ha aperto nuove possibilità per l'azione delle euroregioni. Questo perché, da un lato, esso istituisce uno strumento giuridico comunitario per la cooperazione transfrontaliera e apre agli Stati membri la possibilità di associare tutti i loro differenti livelli amministrativi alla cooperazione territoriale transfrontaliera. Dall'altro, il passaggio dalla «cooperazione transfrontaliera» alla «cooperazione territoriale» significa che le euroregioni possono ampliare il proprio campo d'azione oltre le tematiche della cooperazione in ambito locale o tra enti confinanti in direzione di uno sviluppo integrale di territori di dimensioni più vaste, che condividono sinergie e potenzialità comuni.

6.2 Il CESE reputa pertanto che la cooperazione territoriale promossa dalle euroregioni costituisca un elemento essenziale per promuovere l'integrazione europea, ridurre la frammentazione economica, sociale e culturale provocata dalle frontiere nazionali e sviluppare la coesione economica, sociale e territoriale. In tal senso il CESE chiede che nel contesto del prossimo dibattito sull'adozione definitiva del nuovo Trattato europeo venga dedicata particolare attenzione alla cooperazione territoriale transfrontaliera.

6.3 Per permettere alla cooperazione territoriale europea di soddisfare le aspettative aperte dalle riforme ricordate in precedenza sarà necessario — a parere del CESE — un maggior coinvolgimento degli Stati membri e delle loro strutture intermedie nello sviluppo delle euroregioni. In tale contesto sarebbero necessarie strategie nazionali per la cooperazione territoriale in ambito comunitario. Gli Stati membri dovrebbero in particolare contribuire alla soluzione dei problemi più immediati delle loro comunità transfrontaliere, problemi che di solito riguardano il mercato del lavoro, le questioni sanitarie, l'assistenza sociale, l'istruzione ed i trasporti.

6.4 Il CESE valuta che per dare maggior efficacia alle iniziative di cooperazione territoriale e per garantire l'applicazione del principio di sussidiarietà sarebbe opportuno aumentare le possibilità di gestione diretta da parte dei GECT dei progetti transfrontalieri e, in casi determinati, di quelli transnazionali finanziati con fondi comunitari o nazionali.

6.5 Per convertire le euroregioni in «zone di prosperità comune» sarebbe opportuno un maggior coinvolgimento del settore economico privato (compresa l'economia sociale) nelle iniziative di sviluppo transfrontaliero, tenendo conto in tale ambito dell'importanza delle PMI nella strutturazione del tessuto produttivo e nella creazione di posti di lavoro.

6.6 A parere del CESE le euroregioni ed i GECT che verranno creati conformemente al regolamento (CE) n. 1082/2006 saranno una realizzazione esemplare dei principi di *governance* europea enunciati dalla Commissione nel suo Libro bianco del 2001. In tal senso il CESE ritiene che l'efficacia delle iniziative e delle politiche transfrontaliere, e più in generale della cooperazione territoriale, dipenda dall'attuazione di un «partenariato» effettivo tra tutti gli attori territoriali e socioeconomici interessati. Il CESE chiede pertanto che nel contesto dei progetti di cooperazione territoriale vengano definite delle formule di partecipazione delle organizzazioni che rappresentano la società civile organizzata.

6.7 Il CESE ritiene in particolare che la rete EURES debba trasformarsi in uno strumento europeo che svolga realmente un ruolo centrale nell'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro. L'ambito transfrontaliero risulta in tale contesto un laboratorio di importanza cruciale. È per tal motivo che il CESE deplora la tendenza che si è potuta osservare negli anni recenti a «ri-nazionalizzare» la gestione di EURES, e chiede una gestione realmente transfrontaliera di tale rete. Va inoltre tenuto conto del fatto che la rete EURES, oltre alla sua funzione di mediazione nel mercato del lavoro, svolge un ruolo significativo di stimolo del dialogo sociale nelle aree transfrontaliere.

6.8 È noto che le organizzazioni socioeconomiche svolgono una funzione importante nel contesto dell'integrazione europea. Il CESE si compiace pertanto delle esperienze «transnazionali» rappresentate dai consigli sindacali interregionali, delle diverse forme di cooperazione ed associazione transnazionale attuate

dalle organizzazioni imprenditoriali, dalle camere di commercio, dai centri di ricerca e dalle università, della creazione di consigli economici e sociali interregionali, ecc. Il Comitato incoraggia il consolidamento e lo sviluppo di tali iniziative e si dichiara disponibile ad offrire il proprio eventuale sostegno in tal senso.

6.9 A parere del CESE le euroregioni svolgono già — e potrebbero svolgere in misura ancor maggiore — un ruolo importante nelle regioni di confine con i paesi terzi, sia dal punto di vista dello sviluppo economico che da quello della sicurezza dei cittadini e dell'integrazione sociale. Il CESE chiede pertanto che questo tipo di organismi, e le azioni che questi possono realizzare, vengano integrati nelle politiche di vicinato e di preadesione dell'Unione.

6.10 Tenuto conto dell'estrema ricchezza delle esperienze realizzate mediante le iniziative transfrontaliere (alcuni esempi figurano in allegato al presente parere) e della grande ignoranza che le circonda, anche a livello delle stesse euroregioni, il CESE ritiene estremamente opportuno che la Commissione elabori una «Guida delle buone prassi» in materia, nella quale figurino i casi di PPP coronati da successo.

6.11 È evidente che con un solo parere è impossibile portare a termine l'analisi di una questione estremamente complessa, come quella qui esaminata. Il CESE ritiene pertanto opportuno approfondire la tematica della cooperazione territoriale transfrontaliera e delle strutture che la sostengono mediante altri pareri su questioni transfrontaliere di interesse comune: il mercato del lavoro, il turismo, i poli di sviluppo e così via.

Bruxelles, 11 luglio 2007

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS
