



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES  
N O T R E E U R O P E**

Presidente : Jacques Delors

**COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA E  
TRANSNAZIONALE LA NUOVA EUROPA NASCE NEI SUOI  
CONFINI**

**Seminario organizzato da Unioncamere e *Notre Europe*  
il 13 novembre 2001 a Bruxelles**

**Resoconto di Jean-Louis Arnaud**

*Maggio 2002*

***STUDIO DISPONIBILE IN FRANCESE , ITALIANO E INGLESE***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Semi14-fr>

<http://www.notre-europe.asso.fr/Semi14-en>

© *Notre Europe*, Maggio 2002

This publication benefits from the financial support of the European Commission. Nevertheless its content is the sole responsibility of the author. Neither the European Commission nor *Notre Europe* are to be held responsible for the manner in which the information in this text may be used. This may be reproduced if the source cited.

## **Notre Europe**

Notre Europe é un indipendente gruppo di studio e di ricerca sull'Europa, sul suo passato, sulle sue civiltà, sul suo cammino verso l'unità e le sue prospettive future. L'associazione è stata creata da Jacques Delors nell'autunno 1996. E' composta da un'equipe di ricercatori originari di diversi paesi.

Notre Europe partecipa al dibattito pubblico in due modi : pubblicando degli studi sotto la propria responsabilità e sollecitando ricercatori e intellettuali esterni a dare un contributo alla riflessione sulle questioni europee. Tali documenti sono destinati a un numero limitato di organi decisionali, politici, socio-professionali, accademici e diplomatici nei diversi paesi dell'Unione Europea. Sono altresì disponibili sul sito (<http://www.notre-europe.asso.fr> )

Inoltre, l'associazione organizza incontri e seminari in collaborazione con altre istituzioni o organi di stampa. In conformità allo statuto dell'associazione, il « Comité Européen d'Orientation » si riunisce almeno tre volte l'anno; si compone di personalità provenienti da differenti paesi europei e di diverse origini politiche e professionali.

## **Unioncamere**

Unioncamere è l'Associazione italiana delle Camere di Commercio, dell'Industria, dell'Artigianato e dell'Agricoltura.

Nel 1999, l'Associazione ha creato a Bruxelles il « Laboratorio Europeo di ricerca sui rapporti tra imprese e istituzioni » con lo scopo di approfondire le tematiche che toccano direttamente la vita delle imprese europee, quando queste si trovano ad essere confrontate con le istituzioni: si tratta della sfida della competitività e del fenomeno della mondializzazione, della difficile scelta di un modello di sviluppo appropriato per l'Unione Europea, il quale deve tener conto delle caratteristiche dei territori rendendo possibile la coesione economica e sociale. Da un punto di vista istituzionale, l'Unione s'interroga sulle nuove forme di governance per incrementare la partecipazione al progetto europeo dei cittadini, delle imprese, della società civile e di tutti gli attori pubblici e privati presenti sul territorio.

Il laboratorio ha già organizzato numerosi seminari sulle grandi questioni europee e ha pubblicato il resoconto di queste riflessioni. (<http://www.unioncamere.it>).

Gli organizzatori ringraziano vivamente il Comitato delle Regioni per il suo sostegno.



## PREMESSA

La scomparsa delle barriere fisiche e la libertà di circolazione e di scambi tra gli individui è l'espressione più evidente dell'ideale europeo dei cittadini dei nostri paesi.

Ma che cosa succede concretamente su queste supposte frontiere -per gli attuali Stati Membri – o a un passo dal divenirlo -per i candidati all'adesione? Per rispondere a questi problemi , Notre Europe e Unioncamere hanno organizzato il 13 novembre 2001 un seminario di riflessione partendo da sei esempi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

Un nuovo modo di costruire e di vivere l'Europa sta nascendo su queste frontiere. I temi di cooperazione non coincidono esattamente con le priorità politiche dell'Unione Europea, ma dedicano una grande importanza alla cultura e alla comunicazione, all'educazione, all'occupazione, alla sanità e a volte all'immigrazione. In breve, rispecchiano le preoccupazioni quotidiane delle popolazioni. Gli attori non sono solo quelli dell'Europa di Bruxelles; sono principalmente i comuni, le associazioni e le piccole e medie imprese.

Senza urtare coloro che vorrebbero subito applicare un modello istituzionale su queste pratiche: questa non è l'Europa delle regioni.

E' qualcosa di più semplice e innovativo: espressione evidente di interessi comuni che vanno oltre le frontiere nazionali e la volontà di liberarsi di queste frontiere per vivere più facilmente.

Quante difficoltà per realizzare questo programma! Assenza di contesti giuridici e circuiti finanziari pertinenti, programmi comunitari e nazionali non adatti al problema transfrontaliero: quindici anni dopo l'adozione dell'Atto unico, sembrerebbe che le amministrazioni centrali avessero un malizioso piacere a serrare le frontiere nazionali mediante procedure.

Quando si tratta di cooperazione tra le regioni degli attuali e dei futuri Stati membri ( tre di sei casi di studio), queste difficoltà presentano proporzioni eccessive dato che i problemi affrontati sono talvolta inediti: la condizione delle minoranze etniche, la sicurezza da parte delle forze di polizia, la lotta contro l'immigrazione clandestina. Le decisioni prese recentemente per facilitare l'articolazione tra i programmi INTERREG- per gli attuali Stati membri- e PHARE – per le future adesioni- sembrano abbastanza deboli. E tuttavia l'effetto dell'integrazione, la chiave della riuscita della riunificazione dell'Europa sono evidenti nei casi di studio.

L'apprendimento di nuovi metodi di gestione pubblica, lo scambio di idee e la condivisione di risorse per la stesura dei progetti comuni giocano un ruolo importante. Quando avremo ricordato che le regioni frontaliere, le più coinvolte dall'allargamento, raggruppano il 68 % del territorio e il 58% della popolazione dei futuri membri, avremo misurato la dimensione della posta in gioco.

Questo seminario non ha lo scopo di definire i futuri programmi europei, ma piuttosto di cambiare la prospettiva sulla problematica frontaliere, intesa ora come luogo di opportunità e di creatività, piuttosto che zone marginali e fonte di problemi.

Notre-Europe ha l'onore di aver contribuito a questo seminario ed io sono riconoscente ad Unioncamere per averci aiutato, e ringrazio sia Marjorie Jouen che Alessandra Pasetti di essere state nello stesso tempo ispiratrici e colonne portanti.

Jacques Delors



## **INDICE GENERALE**

**Mappa dei cinque casi studio**

**RESOCONTO** 1

**1 - PRESENTAZIONE DELLA RICERCA COMPARATIVA** 3

**2 - COME RISPONDERE ALLE SFIDE ECONOMICHE, POLITICHE E SOCIALI  
DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA E TRANSNAZIONALE?** 14

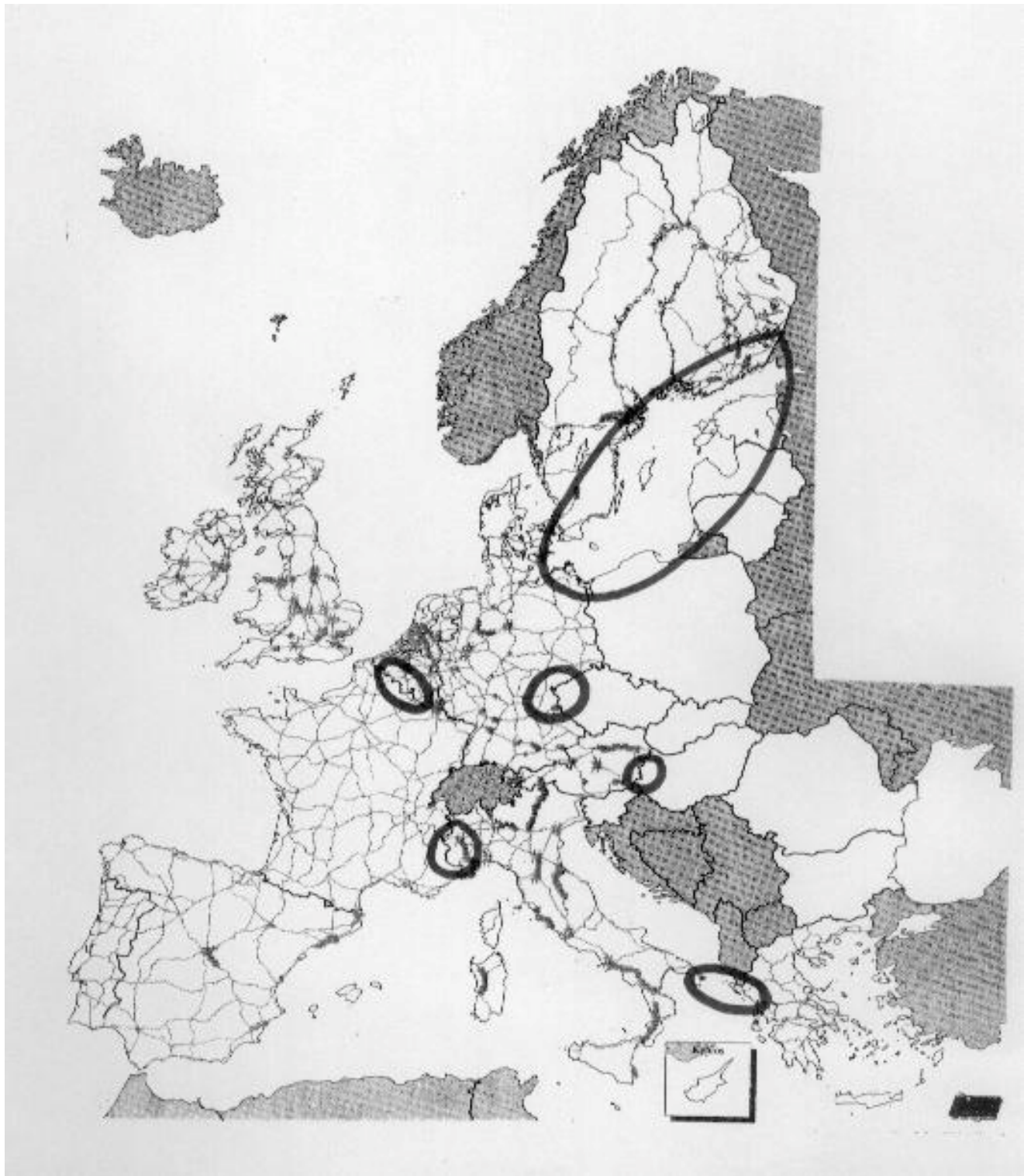
**ALLEGATI** 21

**La questione frontaliere in Europa, il futuro della ricerca (Liam O'Dowd)** 21

**I programmi INTERREG e PHARE** 26

**Programmo del Seminario** 28

## MAPPA DEI CASI STUDIO



## RESOCONTO

Il motto dei lavori di questo seminario può essere una citazione molto illustrativa dello scrittore italiano Claudio Magris sulle ambivalenze della frontiera, descritta come un «ponte per incontrare l'altro», ma anche come «una barriera per respingerlo» e, spesso, «l'ossessione di situare qualcuno o qualcosa dall'altra parte...»<sup>1</sup>.

Secondo il segretario generale d'*Unioncamere*, **Giuseppe Tripoli**, i sei studi sulla cooperazione transfrontaliera che saranno presentati sono opportuni quanto mai: l'abbondanza di frontiere valorizza l'Europa nella sua diversità – afferma Tripoli – e nell'era della mondializzazione si rivela un vantaggio per differenziarsi da altre entità geografiche. D'altro canto queste frontiere, stimate di scontri raramente pacifici, hanno perso da qualche decennio il loro carattere di cicatrici – prosegue Tripoli –. È giunto il momento di cancellarne le ultime tracce innestando un tessuto congiuntivo che intrecci legami tra zone che sono state a lungo separate ma che non lo sono più nello stesso modo che in passato.

L'euro faciliterà l'integrazione, come anche i paragoni tra i versanti delle frontiere, mentre l'allargamento modifica già ora lo statuto di migliaia di chilometri di frontiere che da esterne all'Unione diventeranno interne. Questo creerà uno stimolo per gli investimenti massicci nell'infrastruttura, nei beni strumentali, nelle reti, nei servizi, osserva ancora Tripoli, prima d'insistere su tre punti:

- Oltre agli Stati ed alle istituzioni europee, i veri attori dell'integrazione europea sono coloro che lavorano sul mercato, e cioè i cittadini, le imprese e gli enti locali, ed il loro contributo non è valorizzato a sufficienza.
- Per quanto riguarda gli attori della concorrenza, gli Stati membri lo sono sempre meno, mentre ad esserlo sempre più sono i territori, a causa della loro omogeneità geografica, economica e culturale.

---

<sup>1</sup> Lo studio «« La nuova Europa nasce nei suoi confini? » Ferruccio Dardanello, Marjorie Jouen, Peter Jurczek, Bernhard Köppen, Daniel Poulenard, Ferenc Miszlivetz, James W. Scott, (ottobre 2001 - 92 pagine) può essere consultato sul sito : [www.notre-europe.asso.fr](http://www.notre-europe.asso.fr). E' disponibile in italiano, francese e inglese.

- Da qui derivano il movimento verso le regioni e la nuova problematica politica, che ad un centro unico di gestione e di governo sostituisce un modello policentrico, in cui ciascun protagonista è in grado di attivare il processo in un sistema definito di «governance» in cui proprio le Camere di Commercio rivestono un ruolo importante.

## 1 – PRESENTAZIONE DELLA RICERCA COMPARATIVA

I lavori preparatori sono stati coordinati da **Marjorie Jouen**, consigliere di *Notre Europe*. Il campione scelto per queste cooperazioni – spiega Marjorie Jouen – intende essere rappresentativo di un'Unione allargata e della diversità dei casi specifici: zone marittime e terrestri, pianure e montagne, frontiere interne o esterne, poco valicabili o, al contrario, permeabili. Gli studi vertono su tutti gli aspetti della cooperazione e non si limitano ai programmi finanziati dall'Unione europea (INTERREG e PHARE). Rispondono a cinque interrogativi principali, riguardanti l'adozione di nuovi metodi di gestione pubblica, gli attori del cambiamento, gli effetti qualitativi della cooperazione, i suoi temi di predilezione ed il suo impatto esterno. L'obiettivo degli studi è di verificare se le cooperazioni che si instaurano tra regioni frontaliere prefigurano l'Europa di domani.

Sì, sono proprio i suoi confini a prefigurare la nuova Europa, per necessità e perché non vi sono altre possibilità, ritiene il sociologo ungherese **Ferenc Mészlivetz**<sup>2</sup> nella presentazione del suo **studio sulla Pannonia occidentale**, piccola euroregione formata dalle tre contee di Győr-Sopron, Vas e Zala, tra le più prospere dell'Ungheria (Transdanubio occidentale), e dal Burgenland, che è invece il meno sviluppato dei Länder austriaci.

All'incrocio di cinque paesi (Austria, Ungheria, Slovacchia, Croazia e Slovenia), la Pannonia occidentale fonda la sua strategia su una posizione geografica unica: il 65% del traffico ungherese verso l'estero irriga le sue frontiere e, dal lato ungherese, dopo Budapest e la sua periferia, è la regione più ricercata dagli investitori stranieri. Il tasso di disoccupazione è il più basso di tutto il paese. Paradossalmente, lo statuto giuridico e amministrativo incerto delle regioni ungheresi si è rivelato un vantaggio, consentendo un più ampio margine di manovra alle tre contee interessate, che nel 1999 si sono ritrovate in uno stesso Consiglio regionale per lo sviluppo che agisce come parlamento locale virtuale con un'Agenzia per lo sviluppo che funge da motore dello sviluppo regionale.

---

<sup>2</sup> dell'Istituto di studi sociali ed europei di Koszeg-Szombathely, in Ungheria.

Dopo l'adesione dell'Austria all'Unione europea, nel 1995, l'Ungheria ha potuto partecipare ai programmi di sostegno alla cooperazione transfrontaliera, in particolare il Transdanubio. Tra i progetti realizzati, Miszlivetz cita i programmi di formazione di *manager* socioeconomici e la creazione di centri d'informazione sull'occupazione, con il gemellaggio tra Szombathely (in Ungheria) e Oberwart (in Austria). Cita inoltre l'Associazione del Parco naturale di Kőszeg, che ha riunito dai due lati della frontiera le organizzazioni nazionali responsabili della protezione di questo massiccio d'eccezionale interesse turistico. Ora pubblicano insieme nelle due lingue opuscoli, cartine e calendari delle manifestazioni turistiche locali.

Gli attori della vita locale tradizionale hanno capito – osserva Miszlivetz – che era impossibile risolvere i problemi più pressanti nel quadro tradizionale delle contee e dei comuni. Miszlivetz ritiene che questa regione della Pannonia occidentale possa, nonostante le lacune ed i tentennamenti, servire da modello di sviluppo regionale ad altre regioni: la creazione di reti trasversali è oramai un'abitudine ed i protagonisti hanno capito che la regione non può essere organizzata «dall'alto», ma sta agli stessi protagonisti scegliere come contribuire allo sviluppo regionale.

**Tra gli altri elementi evidenziati da Miszlivetz nel suo intervento ricorderemo:**

- che la cooperazione transfrontaliera ha sofferto dell'incapacità dell'Unione europea di armonizzare i programmi Interreg e Phare;
- che la pratica di una governance a livello intermedio è divenuta una realtà in Ungheria;
- che il Burgerland, ma anche altre province austriache come la Stiria, che si preoccupavano delle conseguenze sociali dell'allargamento, hanno cambiato atteggiamento: il 59% degli abitanti del Burgerland sono oggi favorevoli all'adesione dell'Ungheria, mentre solo il 21% vi si oppone categoricamente, ed il presidente del Land invita ad accelerare la cooperazione transfrontaliera nei settori dei trasporti, della comunicazione e del turismo.

«La ragione e gli interessi regionali e transfrontalieri si sono dimostrati più forti dell'ideologia nazionale», indica Miszlivetz, secondo il quale «la regionalizzazione può essere interpretata come un nuovo mezzo per mobilitare le energie sopite della società civile al livello locale», mentre si lamenta del fatto che «i rappresentanti locali dei partiti politici nazionali si limitino a svolgere il ruolo d'osservatori passivi invece di incoraggiare attivamente il cambiamento».

**Lo studio sulla cooperazione nella regione del mar Baltico**, presentato da **Andreas Uhrlau** sulla base della relazione di **James Wesley Scott** dell'Università libera di Berlino, mette in evidenza l'eterogeneità di questa macroregione che riunisce undici Stati<sup>3</sup> appartenenti a due diversi sistemi economici: paesi democratici e fortemente industrializzati all'est e paesi dell'ex blocco sovietico all'ovest, in cui la qualità delle infrastrutture ed il livello di vita sono molto diversi e le discordanze amministrative molto forti. Ciò non ha impedito alla cooperazione regionale di progredire da dieci anni a questa parte, con la tappa decisiva del Consiglio degli Stati del mar Baltico, creato nel 1992 per promuovere le istituzioni democratiche e la cooperazione interregionale e con la creazione di una serie d'organizzazioni come la Commissione di Helsinki (per la tutela dell'ambiente marittimo), l'Associazione delle Camere di Commercio del mar Baltico e l'Associazione delle città del Baltico.

Lo studio verte sul ruolo delle iniziative strutturali europee e, più concretamente, sul programma INTERREG II «Mar Baltico», i cui obiettivi principali erano la coesione sostenibile, la crescita equilibrata e la competitività: delle 120 proposte presentate ne sono state accettate 45, con un bilancio totale di 45 milioni di euro per il periodo 1998-2000; la fase successiva d'INTERREG B III, attualmente in corso, proseguirà fino al 2006. Lo studio analizza in modo particolarmente approfondito due progetti:

- *Baltic Bridge*, al quale partecipano la Germania, la Polonia e diverse regioni svedesi, economie occidentali avanzate ed economie dell'Europa orientale in fase di transizione, con l'Ufficio di pianificazione congiunta di Berlino-Brandeburgo nel ruolo di capofila e quattro gruppi di lavoro (gestione regionale strategica, reti urbane, miglioramento delle comunicazioni e dei trasporti, sviluppo sostenibile delle zone rurali).

- *Via Baltica*, che prevedeva inizialmente un corridoio di sviluppo da Tampere e Helsinki (Finlandia) fino a Riga (Lettonia) attraverso Tallinn (Estonia), e si è poi trasformato in un collegamento Helsinki-Varsavia lungo le coste del Baltico, coinvolgendo Polonia e Germania ed evitando così ai paesi baltici e ad alcune regioni polacche di restare escluse dal grande asse Parigi- Berlino- Poznan-Varsavia-Mosca.

---

<sup>3</sup> Norvegia, Danimarca, Germania, Svezia, Polonia, Bielorussia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Estonia e Russia.

Analizzando i risultati spesso contraddittori di queste esperienze, l'autore dello studio deplora che il progetto Mar Baltico sia stato coordinato da due diversi segretariati, uno in Germania e l'altro in Svezia, e che, invece di essere uno strumento d'integrazione, sia stato uno strumento di raccolta di progetti disparati, con conseguente polverizzazione delle risorse. Osserva inoltre che sono state le pubbliche amministrazioni, con i loro interessi specifici in materia di pianificazione, a dominare il programma, mentre il contributo delle ONG e degli attori del mondo commerciale si è rivelato scarso. In compenso il programma ha favorito un riorientamento delle priorità locali e regionali in un contesto geografico più vasto e ha fatto capire agli attori locali l'assoluta necessità del *lobbying* per la promozione degli obiettivi di cooperazione.

L'autore dello studio si rallegra inoltre del fatto che il progetto sia riuscito a creare delle reti orizzontali al di là delle frontiere amministrative e settoriali, ma sottolinea l'incompatibilità dei meccanismi di finanziamento tra Est e Ovest, fattore che tende ad esacerbare gli squilibri tra partner ineguali, ossia tra Stati membri, Stati associati e Stati che non parteciperanno al prossimo allargamento. I partner baltici del progetto *Via Baltica* – osserva l'autore – hanno così scoperto che gli uffici locali di PHARE, responsabili del coordinamento dell'aiuto comunitario allo sviluppo, fortemente orientati ai progetti nazionali, erano poco propensi a sostenere la cooperazione transnazionale!

L'esperienza delle «**Alpi del mare**» di cui parlerà il presidente della Camera di Commercio di Cuneo **Ferruccio Dardanello**, è iniziato nel 1994 con le tre Camere di Commercio di Cuneo, Nizza e Imperia, attirando poi rapidamente altri partner: le Camere di Commercio di Genova, Torino, Marsiglia e Asti, l'Unioncamere Piemonte, il porto di Savona, il comune di Cuneo, la Banca regionale europea, ed altri ancora.

Le «Alpi del mare» comprendono il Piemonte, la Liguria e la regione Provence Alpes Côte d'Azur, ossia 70.000 km<sup>2</sup> e 11 milioni di abitanti (l'equivalente del Belgio), con 150 porti turistici, 140 stazioni sciistiche, 6500 alberghi, parchi naturali, migliaia di monumenti storici e tradizioni gastronomiche secolari.

Lo strumento di questo partenariato è un gruppo europeo d'interesse economico, il GEIE Eurocin, che estende le sue attività sul 55% del territorio dell'euroregione e su più del 78% della sua popolazione. L'obiettivo di questo consorzio di enti locali e società transfrontaliere è quello di agevolare l'attività economica dei suoi membri, incoraggiare l'integrazione della regione sviluppando i flussi transfrontalieri e promuovere un'immagine comune all'interno ed all'esterno delle sue frontiere.

Il GEIE ha la capacità di:

- pubblicare e diffondere riviste e bollettini per informare le imprese e gli attori sociali,
- partecipare a fiere, mostre o gare d'appalto nazionali o internazionali,
- avviare studi di mercato, proporre piani di promozione di vendite, oltre a campagne pubblicitarie e di pubbliche relazioni,
- favorire la commercializzazione delle produzioni,
- attrarre finanziamenti nazionali o comunitari.

Il GEIE pone l'accento sul patrimonio, sulla natura e sul carattere unico di questo territorio che si è costruito poco a poco come un mosaico, ed incoraggia la popolazione ad aderire ad una cultura comune essenziale per il successo del progetto. Ha firmato accordi di partenariato con le università di Torino, Nizza e Genova per delle azioni comuni nel settore della formazione, pubblica una rivista bilingue delle Alpi del mare, *Il rendez-vous*, e collabora con i quotidiani *La Stampa* e *Nice Matin*. Il suo obiettivo è di servirsi dell'Europa per giungere ad una maggiore integrazione di questa regione transfrontaliera, nei suoi aspetti turistici ma anche industriali e commerciali, con un logo ed un marchio esclusivo che valorizzi tutti i suoi prodotti, che si tratti di prodotti agroalimentari o di servizi di qualsiasi tipo. Tra le principali preoccupazioni del GEIE vi sono i trasporti e la comunicazione. Questo spiega l'interesse per un progetto di TGV che collegherebbe la parte francese a quella italiana attraverso una galleria, la costruzione di nuove strade e l'installazione di un sito Internet comune che riunirebbe le 800.000 imprese della regione.

A cavallo tra la Repubblica ceca e la Baviera, la Turingia e la Sassonia, dal lato tedesco, **l'euroregione Egrensis** ha presentato un'unità etnica e linguistica fino alla fine della seconda guerra mondiale, quando dalla parte nordoccidentale della Cecoslovacchia fu espulsa gran

parte della sua popolazione, in maggioranza tedesca. È meglio evitare il termine «Sudeti», che evoca drammatiche ferite non ancora cicatrizzate, ricorda **Bernhard Köppen**, geografo dell'università di Chemnitz, che firma con il professor **Peter Jurczek** la relazione sulla cooperazione in questo territorio.

Crocevia dell'Europa centrale, da lungo tempo luogo di transito e d'interazioni culturali ed economiche, questa regione di montagne basse e grandi foreste, famosa per i suoi centri termali, è stata divisa dalla cortina di ferro e ridotta alla condizione di zona periferica, da cui inizia ad uscire, non senza difficoltà, da dieci anni. È popolata in maniera ineguale: 76 abitanti per km<sup>2</sup> nella parte ceca, 114 in Turingia, 115 in Baviera e 218 in Sassonia. La sua economia, basata sull'agricoltura, il turismo ed un'industria tradizionale (tessuti, cristallerie, porcellane), è fragile. Da tale fragilità derivano i flussi migratori che portano in Baviera molti lavoratori frontalieri cechi e sassoni. Per non parlare delle migrazioni clandestine e del contrabbando.

Perseguendo obiettivi sia culturali (sviluppare il senso di appartenenza ad una stessa cultura e favorire gli scambi di studenti) che economici, la cooperazione transfrontaliera è stata ostacolata prima di tutto dalla centralizzazione ceca e dal fatto che tutto dovesse far capo a Praga, ma anche dalle complicazioni amministrative del finanziamento, dagli scoraggianti ritardi (fino a 19 mesi!) per gli attori sul terreno alla carenza di personale.

Gli autori dello studio indicano tuttavia che in dieci anni si sono prodotti notevoli miglioramenti: in particolare, una migliore disponibilità degli attori dei due versanti della frontiera ed una migliore comprensione dei reciproci interessi; una presentazione ed una pubblicità comuni al livello nazionale e internazionale; una buona prassi della cooperazione professionale in settori come la silvicoltura, il turismo, la protezione della natura, l'insegnamento scolastico e universitario, la cultura e lo sport. Anch'essi deplorano però l'incompatibilità dei programmi Interreg e Phare. Invitano a finanziare i progetti in funzione della loro pertinenza transfrontaliera alleggerendo al massimo il fardello burocratico, ed insistono sul rischio di migrazioni massicce se non si procede a limitare temporaneamente la flessibilità dei lavoratori e dei prestatori di servizi dell'Europa centrale ed orientale dopo l'adesione dei rispettivi Stati all'Unione europea.

Tra il Belgio e la Francia, **tra le province dell'Hainaut da un lato e del Nord-Pas de Calais e della Piccardia dall'altro**, siamo in presenza di una frontiera tipicamente «non invalicabile». In questa pianura senza rilievi geografici – spiega **Daniel Poulenard** della rete *Parcourir France* – la frontiera amministrativa appare totalmente illogica. È il risultato di contrattazioni storiche che hanno separato insiemi economici coerenti e spaccato a metà le città e le loro aree d'espansione. Questo territorio reca d'altronde i segni di 200 anni di storia economica comune, durante i quali si sono sviluppati i bacini minerari della Francia e del Belgio, prima delle recenti gravi difficoltà di riconversione. La zona è densamente popolata – 2,5 milioni di abitanti solo nel dipartimento del Nord ed 1,3 nell'Hainaut – ed il tasso di disoccupazione è molto alto: superiore al 12% in Francia nel 2000 (2 punti in più rispetto alla media nazionale) e del 23% in Belgio (ossia 8 punti in più rispetto alla media). Per questo motivo una parte del territorio è stata classificata nella categoria «obiettivo 1», in particolare Valenciennes nel 1994. Lo stesso motivo spiega anche gli investimenti successivi dell'Interreg: 32 milioni di euro dal 1991 al 1993 e 72 milioni dal 1994 al 1999.

In questa regione i programmi Interreg I e II si collocano al punto d'incontro tra una forma di scambi frontalieri storici ed una logica europea il cui primo obiettivo è quello di organizzare questi flussi, afferma Poulenard, distinguendo le cooperazioni di ragione – in caso di agglomerati transfrontalieri come Lille – e le cooperazioni d'opportunità politica o economica, in cui non vi è l'obbligo assoluto di cooperare con il vicino.

In prima fila tra gli attori Poulenard mette gli enti territoriali e quelli locali o regionali che agiscono in una fase sperimentale. Osserva in compenso una «pesante assenza» degli attori privati, «poco mobilitati perché vincolati dalla logica della concorrenza», ma anche scoraggiati dalle pesantezze amministrative. Poulenard sottolinea l'importante ruolo svolto dalle ONG, spesso sviluppatesi grazie agli stessi programmi di cooperazione.

Quali insegnamenti vanno tratti da queste azioni? Molto spesso le esperienze avviate non hanno ancora portato alla gestione comune dei progetti, osserva Poulenard, che enumera tra gli *acquis* la considerazione della dimensione territoriale, l'apertura di bacini d'occupazione transfrontalieri e la scomparsa di determinati ostacoli connessi alla frontiera (trasporti e servizi sanitari).

L'elemento che frena è innanzitutto l'assenza di strumenti giuridici adeguati, che troppo spesso condanna la cooperazione di prossimità al *bricolage*. «Il passaggio da una dinamica transfrontaliera ad un territorio transfrontaliero sarà impossibile senza progressi significativi nell'armonizzazione non solo giuridica, ma anche tecnica, fiscale ed amministrativa al livello degli Stati», afferma, citando come esempio più clamoroso l'assenza di una struttura europea adeguata per i committenti transfrontalieri. Quello che frena è anche l'organizzazione stessa dei programmi, che sopravvaluta le istituzioni a scapito delle imprese e della società civile. A breve termine, Poulenard intravede due possibili strade: aprire i programmi alla società civile, sia che si tratti di media, di scambi o di cooperazione scolastica, e creare agenzie di sviluppo che servano da strumenti per sbloccare le situazioni istituzionali e passare dalla sperimentazione all'azione ed alla gestione comune.

Spetta ora al presidente della Camera di Commercio di Lecce, **Sergio D'Oria**, presentare l'ultimo caso scelto per questo seminario, quello della **cooperazione nel Mar Ionio tra l'Italia e la Grecia, la provincia di Lecce e quella di Giannina**, entrambe ammissibili all'obiettivo 1 dei fondi strutturali comunitari.

All'attivo della Puglia e di Lecce: un'industrializzazione recente ma intensa, con la creazione di piccole e medie imprese, giovani molto ricettivi e ben preparati per entrare nel mondo del mercato, un'università riconosciuta come polo d'eccellenza in materia di scienze umanistiche e di tecnologia, senza dimenticare una fortissima tradizione di coesione sociale. Esistono però anche ostacoli che ne impediscono lo sviluppo: una scarsa capacità di produrre innovazione tecnologica, infrastrutture insufficienti, specie nel settore turistico in cui le strutture ricettive lasciano molto a desiderare.

Dalle parti dell'Epiro e di Giannina, D'Oria segnala una situazione di soffocamento socioeconomico, con un livello di vita medio inferiore alle norme europee, una popolazione concentrata attorno alla città di Giannina, in aumento a causa delle migrazioni di ritorno, ed un tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale. Esistono però in compenso un notevole potenziale di sviluppo per quanto riguarda la trasformazione dei prodotti agricoli (latte, olio, pesce, vino), ricchezze naturali, storiche e architettoniche che aprono la via

all'investimento turistico, risorse idroelettriche, ed un'università sempre più frequentata negli ultimi anni.

Il progetto di cooperazione ha ricevuto 3,6 milioni di euro, di cui il 65% dal FESR, mentre il resto è a carico della Camera di Commercio di Lecce. Il progetto persegue l'obiettivo di lavorare alla promozione comune dei prodotti e delle località, partendo da studi economici sul settore agroalimentare per definire la strategia di sviluppo economico più appropriata. D'Oria insiste sull'organizzazione della struttura fieristica di Galatina e del Salento, che deve ospitare manifestazioni italo-greche, ed enumera tra i primi risultati l'intensificarsi degli scambi tra le due zone e gli effetti positivi di una politica di promozione comune verso l'esterno, in Europa, in Giappone e in Canada. Indica inoltre un aumento considerevole (tra il 20 e il 25%) dell'occupazione nelle imprese e menziona un futuro collegamento aereo diretto tra Lecce e Giannina.

**Marjorie Jouen** ha tratto **degli insegnamenti che emergono dall'insieme dei sei studi**, constatando che è proprio una nuova Europa quella che sta nascendo dalle sue antiche frontiere, interne o esterne, anche se non è esattamente quella che ci si attendeva. In questo ritratto dell'Europa in gestazione, gli aspetti che maggiormente colpiscono la sua attenzione sono:

- il cambiamento dei comportamenti, più che la nascita di nuove strutture dalle riforme istituzionali,
- l'occasione di un apprendimento accelerato del decentramento, che conduce ad una migliore conoscenza degli strumenti di gestione pubblica locale,
- le entità che hanno potere di decisione locale da un lato della frontiera che tengono conto di quanto deciso dai loro vicini dall'altro, per riorientare eventualmente le loro stesse decisioni o addirittura per concordare con loro dei progetti comuni che rispondano ad un bisogno della zona frontaliere comune,
- una volontà collettiva di lavorare insieme, più determinante della storicità della cooperazione.

Quali sono gli attori più dinamici? Innanzitutto quelli locali, ossia i sindaci ed i rappresentanti eletti delle città frontaliere, ma anche le imprese attive in vicinanza della frontiera, rileva Marjorie Jouen. Vengono poi gli attori pubblici, ossia quelli che appartengono all'amministrazione, ed in misura minore i rappresentanti della società civile, il che è senza dubbi dovuto ad una deriva dello strumento Interreg. Infine gli attori che privilegiano le sfide della società, i problemi quotidiani della popolazione e le sue esigenze culturali o di formazione, invece che i bisogni più strutturali.

Per quanto riguarda gli operatori economici, questi sono spesso estromessi dagli attori pubblici ma, in assenza dello Stato, occupano volentieri il posto che dovrebbe essere dappertutto il loro. Marjorie Jouen rileva inoltre la loro voglia d'innovazione e la loro disponibilità ad intervenire senza aspettare che venga avviato un programma di cooperazione europea. In realtà, a svolgere un ruolo motore, più che gli operatori economici stessi, sono spesso le organizzazioni che li rappresentano.

Marjorie Jouen constata che la cooperazione di prossimità rende la frontiera più fluida per coloro che la vivono tutti i giorni e che regioni a lungo emarginate stanno rompendo il loro isolamento o addirittura stanno diventando zone di forte transito. Osserva inoltre che nei programmi di cooperazione predominano la comunicazione, l'informazione e la cultura: i media, la stampa, le università ed altri attori culturali sono molto più rappresentati delle categorie appartenenti ad attività più tradizionali. Seguono l'istruzione e la ricerca, poi tutto ciò che riguarda la vita quotidiana, occupazione e sanità, prima dell'economia e l'innovazione o le attività ricreative ed il turismo. Marjorie Jouen rileva inoltre forme di cooperazione in materia di polizia e di sicurezza, per lottare contro l'immigrazione clandestina o i traffici finanziari. Paradossalmente, in questa enumerazione l'assetto territoriale occupa l'ultimo posto. Marjorie Jouen osserva infine che ostacoli giuridici, finanziari o contabili hanno impedito l'emergere di entità regionali transfrontaliere. Contribuiscono a questa situazione la natura e la portata dei problemi che si pongono a determinate frontiere, così come la predominanza del settore pubblico con tutte le lentezze e l'assenza di dinamismo che comporta.

A titolo di conclusione, Marjorie Jouen invita a:

- considerare le zone frontaliere come luoghi di opportunità e di creatività, e non più come zone problematiche e fonti di spese,
- superare i limiti del sistema Interreg attraverso un approccio più politico ed una disponibilità per le tecniche di governance,
- definire le priorità al livello competente, europeo se necessario, come avviene per i problemi d'immigrazione e criminalità o per lo statuto delle minoranze,
- mettere a punto gli strumenti giuridici adeguati ispirandosi alle raccomandazioni del Comitato delle regioni sui GEIE, in modo da incoraggiare la cooperazione transfrontaliera affinché i programmi possano essere sviluppati in una logica di laboratorio, con i mezzi umani e contabili adeguati.

## 2 -COME RISPONDERE ALLE SFIDE ECONOMICHE, POLITICHE E SOCIALI DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA E TRANSNAZIONALE?

Direttore del centro di ricerche sulle frontiere internazionali della *Queen's University* di Belfast, **Liam O'Dowd** è nella miglior posizione per apprezzare l'originalità ed i meriti di questo studio comparato della cooperazione transfrontaliera in un'Europa in cui, dalla caduta del Muro di Berlino, le frontiere si moltiplicano tanto quanto prosperano l'integrazione e la globalizzazione. «Ma attenzione, siamo vigili! avverte O'Dowd, le frontiere possono cambiare senza peraltro scomparire, perché in materia di frontiere è sempre l'uomo a crearle, conservarle e abolirle».

«La frontiera fa parte del comportamento umano. È il prodotto di un bisogno di ordine, di controllo e di protezione e riflette le nostre aspirazioni contraddittorie di somiglianza e di differenza, il nostro desiderio di porre un limite tra *noi* e *gli altri*», afferma O'Dowd, prima di osservare che, paradossalmente, le frontiere hanno condizionato lo sviluppo della democrazia e dello Stato sociale, pur imponendo loro dei limiti geografici. Ciò significa che le frontiere «includono ed escludono al tempo stesso, svolgono un ruolo sia di barriera che di ponte, e la costruzione di un sistema politico presuppone la creazione o la conservazione di frontiere».

I sei casi studiati – osserva O'Dowd – esaminano i problemi di governance a diversi livelli e nelle due specie di una governance che si rivolge ad autorità a vocazione pluralista, la cui base è territoriale (comune, regione, Stato), e di una governance di tipo più funzionale articolata su reti ed organizzazioni specializzate attive in territori che dipendono da autorità amministrative diverse.

Per la cooperazione transfrontaliera, il terreno di una governance del secondo tipo è più appropriato di una governance pluralista, più aperta al controllo democratico ma poco flessibile, legata alla gerarchia amministrativa e a delle competenze geografiche impossibili da ampliare. La governance funzionale dispone di maggiori risorse per risolvere i problemi, è maggiormente disposta ad accettare il reciproco riconoscimento delle norme di ciascuno senza

farsi impacciare da esigenze di armonizzazione, ma è vulnerabile all'accusa di elitarismo e di tecnocrazia e manca di legittimità democratica.

Secondo O'Dowd una delle questioni decisive è di stabilire come l'allargamento del mercato e il conseguente smantellamento delle frontiere possano coesistere con la costruzione dei sistemi politici che presuppone invece la loro creazione o il loro mantenimento; come una politica di cooperazione funzionale, spesso condotta da tecnocratici o da specifici gruppi d'interesse, possa quadrare con le preoccupazioni di sicurezza collettiva, di democrazia rappresentativa e di redistribuzione sociale. «Indipendentemente dalle risposte – conclude O'Dowd – è chiaro che le frontiere e le regioni frontaliere resteranno i laboratori ideali per i ricercatori che s'interessano alle mutazioni dei rapporti tra economia, politica e cultura in un'Europa che è essa stessa in fase di mutazione».

Per il professor **Manfred Dammeyer**, primo vicepresidente del Comitato delle regioni, questa tavola rotonda sulla cooperazione transfrontaliera è l'occasione per perorare l'ampliamento del potere regionale in un'Unione europea in piena evoluzione.

«Le regioni, ed in particolare le regioni frontaliere, sono divenute degli attori essenziali del processo d'integrazione, – afferma Dammeyer – e mentre passo per passo la competenza dell'Europa si estende a nuovi settori, come gli Affari interni, la Giustizia e la Sicurezza, lo Stato nazionale perde il suo ruolo preminente. La globalizzazione da parte sua ha modificato la configurazione storica in cui lo Stato, la società e l'economia operavano all'interno di uno stesso quadro, quello delle frontiere nazionali».

«Impelagato ogni giorno di più nelle interdipendenze dell'economia mondiale e della società mondiale, lo Stato, la cui base è rimasta territoriale dal Trattato di Vestfalia nel 1648 in poi, perde autonomia, capacità giuridica e spessore democratico», prosegue Dammeyer, che vede crescere inesorabilmente l'importanza politica, economica e culturale delle regioni e ritiene che si stia andando verso una nuova ripartizione del potere politico tra tre livelli: le regioni, gli Stati membri e l'Unione europea.

Perché gli Stati membri e le regioni possano proteggere e sviluppare la loro singolarità politica, economica e culturale, occorre riconoscere loro un alto livello di autonomia, prosegue Dammeyer, che spiega quindi come il Comitato delle regioni sostenga l'idea di fare del principio di sussidiarietà lo strumento di una ripartizione delle competenze tra le regioni, gli Stati membri e l'Unione. Afferma: «Una chiara ripartizione delle competenze è il primo compito che ci aspetta».

Allo stesso tempo Dammeyer, che respinge l'idea di una seconda assemblea parlamentare europea, chiede che venga riconosciuto maggior potere al Comitato delle regioni, nel suo ruolo di rappresentante delle regioni che partecipano al processo decisionale comunitario, e in quello di difensore della sussidiarietà, del decentramento e della prossimità ai cittadini. Chiede anche una mobilitazione delle forze endogene al livello delle regioni ed una cooperazione allargata all'insieme dei partner. Per lui la domanda da porsi non è «Chi fa cosa?» né «Chi è competente in cosa?», ma «Come e con chi lavoriamo insieme?», e conclude: «la cooperazione transfrontaliera tra regioni di diversi Stati membri non è un lusso ma una necessità politica, economica e sociale».

Membro del Comitato delle regioni e consigliere regionale della Piccardia, la sig.ra **Claude du Granrut** elenca una serie di problemi posti dalla cooperazione tra regioni e che, a suo avviso, meritano di essere analizzati prima della prossima riforma dei fondi strutturali:

- lo statuto giuridico delle cooperazioni ed il miglioramento dei circuiti finanziari specifici di questo tipo di cooperazioni,
- la globalizzazione dei progetti, dato che l'esperienza invita a riunirli per meglio servire un territorio, affinché l'insieme delle azioni convergano verso lo sviluppo di questo territorio,
- la settorializzazione delle politiche comunitarie, che andrebbe abbandonata o comunque rivista per quanto riguarda la cooperazione e la coesione economica tra diversi territori dell'Unione,
- la ricerca di uno strumento sostenibile e coerente che consenta di allargare i programmi di cooperazione, in modo che il territorio divenga il luogo d'applicazione dell'insieme degli aiuti comunitari.

Secondo Claude du Granrut, l'aiuto dell'Unione ai paesi candidati all'adesione risulterebbe più vantaggioso se orientato verso i sistemi di cooperazione transfrontaliera. In ogni caso, sempre secondo lei, la questione deve essere posta, e sarebbe inoltre opportuno determinare se questi paesi dell'Europa centrale ed orientale non debbano attuare cooperazioni transfrontaliere con alcuni paesi vicini che non sono ancora – e forse non lo saranno mai – candidati all'adesione. Claude de Granrut attribuisce inoltre grande interesse alle esperienze ed agli studi sulla governance, ai quali la Convenzione (che si riunirà a marzo 2002) potrebbe ispirarsi nella sua ricerca di nuove formule di gestione politica.

«Qualsiasi cooperazione frontaliere è un'operazione politica. Ha, o deve avere, ricadute politiche», osserva Claude du Granrut prima di chiedersi se non vi siano nella cooperazione frontaliere «una *revanche* della geografia sulla storia ed un trionfo dei popoli sulla storia».

Da regioni ostacolo, le regioni frontaliere sono divenute da una quindicina d'anni a questa parte regioni d'incontro, osserva **Jacky Marteau**, del gabinetto del commissario Barnier responsabile della politica regionale. E propone di considerarle «in termini di opportunità e prospettive di sviluppo», indicando che l'allargamento modificherà sensibilmente la situazione, visto che le regioni frontaliere rappresentano il 68% del territorio dei paesi candidati ed il 58% della loro popolazione.

Marteau si rallegra di quanto è stato detto sulla governance. Questo spiega, prosegue Marteau, buona parte del successo di Interreg e di altre iniziative comunitarie come Leader, che offrono agli attori la possibilità di dimostrare le loro competenze. Invita quindi a preservare il carattere atipico di Interreg, osservando che il confronto delle pratiche e dei metodi è ricco di promesse per il futuro.

Nella misura in cui le Camere di Commercio sono fortemente implicate, non bisognerebbe stupirsi, come fanno invece gli studi presentati, della scarsa rappresentanza delle singole imprese, spiega Marteau, aggiungendo: «Una singola impresa non può automaticamente partecipare alla gestione di un programma, mentre questo è il ruolo normale di strutture rappresentative come le Camere di Commercio».

Marteau insiste sull'importanza dell'iniziativa Interreg, che, afferma, «è una delle priorità di quello che dovrebbe essere la futura politica interregionale comunitaria». Oltre alla dimensione transfrontaliera, la cooperazione transnazionale gli appare altrettanto ricca d'insegnamenti e di promesse: «Per lo sviluppo della regione Rhône-Alpes, l'asse Lione-Torino-Milano è almeno altrettanto importante che l'asse Lione-Parigi», afferma Marteau, sottolineando la necessità di un quadro d'analisi transnazionale.

Corroborando l'opinione di Jacky Marteau, **Arnaldo Abruzzini**, segretario generale di Eurochambres, segnala che nelle regioni frontaliere sono attive più di duecento Camere di Commercio ed insiste sul fatto che molte esperienze interessanti provengono dagli attori del territorio in questione e non dagli enti pubblici. «Il mondo in genere non avanza esclusivamente sulla base di frontiere costruite alla luce di esperienze politiche e storiche, ma riceve una spinta dinamica anche dalla società civile, di cui le imprese sono l'emanazione», afferma Abruzzini.

«Le prospettive di cooperazione non sono necessariamente legate alla volontà di migliorare certi aspetti della vita sociale ed economica del territorio, ma nascono spesso dal desiderio di fare concorrenza ad altre regioni o parti di territori», dichiara Abruzzini, secondo il quale questo spirito di competizione e di concorrenza fa da stimolo a tutte le imprese. Egli insiste sulla concorrenza come dimensione di una cooperazione che, più che i parametri economici dell'impresa, mira a migliorare quelli dell'ambiente in cui opera: «Se fossimo capaci di interpretare meglio questo bisogno di competizione in zone non ben definite dal punto di vista istituzionale, aiuteremmo certe reti e certe organizzazioni che non esistono né a livello nazionale né a livello regionale ad esprimersi maggiormente». Abruzzini cita l'esempio del Mar Baltico e di quelle azioni che, pur non essendo riconosciute come prioritarie da parte di nessuno dei paesi interessati, meritano di essere oggetto di una cooperazione transnazionale o transregionale.

**Rinaldo Locatelli**, del Congresso dei poteri locali e regionali<sup>4</sup>, si propone di dare una prospettiva esterna all'Unione europea stessa detta e chiede di non dimenticare l'esistenza di

---

<sup>4</sup> Un'organizzazione del Consiglio d'Europa che conta 43 paesi e nel 2002 ne riunirà 45, ossia la totalità dei paesi europei.

una convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera. Questo strumento giuridico risale al 1980, ma è stato ampiamente completato nel 1996 e nel 1998 da due protocolli, il primo dei quali verte sul valore giuridico degli atti che costituiscono l'oggetto di questa cooperazione e sul diritto applicabile ai raggruppamenti che vi sono impegnati, mentre il secondo sulla cooperazione transnazionale tra entità territoriali che non hanno frontiere comuni. Locatelli insiste sull'importanza che avrà nella Grande Europa di domani questa forma di cooperazione a distanza, per esempio tra la regione Rhône-Alpes ed una regione polacca, slovacca o ungherese.

Locatelli sottolinea che per gli enti pubblici locali o regionali la cooperazione transfrontaliera non può andare al di là delle competenze che spettano ai comuni o alle regioni. Da qui sorge la necessità di migliorare il decentramento, «vasto problema nei paesi già membri dell'Unione, ma ancora più vasto per i paesi candidati che hanno acceduto da poco alla democrazia», afferma Locatelli, evocando il lavoro svolto negli ultimi anni dal Consiglio d'Europa per attuare in questi paesi la democrazia locale e regionale<sup>5</sup>.

Rivolgendosi a Marteau, Locatelli indica che, nei paesi candidati che non hanno ancora creato le loro regioni o che le stanno creando, si dice spesso che le negoziazioni con la Commissione li obbligano a dare a queste regioni una dimensione ed un'efficacia che consentano loro in seguito di trattare con Bruxelles, anche se il loro funzionamento democratico dovesse patirne. Locatelli si rallegra comunque del fiorire di cooperazioni tra «euroregioni» che non hanno aspettato l'allargamento, ma segnala due preoccupazioni:

- il timore che l'esigenza di visti non venga a separare paesi o regioni dai loro vicini immediati, spesso della stessa origine etnica,
- il sentimento che gli effetti combinati della burocrazia nazionale ed europea allontanino gli aiuti Interreg o Phare dalle realtà del loro territorio e li sottopongano abusivamente al buon volere del loro governo.

Secondo **Jean-Eric Paquet**, membro del gabinetto del commissario Verheugen responsabile dell'allargamento, «la pertinenza della cooperazione frontiera non è mai stata tanto grande

---

<sup>5</sup> Con la Carta europea di autonomia locale e la bozza di Carta di autonomia regionale.

quanto nel contesto dell'allargamento vissuto giorno dopo giorno, con speranze e timori, prima di tutto – e a volte solo – nelle regioni frontaliere, nelle regioni limitrofe dell'Unione europea e dei paesi candidati».

Le inquietudini che si avvertono in queste regioni, spiega Paquet, sono di natura economica: le imprese temono l'altissima competitività dei loro concorrenti che beneficeranno per un certo tempo di salari meno elevati. Alcuni timori riguardano la sicurezza, la libera circolazione delle persone e l'emigrazione. Altri sono legati a standard diversi in materia dell'ambiente o ai flussi di trasporti che aumenteranno con l'integrazione economica.

Per rimediare a queste difficoltà, la Commissione ha adottato a luglio 2001 una serie di disposizioni a favore delle regioni frontaliere:

- un aumento degli investimenti nelle infrastrutture dei trasporti, nell'attuale territorio dell'Unione ma anche nei paesi candidati,
- azioni a favore delle PMI, in particolare in un contesto transfrontaliero, con l'aiuto delle Camere di Commercio europee,
- un miglior coordinamento tra gli strumenti comunitari esistenti, in particolare i programmi Interreg e Phare CBC, per quanto riguarda il miglioramento della vita quotidiana dei cittadini,
- una particolare attenzione agli aspetti transfrontalieri dei programmi comunitari esistenti nei settori dell'istruzione, della formazione e della gioventù,
- un trattamento particolare per la libera circolazione delle persone,
- un ruolo speciale per le regioni nella politica di comunicazione sull'allargamento avviata dalla Commissione.

A proposito dell'impatto della cooperazione transfrontaliera sulle strutture politiche e amministrative delle regioni che la praticano, Paquet indica che l'Unione non ha un solo modello da proporre, ma parecchi, e che la Commissione ha aperto lo strumento del gemellaggio alle regioni. In molti casi, precisa Paquet, sono i rappresentanti delle regioni dell'Unione che spiegano ed aiutano a realizzare ai paesi candidati le strutture e le politiche necessarie per utilizzare i fondi strutturali, quando giungerà il momento.

## **ALLEGATI**

### **LA QUESTIONE TRANSFRONTALIERA IN EUROPA,** **IL FUTURO DELLA RICERCA**

**Liam O'Dowd**

Centro di ricerca sulle frontiere internazionali, Queen's University, Belfast (UK)

#### **1 –Lo sviluppo della ricerca scientifica parallelamente all'espansione della cooperazione transfrontaliera**

Negli ultimi dieci anni vi è stato un fortissimo intensificarsi della ricerca disciplinare ed interdisciplinare sui confini di stato e le regioni frontaliere in gran parte imperniata sul rapido sviluppo della cooperazione transfrontaliera (CTF) in Europa indotta dall'allargamento e dall'approfondimento dell'UE. I ricercatori vedono ora nella CTF la risposta a due aspetti interdipendenti del mutamento delle frontiere:

1. i processi di frammentazione (cioè la creazione di frontiere): il moltiplicarsi delle frontiere nazionali in Europa dopo il 1989. Secondo una stima, da allora 12.872 chilometri di nuove frontiere di stato sono stati aggiunti all'Europa (Foucher, 1998). Inoltre il diffondersi della regionalizzazione ha creato o rinforzato le frontiere all'interni degli Stati.
2. I processi d'integrazione: l'impatto della globalizzazione nei suoi aspetti economici, politici, culturali e tecnologici sul significato e l'importanza delle frontiere nazionali.

Certo la cooperazione transfrontaliera regionale in Europa non è iniziata nel 1990. Ci sono stati numerosi pionieri nella Valle del Reno fin dagli anni 50 e il Consiglio d'Europa ha a lungo aiutato, anche senza finanziamento, molti di questi sforzi pionieristici (Anderson, O'Dowd e Wilson, 2001). Tuttavia solo dopo la fine della Guerra fredda le linee di una politica comunitaria frontaliere più coerente hanno iniziato a concretizzarsi con il moltiplicarsi di Euroregioni lungo i confini nazionali.

Dal 1989, la Commissione europea è il principale fulcro istituzionale per la CTF. Questo ha reso la CTF più accessibile alla ricerca scientifica e sociale, almeno ad un livello politico generale. L'enorme varietà di confini e di regioni frontaliere in Europa è più difficile da gestire analiticamente –con delle storie diverse di formazione dei confini, ed una grande diversità di condizioni geografiche, socio-economiche e culturali. Certamente vi sono stati molti studi illuminanti su regioni frontaliere precise ed esempi di cooperazione transfrontaliera. I progressi sono meno evidenti, tuttavia, nell'analisi comparativa delle regioni frontaliere e della CTF. In questo senso, l'iniziativa coordinata da Marjorie Jouen costituisce un tentativo opportuno e in definitiva poco diffuso di valutazione a partire da una comparazione di qualche esperienza di CTF.

## **2 - La necessità dei processi di delimitazione**

Sebbene si registrano un nuovo entusiasmo ed una spinta per lo sviluppo e l'analisi della CTF, è importante che gli analisti e gli specialisti non siano ciechi a certe realtà persistenti: i confini possono cambiare, ma non sparire. È indiscutibile che gli esseri umani siano creatori di frontiere, che vogliano mantenerle e allo stesso tempo oltrepassarle. Pur se la CTF si identifica tipicamente con il superamento o l'attraversamento delle frontiere, le stesse non possono però essere totalmente analizzate e comprese senza riconoscerne la coesistenza con la loro continua creazione e il loro mantenimento. Le frontiere separano e uniscono: non esiste separazione senza unione e viceversa.

Le frontiere, pertanto, sono insite nel comportamento umano: sono il prodotto del bisogno di ordine, di controllo e di protezione nella vita umana e rispecchiano i nostri desideri contrastanti di uguaglianza e differenza, di un punto di riferimento tra «noi» e «loro». Sono costruzioni umane universali, un risultato inevitabile della gamma e dei limiti del potere e della coercizione, dell'organizzazione sociale, della divisione del lavoro e della promozione collettiva dell'identità all'interno di un territorio delimitato. Ciò nonostante, tutti i confini devono essere sufficientemente fluidi e permeabili per consentire la sopravvivenza ed il cambiamento e permettere lo scambio transfrontaliero (si veda Duchacek, 1986).

I confini nazionali, che rappresentano i limiti politici più significativi degli ultimi due secoli, sono stati tipicamente il risultato della guerra, dell'invasione, della coercizione e dell'abuso. Sono pochi i confini creati da un plebiscito democratico. Eppure, paradossalmente, essi sono stati la condizione *sine qua non* dello sviluppo della democrazia parlamentare e dello stato sociale. Tuttavia quest'ultimi sono sorti solo quando le origini coercitive dei confini nazionali sono state dimenticate o almeno eliminate dalle preoccupazioni dell'attività politica quotidiana.

Pertanto, le frontiere rimangono un fenomeno alquanto ambiguo, se non addirittura contraddittorio. Facilitano la democrazia imponendole al tempo stesso dei limiti geografici. Includono ed escludono al tempo stesso. Sono barriere e sono ponti. Per molti, ivi compresi gli abitanti delle zone di confine, rappresentano risorse materiali (sia lecite che illecite) e sono importanti fonti di simbolismo e d'identità.

## **3 – Le frontiere per la costruzione delle identità politiche e la costruzione dei mercati**

Un fattore indispensabile per la costruzione di una coscienza politica collettiva è la creazione e il mantenimento delle sue frontiere. Devono inoltre essere stabilite delle regole per il loro attraversamento. Fino a non molto tempo fa, la CEE/UE non aveva una politica esplicita in materia di frontiere- giudicata di competenza degli Stati membri- i successivi allargamenti hanno creato un processo frammentario di definizione e gestione dei confini dell'UE in maniera più collettiva – si pensi allo sviluppo del processo Schengen – e i tentativi crescenti di regolare a livello comunitario i movimenti transfrontalieri dei migranti e dei profughi alle frontiere esterne. Allo stesso modo, la mutevole natura della sicurezza o dell'insicurezza delle frontiere in relazione a questioni come il terrorismo, la criminalità ed il rischio ambientale, ha intensificato la necessità di una politica frontaliera al livello comunitario.

Tuttavia, come dimostrano questi casi di studio, lo scopo principale della politica comunitaria in materia di frontiere resta essenzialmente la creazione di mercati, in primo luogo, e solo in secondo luogo quella delle entità di politica comune. Però, malgrado l'importanza economica della CTF, una delle principali caratteristiche della cooperazione transfrontaliera in Europa, come dimostrano questi casi di studio, è il ruolo relativamente debole svolto dalle imprese private e quello preponderante svolto invece dagli enti pubblici e dalle ONG (sul confine tra Stati Uniti e Messico accade il contrario, per esempio). Il pericolo che regioni frontaliere siano ignorate dalle imprese nel Mercato unico è difatti uno dei principali motivi della promozione della cooperazione transfrontaliera. Le regioni frontaliere forse oberate da norme giuridiche contrastanti, istituzioni con competenze diverse da entrambi i lati, per non parlare delle conseguenze di una separazione, della diffidenza e a volte di una netta ostilità di lunga durata.

Una delle caratteristiche del mutamento delle frontiere sta nel fatto che il rapporto tra le frontiere economiche, politiche e culturali è meno rigido di quanto non fosse nel periodo della Guerra fredda. Pertanto i ricercatori devono stare attenti alle conseguenze non previste dell'intensificazione della cooperazione transfrontaliera e dei contatti nelle regioni frontaliere. Tale cooperazione incoraggia a volte ricordi sovversivi che si richiamano alle origini spesso coercitive o «imposte» della frontiera. Talvolta rivitalizza vecchie frontiere e legami tra comunità e gruppi etnici dai due lati della frontiera; facilita la trasformazione del ruolo geopolitico e geoeconomico delle regioni frontaliere. Inoltre, benché le frontiere e le regioni frontaliere siano importanti di per sé, esse forniscono una chiave molto utili per comprendere il tipo di comunità politica che l'UE sta divenendo.

#### **4 - Due tipi di governance**

Dai sei casi di studio emerge l'aspetto della governance, in particolare la governance a più livelli. Un modo per esaminare la governance nelle regioni frontaliere può consistere nell'adattare la distinzione di Hooghe e Marks (2001) tra i due tipi di governance. Benché possano essere distinti a livello analitico, questi sono correlati probabilmente in modo più visibile nelle regioni frontaliere.

Il primo tipo di governance è associato alla costruzione di una comunità politica ed include le autorità con competenza territoriali e polivalenti come paesi, i comuni, le regioni e gli Stati. L'UE può essere aggiunta all'elenco nella misura in cui assume una serie di competenze assimilabili a quelle degli Stati. Il secondo tipo di governance è funzionale e comporta le organizzazioni di reti, che mirano alla risoluzione dei problemi, e a vocazione unica, in cui la competenza geografica non è esclusivo ma multipla. La costruzione del Mercato unico europeo ha stimolato questo tipo di governance nell'UE.

Ciascun tipo di governance presenta caratteristiche diverse. La governance multifunzionale è potenzialmente più affidabile democraticamente e risponde di più ad un pensiero dell'identità collettiva anche se, manca spesso di flessibilità e competenza. La sua struttura è tipicamente gerarchica e centralizzata e facilita l'omogeneizzazione e l'armonizzazione all'interno di frontiere di stato fisse, esclusive e multifunzionali. Il suo potenziale di mobilitazione del sostegno popolare è superiore a quello del secondo tipo di governance, in parte perché si occupa di problemi della sicurezza collettiva, del benessere e della redistribuzione sociale. In realtà, le sue frontiere sono barriere più che ponti, anche se racchiudono importanti risorse

materiale e simboliche per la popolazione definita. Questo tipo di governance valica con difficoltà i confini di stato esistenti, a meno che non siano i confini stessi ad essere modificati. Come dimostrano questi casi di studio, dal progressivo processo di CTF non sono ancora nate regioni transfrontaliere che possano essere mostrate come esempi di governance polivalente capace di attirare un certo grado d'identificazione popolare o collettiva.

D'altra parte, la governance funzionale è guidata da problemi e progetti di politiche individuali e praticata da commissioni interregionali, forze di polizia, task force, agenzie intercomunali e organizzazioni no profit. Questo tipo di governance è tipicamente basata sulle reti e multilivelli. Inoltre è discriminante: essa conduce più al mutuo riconoscimento delle norme che ad una loro omogeneizzazione o armonizzazione. Questo è stato finora il tipo di governance predominante nella cooperazione transfrontaliera cofinanziata dall'UE (come dimostrano gli studi di casi di cui sopra). È maggiormente diretta alla risoluzione dei problemi che alla gestione delle questioni di distribuzione. Come tale, è adatta a facilitare e regolare le relazioni di mercato. I suoi limiti territoriali sono variabili, ma soffre spesso di un eccesso di burocrazia e dell'assenza di coordinamento. Un tema assai ricorrente negli studi di casi è la burocrazia di INTERREG e delle iniziative attinenti. È inoltre spesso guidata dagli Stati e dai gruppi d'interesse influenti e da élite locali prive di diretta responsabilità democratica. Perché questo tipo di governance possa prosperare, i confini nazionali devono essere considerati più dei ponti che delle barriere.

Questo secondo tipo di governance domina l'analisi della ricerca di Unioncamere-Notre Europe. I suoi meriti sono evidenti: flessibilità, costruzione di legami, una retorica della cooperazione e dell'interesse comune più che della divisione e dell'ostilità. Anche i suoi difetti appaiono chiaramente: eccessiva burocrazia ed assenza di coordinamento, bilanci limitati, e la sua difficoltà ad oltrepassare le frontiere asimmetriche in termini economici e politici. Ricalca inoltre nelle zone frontaliere alcuni dei problemi riconosciuti dell'integrazione europea nel suo insieme: la sua natura elitaria e tecnocratica, un'assenza di legittimità popolare ed un certo grado di deficit democratico.

## **5 - I futuri temi di ricerca**

La CTF in questo tipo di governance va sottoposta ad un'analisi approfondita e rigorosa, attraverso più temi di ricerca trasversale o questioni che considerano la grande diversità delle regioni frontaliere d'Europa.

Tra questi temi potrebbero essere inclusi

1. La longevità ed i diversi percorsi della CTF in ciascuna regione alla luce della specifica storia di formazione dei confini.
2. La sostenibilità, ossia se i programmi dell'UE hanno incoraggiato i rapporti transfrontalieri durevoli e a lungo termine.
3. In che misura la CTF ha favorito il trasferimento di buone prassi nell'attività del settore pubblico e privato? Ha dato un valore aggiunto alle organizzazioni che lavorano ai due lati della frontiera?
4. I rimanenti ostacoli alla CTF.
5. Quali sono gli effetti esterni della CTF sulla posizione geopolitica o geoeconomica delle regioni potenzialmente transfrontaliere?

6. Gli effetti simbolici della CTF come una risorsa potenziale per formare o ristrutturare le identità transfrontaliere?

Questi casi di studio costituiscono un punto di partenza per rispondere ad alcune di queste domande.

È tuttavia più difficile determinare se questo tipo di governance a più livelli si ricollega in pratica all'altro tipo di governance, quello delle autorità polivalenti, in particolare le regioni, gli Stati e i comuni. L'assenza di uno schema giuridico e finanziario transfrontaliero efficace messo in evidenza in questi studi è in parte dovuta alle attività di creazione e di mantenimento delle barriere da queste autorità.

Una delle principali sfide che devono affrontare gli specialisti e gli analisti della CTF consiste nel determinare come le iniziative di costruzione di mercati(transfrontalieri) possano collegarsi con delle iniziative di creazione di entità politiche, che sono fonti e allo stesso tempo guardiane delle frontiere (si veda O'Dowd, 2001). Come può una politica di cooperazione funzionale, spesso guidata da tecnocrati e particolari gruppi d'interesse, armonizzarsi fruttuosamente con una politica di sicurezza collettiva, di democrazia rappresentativa e di redistribuzione sociale? La CTF europea dispone di un potenziale per divenire creatrice di entità collettive? Può o dovrebbe contribuire a creare regioni polivalenti e transfrontaliere che sarebbero gli elementi costitutivi di un'entità di politica comune emergente transfrontaliera a livello UE? Indipendentemente dalle risposte a queste domande, è chiaro che le frontiere e le regioni frontaliere sono laboratori esemplari per la ricerca dei cambiamenti di relazioni tra economia, politica e cultura nell'Europa che cambia.

## BIBLIOGRAFIA

Anderson, J., O'Dowd, L. and Wilson, T. (ed.) *Administration*, Vol. 49 (2), Special Issue on Cross-Border Co-operation.

Duchacek, I. (1986) «International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond», in O.Martinez (ed.) *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, El Paso: Texas Western Press.

Foucher, M. (1998) «The Geopolitics of European Frontiers» in M. Anderson and E. Bort (ed.) *The Frontiers of Europe*, London: Pinter.

Hooghe, L. and Marks, G. (2001) «Types of Multi-level Governance», *European Integration Online Papers*, Vol. 5 n° 11, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

O'Dowd, L. (2001) «State Borders, Border Regions and the Construction of European Identity», in M. Kohli and M. Novak (ed.) *Will Europe Work?: Integration, Employment and the Social Order*, London: Routledge.

## **I PROGRAMMI INTERREG E PHARE**

(Comunicazione della Commissione del 28/4/2000 - GU C 143 del 23/5/2000, agosto 2001- GU C 239 del 25/08/2001 e del 7/5/2001 – GU del 15/5/2001)

Fonte: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

La terza fase del Programma d'iniziative comunitarie INTERREG interviene dopo INTERREG I (1989-1993) e INTERREG II (1994-1999), con 3519 milioni di ecu (1996). Per il periodo 2000-2006, INTERREG III dispone di un budget di 4875 milioni di euro totalmente finanziato dal FESR.

Il contributo comunitario non può superare il 75% del costo totale del programma per le regioni dell'obiettivo 1 e il 50% altrove. L'iniziativa comunitaria INTERREG III mira a rinforzare la coesione economica e sociale in seno all'Unione con la cooperazione transfrontaliera (sezione A), transnazionale (sezione B) e interregionale (sezione C) e a favorire l'integrazione e uno sviluppo equilibrato e armonioso del territorio europeo.

### **Sezione A “cooperazione transfrontaliera”**

Ha per obiettivo di sviluppare dei poli economici e sociali transfrontalieri a partire da strategie comuni di sviluppo territoriale durevole. Gli Stati membri destinano in media, a questa sezione, il 50% delle loro dotazioni totali di INTERREG III. Le zone eleggibili a INTERREG III sono tutte definite a livello di NUT III nella nomenclatura dell'Eurostat. Si tratta di tutte le zone situate lungo i confini terrestri interni ed esterni dell'Unione Europea e alcune regioni marittime, e le zone limitrofe o incluse in queste zone eleggibili nel limite del 20% del budget del PIC considerate.

Le tematiche prioritarie sono le seguenti:

- promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero;
- incentivi all'imprenditorialità e alle piccole e medie imprese (PMI), al turismo ed alle iniziative per l'occupazione e lo sviluppo locale (ISOL);
- promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro e dell'integrazione sociale;
- condivisione di risorse umane e di strutture nel campo della ricerca, dello sviluppo tecnologico, dell'istruzione, della cultura, delle comunicazioni e della sanità e della protezione civile;
- tutela dell'ambiente, risparmio energetico e energia rinnovabili;
- le infrastrutture di base di rilevanza per l'interesse transfrontaliero;
- cooperazione in ambito giuridico e amministrativo;
- cooperazione tra cittadini e istituzioni; assistenza tecnica.

### **Sezione B “cooperazione transnazionale”**

Mira a promuovere una maggiore integrazione territoriale tra ampi raggruppamenti di regioni europee. Ha per obiettivo realizzare uno sviluppo armonioso ed equilibrato nella Comunità e una migliore integrazione territoriale con i paesi candidati ed altri paesi terzi limitrofi.

Le zone eleggibili sono costituite dall'insieme del territorio dell'Unione. Esse comprendono 13 gruppi di regioni: Mediterraneo occidentale, spazio alpino, spazio atlantico, sud-ovest dell'Europa, Nord-ovest dell'Europa, Regioni del Mare del Nord, Regioni del Mar Baltico, Cadeses, Periferia Nord, Archimed, Spazio Caraibico, Spazio Azzorre-Madeira-Canarie, Spazio Oceano Indiano-Reunion.

Gli Stati membri dedicano alla sezione B in media il 14% del totale di INTERREG III.

Se si considerano le priorità politiche comunitarie e le raccomandazioni dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo(SSSE), le tematiche di cooperazione sono le seguenti:

- le strategie di sviluppo territoriale;
- lo sviluppo di sistemi di trasporto efficiente e sostenibile e il miglioramento dell'accesso alla società dell'informazione;
- la tutela dell'ambiente, la buona gestione del patrimonio culturale e delle risorse naturali e in particolare l'acqua;
- l'assistenza tecnica alla costituzione dei partenariati transnazionali.

### **Coordinamento tra FESR e PHARE, TACIS, MEDA, CARA, FED, SAPARD e ISPA**

Nel periodo 2000-2002, la cooperazione transfrontaliera beneficerà solo i paesi partecipanti ad INTERREG III:

- di un aiuto a livello di 480 milioni di euro nell'ambito del programma di cooperazione transfrontaliero PHARE-CBC;
- di un aiuto dei programmi nazionali di PHARE, ISPA e SAPARD;
- delle allocazioni determinate nell'ambito delle procedure dei bilanci annuali per TACIS, MEDA, CARDS e FED

Per la sezione A di INTERREG III, i contributi di PHARE, TACIS, MEDA, CARDS, SAPARD e ISPA rispettano i principi e le regole di questi strumenti. L'applicazione di un contributo minimo per i progetti (2 milioni per PHASE-CBC e di 5 milioni di euro per ISPA) può beneficiare di una deroga sulla base dell'esame caso per caso e delle raccomandazioni del comitato di sorveglianza.

## **PROGRAMMA DEL SEMINARIO**

Venerdì 13 novembre 2001, Bruxelles

9:00 **Discorso di apertura: Giuseppe Tripoli**, Segretario Generale Unioncamere

9:30 **Sessione 1: Presentazione della ricerca comparata**

Moderatore: **Vittorio Macchitella**, Coordinatore del Laboratorio Europeo della Ricerca, Unioncamere

Introduzione metodologica

**Marjorie Jouen**, Notre Europe

1° caso di studio “ La cooperazione nella Pannonia Occidentale tra l’Austria e l’Ungheria”

**Ferenc Miszlivetz**, Istituto degli Studi Sociali ed Europei – Szombathely (H)

2° caso di studio “ la cooperazione nel Mar Baltico e la gouvernance”

**Andreas Uhrlau**, Libera università di Berlino (D)

3° caso di studio “La cooperazione delle Alpi del mare tra Francia e Italia”

**Ferruccio Dardanello**, Presidente della Camera di Commercio di Cuneo (I)

4° caso di studio “La cooperazione Egrensis tra la Germania e la Repubblica Ceca”

**Bernhard Köppen**, Università di Chemnitz (D)

5° caso di studio “La cooperazione Nord-Pas de Calais- Vallonia tra la Francia e il Belgio”

**Daniel Poulenard**, Rete Parcourir (F)

6° caso di studio “La cooperazione nel Mar Ionio tra l’Italia e la Grecia”

**Sergio D’Oria**, Presidente della Camera di Commercio di Lecce (I)

Sintesi dei risultati e proposte

**Marjorie Jouen**, Notre Europe

11 :00 **Sessione 2 : Come rispondere alle esigenze economiche, sociali e politiche della cooperazione transfrontaliera e transnazionale ?**

La prospettiva della ricerca: la questione transfrontaliera in Europa

**Liam O’Dowd**, Centro di Ricerca sulle Frontiere internazionali, Belfast (UK)

**Tavola-rotonda** coordinata da **vittorio Macchitella**, Coordinatore del Laboratorio Europeo di Ricerca, Unioncamere

**Manfred Dammeyer**, Vice-Presidente, Comitato delle Regioni (D)

**Claude du Granrut**, Membro del Comitato delle Regioni, Consigliere regionale della Piccardia, Vice-Sindaco di Senlis (F)

**Jacky Marteau**, Membro del gabinetto di M. Barnier, Commissario in carica delle politiche regionali

**Arnaldo Abbruzzini**, Segretario Generale, Eurochambres

**Rinaldo Locatelli**, Direttore Esecutivo del Congresso locale e regionale dell’Europa, Consiglio d’Europa

**Jean-Eric Parquet**, Membro del Gabinetto di M. Verheugen, Commissario per l’allargamento

13:00 Conclusioni seminario

## PREVIOUSLY PUBLISHED "SEMINARS":

(the more recent are available on the website of Notre Europe  
<http://www.notre-europe.asso.fr/Seminar.htm>)

- *Paris (31-1<sup>st</sup> January, 2002): **The future of the structural funds and the cohesion policy***  
*Available in French and German.*
- *Brussels 23rd May, 2001): **How to enhance Economic and Social Cohesion in Europe after 2006?***  
*Available in French and english.*
- *Berlin (11-12<sup>th</sup> April, 2001): **Towards a new social contract in Europe: French and German social models and economic transformations.***  
*Available in French and German.*
- *Paris (4<sup>th</sup> September, 2000): **European Union: The reform of the Council of Ministers.***  
*Available in French, English and German.*
- *Brussels (28<sup>th</sup> November, 2000): **Reuniting Europe.***  
*Available in French and English.*
- *Berlin (3rd & 4<sup>th</sup> February, 1999): **The Franco-German axis: the test of Agenda 2000.***  
*Available in French.*
- *Madrid (27<sup>th</sup> & 28<sup>th</sup> November, 1998): **Fifteen countries in a boat: Economic and social cohesion, the cornerstone of European integration.***  
*Available in French, English, Spanish and German.*
- *Athens (13-14<sup>th</sup> November, 1998): **Europe in search of (an) identity(ies).***  
*Available in French, English, German and Greek.*
- *Brussels (10<sup>th</sup> June, 1998): **National Employment Pacts.***  
*Available in French, English, German and Italian.*
- *Luxembourg (11<sup>th</sup> September, 1997): **Industrial Relations in the European Union.***  
*Available in French and English.*
- *Brussels (29<sup>th</sup> May, 1997): **Economic convergence and employment in Europe. What does EMU promise?***  
*Available in French.*