

L'Euroregione strumento di cooperazione e motore del federalismo

di Renato Damiani
incaricato UDC per le tematiche europee

L' Euroregione è diventata oggi argomento di forte interesse e motivo di vivace confronto. Il tema è però assai più complesso del dibattito in atto. Infatti da un lato esso chiama in causa il regionalismo emergente all'interno di molti Stati nazionali, teso a rivendicare più ampie autonomie a favore della *governance* subnazionale; mentre dall'altro si collega al ruolo sempre più importante delle Regioni, nel rilancio su scala transfrontaliera di quell'integrazione europea, che invece su scala sovranazionale oggi appare frenata dagli Stati membri.

In sostanza ci troviamo di fronte alla discesa in campo su di due fronti apparentemente opposti, ma in realtà complementari, da parte delle Regioni europee; l'uno volto a realizzare un federalismo devolutivo o discendente (*ex uno plures*) nei confronti dei rispettivi Stati di appartenenza; l'altro finalizzato a promuovere un federalismo interregionale funzionale a quello europeo, che all'opposto potremmo chiamare evolutivo o ascendente (*e pluribus unum*).

Naturalmente va subito sgombrato il campo dalla tentazione vagamente manichea di considerare il federalismo nazionale o devolutivo come federalismo disgregante (*destruens*), mentre e quello europeo o evolutivo come un federalismo aggregante (*construens*). In entrambi i casi infatti l'azione si svolge contro quel soggetto statale che nella tradizione europea, a partire dalla pace di Westfalia (1648), si pone come il titolare originario e unico di tutte le sovranità (il supremo soggetto etico-giuridico *superiorem non recognoscens*).

Ma soprattutto in entrambi i casi l'obiettivo finale è l'unità: l'unità nazionale che proprio il federalismo interno potrebbe salvare dalla crisi; l'unità europea di cui il federalismo sovranazionale è *condicio sine qua non*.

Tuttavia l'attualità del tema Euroregione è motivata anche da due circostanze di ben più immediata percezione. La prima, di natura politica, è rappresentata dall'attesa istituzione di quel soggetto di cooperazione fra Regioni conosciuto come Euroregione, che vede fra i suoi candidati il Friuli Venezia Giulia, il Veneto, la Carinzia, la Slovenia e due contee della Croazia (la Contea istriana di Pola e la Contea litoraneo montana di Rijeka). La seconda, di natura legislativa, è costituita dal Regolamento CE 1082/2006 inserito nel pacchetto della nuova politica di coesione europea per il settennio 2007-2013, che detta le regole per la costituzione ed il funzionamento delle Euroregioni (chiamate in gergo Gruppi europei di cooperazione territoriale o GECT) e ne riconosce la personalità giuridica ed il rango di soggetti di diritto comunitario.

Ma il clima di aspettativa, che oggi precede la nascita del nuovo soggetto transfrontaliero non deve indurci a pensare che le Euroregioni, come entità di fatto, siano qualcosa di assolutamente nuovo. Quelle già esistenti dentro e fuori i confini comunitari sono circa una cinquantina, istituzionalmente assai diverse, ma tutte finalizzate a rendere sempre più permeabili le vecchie frontiere nazionali a cavallo delle quali si sono aggregate.

Fra queste vi è la recente Euroregione Adriatica istituita a Pola il 30 giugno 2006 sotto il Patronato del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa. Ad essa partecipano ben 20 partner (Regioni, Comuni, Cantoni e Repubbliche) appartenenti agli Stati comunitari e non, che si affacciano su entrambe le sponde dell'Adriatico, fra i quali spicca naturalmente la Regione Friuli Venezia Giulia.

E prima ancora vi sono le Euroregioni storiche del Reno (tra Svizzera, Germania e Francia, tra Germania e Francia e tra Germania e Olanda), così definite per il loro valore simbolico e perché sono per tutte le altre un modello di riferimento.

Ma anche la nostra storia transfrontaliera e transnazionale può vantare un precedente significativo ancorché molto particolare per le sue caratteristiche geopolitiche e per le problematiche allora incombenti su questo confine orientale. Il riferimento è naturalmente alla Comunità di lavoro Alpe-Adria fondata a Venezia nel 1978 (ricorre quest'anno il trentennale), che ci ha visti promotori e protagonisti.

Quella che portò alla costituzione di Alpe-Adria fu certamente un'idea profetica ed anticipatrice, se consideriamo ciò che in seguito sarebbe stato il crollo del muro di Berlino (9 novembre 1989), l'allargamento dell'Ue ad Est (1° maggio 2004) e l'apertura dello spazio Schengen (21 dicembre 2007). Ma fu soprattutto un'idea coraggiosa, se pensiamo che quella Comunità di lavoro è stata la prima in Europa a scavalcare pacificamente la cortina di ferro e a riaccendere la speranza di un'Europa di nuovo unita in una terra ferita da quegli assurdi confini, che la logica della guerra fredda aveva imposto per separare e contrapporre i destini di popoli e Paesi conterranei o dirimpettai.

Quindi fra le storiche Euroregioni del Reno e la nostra Alpe-Adria c'è anche una straordinaria affinità, proprio perché prima il Reno a Ovest e poi la Cortina di ferro a Est sono state le frontiere più drammatiche d'Europa in tutto l'arco del cosiddetto "secolo breve". Inoltre entrambe queste due esperienze di pacifica e laboriosa cooperazione, partite sfidandola storia, alla fine hanno tracciato l'alveo al fiume della storia.

Ecco perché anche noi abbiamo un modello, che per il mutato assetto geostrategico forse non è più tanto attuale e per le nuove condizioni economiche forse non è più tanto efficace, ma per altri aspetti può insegnarci molto. In particolare può insegnarci che la nuova Euroregione dovrà avere non solo un significato economico e commerciale, ma anche il ruolo di incubatore della futura integrazione europea.

Considerando ora la nostra Euroregione nell'ottica del suo prossimo avvio, è doveroso interrogarci su ciò che cambierà e ciò che resterà rispetto ad oggi e se ciò che cambierà sarà in meglio o in peggio. Sono domande che si caricano di ulteriore attualità dopo l'assicurazione del ministro degli esteri Franco Frattini che l'Italia riceverà al più presto il Regolamento CE 1082/2006 istitutivo dei Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) o Euroregioni, e dopo la dichiarazione del ministro degli esteri sloveno Dimitrij Rupel, secondo il quale la Slovenia non solo è interessata ad entrare nel nuovo soggetto transfrontaliero, ma intende farlo con la totalità del suo territorio.

Le criticità collegate all'evento naturalmente non mancano a cominciare dal rischio che si stabilisca un rapporto istituzionale sbilanciato fra i partner, per il fatto che la Slovenia, non avendo ancora proceduto alla regionalizzazione interna, potrebbe entrare nella partnership con il rango di Stato nazionale, mentre tutti gli altri componenti manterrebbero un profilo istituzionale di livello territoriale. Si tratterebbe di una disparità non solo formale, anche perché all'interno delle istituzioni europee uno Stato membro ha un peso ed un ruolo immensamente superiore a quello di una entità regionale. Inoltre la Slovenia, per quanto piccola e quasi ancora una matricola, sa proporsi senza complessi nei vari tavoli comunitari, come lo ha ben dimostrato durante la recente conduzione della presidenza dell'Unione europea (primo semestre 2008).

Vi è poi il problema della distorsione della concorrenza dovuta alla diversa condizione di ammissibilità al fondo di coesione (obiettivo 1- convergenza) che privilegia l'economia slovena, ma esclude gli altri partner italiani ed austriaci, danneggiando in particolare le nostre aree depresse di confine come le Valli del Natisone.

Né può essere sottovalutato il problema della lingua o meglio delle lingue, dal momento che in un' Euroregione di appena 8 milioni di persone si parleranno 4 lingue (italiano, sloveno, tedesco e croato) e questo non agevola né il mercato del lavoro né i rapporti culturali. E' ben vero che il plurilinguismo è una diversità che deve trasformarsi in una ricchezza, ed è altresì vero che esso caratterizza necessariamente tutte le Euroregioni poste a cavallo di più Stati, ma nelle più integrate di esse, come quelle storiche del Reno, le lingue dei partner sono considerate "lingue territoriali" e come tali insegnate reciprocamente in tutte le scuole. In sostanza la molteplicità e la diversità delle lingue diventano una ricchezza, a condizione che ognuno conosca la lingua dell'altro.

Si potrebbe infine ricordare che la nostra Euroregione nascerà attraversata dal confine comunitario e monetario, nonché dalla barriera Schengen. Ad essere tagliate fuori sarebbero le due Contee croate (la Contea istriana di Pola e la Contea litoraneo montana di Rijeka).

Certamente non si tratta di ostacoli insormontabili, ma che comunque vanno previsti. A fronte però delle oggettive criticità c'è già in partenza una importante novità a favore della nuova Euroregione o GECT, che certamente la distingue e la rende più efficiente rispetto alla Comunità di lavoro Alpe-Adria e ad altre euroregioni già

esistenti. Infatti ai sensi del Regolamento CE 1082/2006, il GECT non è più un soggetto di diritto internazionale ma di diritto comunitario, e questa nuova condizione rende le varie regioni partner molto meno obbligate nei confronti dei rispettivi governi nazionali e quindi più autonome nei loro rapporti di cooperazione. Inoltre il citato regolamento offre l'indubbio vantaggio di dettare norme comuni di collaborazione a Regioni appartenenti a Stati diversi caratterizzati da legislazioni e procedure spesso molto distanti tra loro.

Ma in particolare per la nostra Regione si aprono delle grandi opportunità da sfruttare in termini di cooperazione in settori assolutamente strategici, come le infrastrutture ferroviarie, autostradali, portuali ed aeroportuali. Si pensi all'urgenza di un accordo definitivo con la Slovenia sul tratto ferroviario ad alta velocità-alta capacità Trieste-Divaccia (il raccordo transnazionale del cosiddetto corridoio 5); oppure alla necessità di rendere complementari e sinergici i porti di Venezia, Trieste e Capodistria, nonché gli aeroporti di Verona, Venezia, Treviso, Ronchi dei Legionari, Lubiana e Klagenfurt.

Altrettanto vantaggiosa diventerebbe la razionalizzazione dei servizi a cominciare da una rete comune di trasporti locali, per finire ad un servizio ospedaliero integrato.

Ben più agevole diventerebbe anche l'auspicata sinergia sia nella difesa dell'ambiente che nell'approvvigionamento energetico, che si parli di gas o di nucleare. Si pensi in proposito alla questione tuttora aperta sulla collocazione del rigassificatore 8in mare o sulla terraferma) e sull'ampliamento della centrale nucleare di Krsko, ma anche al forte interesse della Slovenia a condividere con noi l'utilizzo del South Stream (la condotta che porta il gas russo in Italia).

Particolarmente importante sarebbe infine favorire un incontro fra il mercato formativo ed il mercato del lavoro. Infatti nella futura Euroregione, a fronte di un mercato del lavoro che vuol essere sempre più integrato, entreranno ben 4 sistemi formativi, ciascuno con i propri *curricula* e con i propri profili professionali. Allora l'Euroregione potrebbe diventare l'ideale laboratorio sperimentale per una armonizzazione dei percorsi formativi, in particolare di quelli tecnico-scientifici e di quelli linguistici, proprio al fine di risolvere a monte l'annoso problema del reciproco riconoscimento dei titoli professionali. Nella stessa direzione potrebbe andare anche l'istituzione di una sorta di Erasmus euroregionale rafforzato e di alcuni istituti scolastici integrati.

Naturalmente si tratta solo di alcune ipotesi di cooperazione e solo di alcune opportunità da cogliere, che nel caso dell'Euroregione potrebbero contare su un utilizzo ben più razionale ed efficace sia dei fondi privati, sia dei fondi pubblici non comunitari, sia dei fondi comunitari dedicati, in particolare di quelli destinati al nuovo obiettivo 3 relativo alla cooperazione territoriale.