

La partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'Euroregione Adriatica

*Stefania Leoni**

Sommario

1. Cooperazione transfrontaliera ed Euroregioni. – 2. Verso una Euroregione Adriatica. – 3. L'adesione della Regione Emilia-Romagna. – 4. Dall'Euroregione al Gruppo europeo di cooperazione territoriale.

1. Cooperazione transfrontaliera ed Euroregioni

Il processo d'integrazione tra i paesi europei e l'allargamento a 27 Stati membri dell'Unione europea richiede all'attività di cooperazione transfrontaliera un compito istituzionale ancora più impegnativo in quanto per favorire la coesione economica e sociale, come ribadito dai regolamenti europei, è necessaria più che mai anche un'integrazione di tipo politico.

Negli ultimi anni l'intensificarsi dei rapporti e delle attività di cooperazione ha portato, grazie al successo delle precedenti programmazioni Interreg I-II-III avvenute nel periodo 1994-2006 e all'emanazione dei nuovi regolamenti comunitari ⁽¹⁾

(*) *Referente per la Regione Emilia-Romagna del programma di cooperazione territoriale Interreg Adriatico IPA 2007/13.*

(1) Gli articoli 158-162 del Trattato che istituisce la Comunità europea stabiliscono che l'Unione promuove uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità e rafforza la coesione economica e sociale riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni. Per il periodo 2007-2013 gli strumenti preposti al raggiungimento di tali obiettivi hanno la loro base legale in un pacchetto di regolamenti adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel luglio 2006: Regolamento CE n. 1080/2006, Regolamento CE n. 1081/2006, Regolamento CE n. 1082/2006, Regolamento CE n. 1083/2006 (attuato dal successivo Regolamento n. 1028/2006 della Commis-

nel 2006, alla nascita di molte Euroregioni ⁽²⁾ in Europa, con diverse caratteristiche, ma che pur rispondono ad esigenze comuni di promozione, condivisione e cooperazione nel superare, o quantomeno ridurre, le problematiche di sviluppo legate alle Regioni transfrontaliere. Si possono, difatti, individuare sostanzialmente tre tipologie di Euroregione:

- senza una personalità giuridica vera e propria, in sostanza semplici gruppi di interesse;
- fondata su proprie leggi private;
- disciplinata da leggi pubbliche.

Nella maggioranza dei casi, attualmente, i gruppi e le comunità attive nelle zone transfrontaliere sono da considerarsi più propriamente dei gruppi di lavoro informali che cooperano ai fini di rendere comuni le informazioni e le attività che le accomunano.

2. *Verso una Euroregione Adriatica*

La creazione di una “rete di collaborazione” tra i diversi *stakeholders* interessati allo sviluppo regionale permette di considerare ed individuare possibili settori di collaborazione comuni, predisponendo anche a livello regionale l’adeguata assistenza tecnica, ricercando ed organizzando iniziative che promuovano la collaborazione transfrontaliera.

Non vi è dubbio che la cooperazione transfrontaliera offra vantaggi, tuttavia pone anche alcune difficoltà legate alla diversa natura giuridica, organizzativa ed amministrativa delle Regioni partecipanti, ivi inclusi accordi e ordinamenti ai quali le amministrazioni devono attenersi.

sione dell’8 dicembre 2006), Regolamento CE n. 1084/2006. Regolamento CE n. 1085/2006 (attuato dal successivo Regolamento CE n. 718/2007).

(2) Euroregione Alpi-Mediterraneo (18 luglio 2007), Euroregione Nord-Est (2007), Euroregione EuroMed (21 aprile 2004), Euroregione Tirolo-Alto Adige e Trentino (1998) e Euroregione Insubrica (1955).

La nascita di questo tipo di associazione è da ricondurre ad una serie di circostanze; che tentavano concretamente, da un lato di superare i problemi legati alla perifericità, determinati dalla concezione della frontiera come limite agli scambi e in generale alla crescita, dall'altro di gestire al meglio le relazioni socio-economiche.

L'idea di istituire una Euroregione in Adriatico ha conosciuto negli ultimi anni un sostegno crescente a livello internazionale, attraverso sia la mediazione e gli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa⁽³⁾, che gli approfondimenti emersi nel corso di incontri e conferenze internazionali tenutesi in diversi paesi dell'area adriatica, i quali evidenziano la diffusa volontà di assicurare partecipazione all'iniziativa intesa largamente come strumento di cooperazione e di integrazione dei paesi dei Balcani nello Spazio europeo.

In generale l'obiettivo dei singoli partecipanti all'Euroregione varia, dal semplice scambio di informazioni, fino alla formulazione congiunta di progetti.

L'esercizio è già stato ampiamente svolto in passato nel corso della precedente programmazione 2000-2006, quando per gestire il programma transfrontaliero Adriatico – *Nuovo programma di prossimità adriatica (NPPA)* – si è costantemente lavorato con cinque Paesi adriatici orientali (PAO)⁽⁴⁾, pur facenti parte dell'area balcanica, con diversi problemi e diverse caratteristiche e con sette Regioni adriatiche italiane (RAI), seppur italiane, con una organizzazione amministrativa ed istituzionale diversa. Per questo tipo di gestione, il programma prevedeva organi congiunti per deliberare (Comitato congiunto di sorveglianza), per selezionare i progetti (Comitato di pilotaggio) e per coordinare e supportare il lavoro dell'Autorità di gestione

(3) Carta europea dell'Autonomia locale 1985 relativa al rafforzamento della democrazia locale ed al sostegno al processo di decentramento dei poteri pubblici nei paesi membri. Convenzione quadro per la cooperazione transfrontaliera approvata a Madrid nel 1980.

(4) Albania, Bosnia-Herzegovina, Croazia, Montenegro e Serbia.

– Regione Abruzzo (Segretariato tecnico congiunto), che aveva la responsabilità della corretta gestione del programma. Non ultimo ostacolo, il programma prevedeva un piano finanziario che attingeva risorse da due diverse tipologie di fondi; fondi europei per lo sviluppo regionale (FESR) e fondi PHARE e CARDS previsti per i paesi dei Balcani. La difficoltà consisteva nel fatto che i fondi rispondevano a regolamenti e tempistiche differenti.

Si tratta quindi di riprendere in parte l'esperienza appena conclusa per cogliere le *best practices* e proiettare nell'Euroregione la medesima concezione di gestione congiunta e condivisione della *mission* da parte di tutti i suoi membri.

Quindi, anche per questa organizzazione, si è previsto un organo rappresentativo dei territori partecipanti (Assemblea), un Comitato esecutivo ed un Collegio di revisori, alcuni gruppi di lavoro permanenti (5 Commissioni tematiche) e un segretariato che svolge l'attività amministrativa ed istituzionale necessaria e di supporto all'Euroregione.

Al fine di cogliere questa opportunità data dalla Commissione europea ⁽⁵⁾ con l'emanazione dei nuovi regolamenti europei che disciplineranno la futura programmazione 2007/13, la Regione Molise, con il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, ha promosso la costituzione dell'Euroregione Adriatica ⁽⁶⁾ con lo scopo di dare inizio o meglio consolidare una concreta collaborazione tra enti regionali e locali e di contribuire alla soluzione o al miglioramento di numerose questioni che riguardano la risorsa comune "mare Adriatico". Il mare Adriatico, che da linea di confine diviene elemento unificatore di popoli e nazioni. Paesi che talvolta hanno avuto seri problemi di vicinato diventano ora partner di una società che punta tutto sul mare Adriatico principale "risorsa" comune a tutti i paesi. Il mare quindi, viene trattato in tutti i suoi aspetti:

(5) Direzioni generali di riferimento al programma DG Regio, all'area DG Enlargement.

(6) www.adriaticeuroregion.org/it.

trasporti e infrastrutture, cultura e turismo, agricoltura, tutela ambientale e pesca.

L'obiettivo di definire dei "settori chiave" e comuni all'area adriatica, e conseguentemente di costituire delle commissioni tematiche permanenti di lavoro, è quello di promuovere lo sviluppo sostenibile e la coesione economica e sociale, procurando ricchezza ai paesi costieri e rafforzando la stabilità e il processo di pace in corso nell'area balcanica. Tutti questi obiettivi saranno necessari per realizzare l'integrazione vera e costruttiva tra Balcani occidentali e Unione europea.

3. *L'adesione della Regione Emilia-Romagna*

L'Emilia-Romagna, che partecipa attivamente, sin dall'inizio, ai lavori dell'Euroregione, diventa membro effettivo nel giugno 2007, a seguito dell'approvazione della l.r. n. 7 del 2007 ⁽⁷⁾ con la quale la Regione aderisce ufficialmente ⁽⁸⁾ all'Associazione. L'Emilia-Romagna, infatti, ha ritenuto strategico promuovere ed attuare i principi dell'Euroregione Adriatica nel proprio territorio ed in particolare con l'assessorato Ambiente e Sviluppo sostenibile, che presiede i lavori della Commissione per la tutela dell'ambiente. Il tema della tutela dell'ambiente è per la Regione Emilia-Romagna prioritario come lo è per l'intera area adriatica che è caratterizzata da un delicato equilibrio dell'ecosistema marino. Tutte le altre materie dovranno quindi essere trattate in modo da privilegiare la protezione delle acque e dell'ecosistema marino, la gestione integrata delle zone costiere, la diffusione di pratiche eco-sostenibili nella pesca, nell'acquicoltura, la tutela del paesaggio, il rispetto di rigorose norme di sicurezza per le navi in transito. Tra i cinque settori individuati: Affari istituzionali, Turismo-Cultura, Pesca, Sviluppo economico, Ambiente e Infrastrutture-Trasporti esisterà una

(7) B.U.R. 18 giugno 2007, n. 85.

(8) Secondo quanto previsto dall'art. 64 dello Statuto regionale in vigore.

forte interconnessione grazie all'approccio interdisciplinare e volto al rispetto dell'equilibrio sostenibile.

Il programma presentato dalla Regione Emilia-Romagna-Assessorato Ambiente in qualità di presidente della Commissione Ambiente tiene conto del quadro di riferimento europeo per lo sviluppo delle politiche per la tutela dell'ambiente marino e costiero. In particolare due sono le aree di intervento principali su cui si intende agire al più presto. Innanzitutto coordinare i progetti per la Gestione integrata delle zone costiere (GIZC), avendo come riferimento il lavoro e la positiva esperienza già fatta dalla Regione Emilia-Romagna⁽⁹⁾. In secondo luogo si vuole sviluppare la ricerca e il monitoraggio dell'ecosistema marino costiero per poter tutelare e valorizzare il mare Adriatico. In particolare si vogliono continuare a tenere sotto osservazione i fenomeni delle mucillagini, dell'eutrofizzazione, delle biodiversità e dei cambiamenti climatici.

Altro tema davvero importante che l'Euroregione intende sviluppare consiste nella valorizzazione delle risorse naturali, umane e culturali dell'area, vista in un'ottica di sviluppo sostenibile fortemente orientato al turismo, artigianato e prodotti tipici dell'area.

4. *Dall'Euroregione al Gruppo europeo di cooperazione territoriale*

L'Euroregione Adriatica (in croato *Jadranska Euro-regija*) è un'Associazione senza scopo di lucro di Regioni che ha l'obiettivo di rendere possibile e coordinare al meglio i rapporti di collaborazione che già sussistono tra le Regioni e i loro enti locali, in quanto collaborano già insieme nei diversi programmi di cooperazione territoriale europei, ottimizzando così lo sviluppo nei settori istituzionale, economico, culturale

(9) Linee guida approvate dalla Giunta regionale nel 2005.

e sociale. Questa associazione ha quindi l'obiettivo comune di realizzare un rafforzamento della cooperazione istituzionale sull'Adriatico, per consentire, in prospettiva, uno sviluppo più ampio di questo prezioso territorio nell'ambito europeo.

L'Euroregione Adriatica, formalmente, è stata costituita il 30 giugno 2006 e ha sede legale in Istria, a Pola (Croazia). Il presidente della nuova "alleanza adriatica" è il presidente della Regione istriana sig. Ivan Jakovčić, mentre il vicepresidente è il presidente della Giunta della Regione Molise, Michele Iorio. L'ufficio di collegamento della Regione Molise a Bruxelles è divenuto sede di coordinamento dell'Euroregione. Essa è dotata di una Assemblea composta dai membri associati (enti territoriali che si affacciano sull'Adriatico e che partecipano finanziariamente versando una quota associativa annua ed hanno diritto di voto) e da membri onorari (rappresentanti delle istituzioni europee, dei governi e dei parlamenti e delle ONG). Possono essere ammessi anche altri soggetti in qualità di osservatori. L'Assemblea è il luogo di confluenza di tutte le iniziative che riguardano l'area dell'Adriatico.

Le Euroregioni non sono dotate di poteri propri ed operano solo se tutti gli associati concordano nell'adozione delle decisioni prese.

All'iniziativa partecipano Stati già facenti parte dell'Unione europea, Stati in preadesione e Stati che non hanno presentato, al momento attuale, domanda di ingresso nell'Unione europea. Essa comprende Regioni di vari paesi europei che si affacciano sul mare Adriatico, quali l'Italia, la Slovenia, la Croazia, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e l'Albania; nel dettaglio è formata da 7 Regioni italiane ⁽¹⁰⁾:

(10) Con specifico riferimento all'Italia, la legge n. 131/2003 di riforma del Titolo V della Costituzione ha sancito il riconoscimento da parte del legislatore di una maggiore attribuzione di potere alle Regioni nelle relazioni estere. Questa importante evoluzione ha consentito di giungere al termine del processo di adesione alla firma del protocollo che sancisce la costituzione dell'Euroregione.

- Regione Puglia
- Regione Molise
- Regione Abruzzo
- Regione Marche
- Regione Emilia-Romagna
- Regione Veneto
- Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia

Da 3 comuni sloveni:

- Comune Città di Capodistria
- Comune di Isola d'Istria
- Comune di Pirano

Da 7 Regioni croate:

- Regione istriana
- Regione litoraneo-montana
- Regione della Lika e di Segna
- Regione di Zara
- Regione di Sebenico e Knin
- Regione di Spalato e della Dalmazia
- Regione di Dubrovnik (Ragusa) e della Neretva

Da un cantone della Repubblica di Bosnia-Erzegovina:

- Cantone Erzegovese e della Neretva

Inoltre aderiscono all'Euroregione anche la Repubblica di Montenegro e la Repubblica di Albania. I soggetti territoriali coinvolti sono dunque venticinque per un totale di 30 milioni di cittadini.

Con la progressiva e formale adesione di tutti questi paesi, l'Adriatico sarà un mare interno all'Unione e il confine, inteso come ostacolo alla condivisione e all'unione, sparirà. A questo punto anche il processo di integrazione avrà raggiunto un buon livello e i paesi in via di adesione all'Unione europea andranno ad aumentare il già elevato numero di paesi membri.

L'esperienza dell'Euroregione Adriatica potrà maturare la costituzione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) ⁽¹¹⁾. Infatti il GECT, fondato sull'articolo 159 del Trattato

(11) Regolamento CE n. 1082/2006 – entrato in vigore solo dal 1° agosto 2007.

che istituisce la Comunità europea, mira a superare gli attuali ostacoli che si oppongono alla cooperazione transfrontaliera. Esso opera in base ad una convenzione ⁽¹²⁾ conclusa fra amministrazioni nazionali, regionali, locali o qualsiasi altro organismo considerato pubblico o le associazioni di tali amministrazioni o organismi. La decisione di costituire un GECT è adottata su iniziativa dei suoi membri. Questi decidono se il GECT è un'identità giuridica distinta e le sue funzioni sono affidate ad uno dei membri. Nei limiti delle sue funzioni, il GECT agisce in nome e per conto dei suoi membri. Gode pertanto della capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali ⁽¹³⁾. Il Regolamento comunitario che disciplina il GECT rappresenta una novità in quanto consente di creare un gruppo fra enti di diversi Stati membri senza la necessità di sottoscrivere un accordo internazionale a monte e ratificato dai parlamenti nazionali. Tuttavia gli Stati membri devono esprimere il loro accordo sulla partecipazione dei potenziali membri presenti sui rispettivi territori.

L'Euroregione intende dare un importante contributo alla crescita dell'Unione europea, anche grazie alla realizzazione del progetto *AdriEurop* (finanziato nell'ambito del programma Interreg-NPPA Cards/Phare). Il processo di allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centrale ed orientale è infatti in fase avanzata e le istituzioni europee attribuiscono ai paesi del sud-est un'importanza particolare. Le Regioni, le Province e le città adriatiche costituiscono una risorsa preziosa ed i vantaggi che possono derivare dalle attività di cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale sono notevoli per tutte le Regioni del bacino adriatico. Le Regioni e le città

(12) La convenzione precisa i compiti, la durata e le condizioni di scioglimento del GECT. È limitata all'ambito di cooperazione scelto dai membri e definisce le responsabilità di questi ultimi. Il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione è quello dello Stato membro in cui è istituita la sede sociale del GECT.

(13) Il GECT, essendo persona giuridica, ha la facoltà di assumere personale, acquistare o alienare beni.



che si affacciano sull'Adriatico possono dunque dare un contributo fondamentale, tramite iniziative bilaterali e multilaterali congiunte, allo sviluppo delle relazioni tra Stati e dell'economia nell'area.

Dopo la definizione delle Commissioni tematiche, avvenuta ad Ancona il 20/21 novembre 2006 e l'apertura ufficiale dei lavori avvenuta a Scutari lo scorso ottobre, il 3-4 dicembre 2007 si è tenuta la seconda seduta delle commissioni. In questa sede ogni commissione ha presentato i primi documenti preliminari. Essi individuano le priorità alle quali far fronte con la presentazione di un programma di proposte strutturate ed integrate che hanno lo scopo di definire quella che sarà la strategia condivisa da tutti i partecipanti all'Euroregione, anche operativa,

da attivare nell'area adriatica per la prossima programmazione 2007-13 (Programma IPA Adriatico/Programma Sud Est).

Le tappe che hanno segnato la costituzione dell'Euroregione:

– la Conferenza di Pula, svoltasi il 28 giugno 2004, nel corso della quale è stata affermata la necessità di promuovere le attività di cooperazione tra le Regioni;

– il Seminario di Dubrovnik del 6 settembre 2004, che ha definito una serie di settori interessati da tale cooperazione (pesca, ambiente, agricoltura, turismo e cultura, infrastrutture e trasporti), senza peraltro escludere la possibilità di aggiungere in un prossimo futuro altre aree di intervento;

– la Conferenza di Chioggia, 22-24 settembre 2004, organizzata dall'Assemblea parlamentare sul tema "Per uno sviluppo sostenibile dell'Adriatico: cooperazione tra enti locali e regionali", che ha riscosso un grande consenso e ha ottenuto una vasta partecipazione di parlamentari dei vari paesi della Regione;

– la Conferenza di Termoli, 8-9 novembre 2004, nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni e dei Comuni di Albania, Bosnia-Herzegovina, Croazia, Italia, Serbia e Montenegro e Slovenia hanno firmato il "Protocollo relativo alla costituzione dell'Euroregione Adriatica/Ionica" e hanno discusso la prima proposta di Statuto della nuova istituzione;

– la Conferenza di Pula del 22 aprile 2005 nel corso della quale il Consiglio provvisorio dell'Euroregione ha adottato una prima bozza di Statuto;

– il Seminario di Bruxelles del novembre 2005 su *L'Euroregione Adriatica: uno strumento per l'integrazione europea*, mirante a presentare l'iniziativa all'Unione europea e a ottenerne il sostegno;

– la Conferenza di Venezia, 6 febbraio 2006, che ha formalizzato l'iniziativa, attraverso la firma di una dichiarazione politica congiunta contenente in allegato la bozza di Statuto dell'Euroregione;

– la prima seduta elettorale dell'Assemblea dell'Euroregione Adriatica tenuta a Scutari (Albania) nell'ottobre 2007.