

L'AICCRE nelle Scuole: 9 Maggio festa dell'Europa.



Federazione regionale

Friuli Venezia Giulia

Udine



Con il sostegno



L'Euroregione, Istituzioni comunitarie e Parlamento Europeo

Martedì 05.05.2009 Palmanova – presso Teatro “Modena”

(Istituti Einaudi – Mattei).

Relatori: prof. Aldo Duri, prof.ssa Luisa Contin

dott.ssa Diana Coseano – esperto AICCRE, Segretaria MFE di Ud

Diana Coseano

Europa: sempre più vicina a noi

Euroregione, Cittadinanza e Parlamento Europeo

1. Introduzione: la Giornata dell'Europa
2. L'Euroregione
3. Cittadinanza Europea
4. Parlamento europeo e le elezioni

1. Introduzione: la Giornata dell'Europa

La giornata dell'Europa si celebra ufficialmente il 9 maggio a ricordare la storica **Dichiarazione Schuman**. Si tratta del discorso tenuto a Parigi il 9 maggio 1950 da Robert Schuman, l'allora Ministro degli Esteri del governo francese; viene considerato il primo discorso politico ufficiale in cui compare il concetto di Europa come unione economica e, in prospettiva, politica tra i vari stati europei, rappresentando così l'inizio del processo d'integrazione europea.

Questa ricorrenza ci dà l'occasione di riflettere, discutere e parlare d'Europa.

Quella dichiarazione, prospettando il superamento delle rivalità storiche tra Francia e Germania legate anche alla produzione di carbone ed acciaio grazie alla realizzazione di un'*Alta Autorità* per la messa in comune ed il controllo delle riserve europee di tali materie prime, dà infatti avvio al processo di creazione delle Comunità Europee, da sviluppare come base concreta per una futura unione federale. In questo modo una futura guerra tra Francia e Germania sarebbe stata scongiurata, facendo dello storico motivo di discordia tra le due nazioni del vecchio continente un motivo di integrazione e pacificazione.

Da qui vuole partire la mia riflessione.

L'Europa nasce per scongiurare un'altra guerra, per unire, per condividere. Il motto nell'Unione Europea è "*Unità nella diversità*", si tratta di un'unità nella diversità di modi di sentire, parlare, talvolta di vivere, che parte però da una "*unità nella difficoltà*".

L'Europa nasce, e ancor oggi vive, non tanto e non solo grazie ad una volontà venuta dall'alto ma grazie ad uno sforzo a più livelli che ha trovato immediata concretezza negli stessi cittadini che si scoprono cittadini europei e in quei comuni e privati che già negli anni '50 hanno voluto incontrarsi e collaborare con entità loro simili al di là di confini nazionali per risolvere problemi di ogni giorno.

2. L'Euroregione

“L'Unità nella necessità” sviluppata da singoli comuni, comunità, regioni ed altri attori attraverso varie forme di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale ha reso nel tempo fattivo l'approccio europeo di governance multilivello e policentrico basato sull'interconnessione di diversi livelli di amministrazione. L'Euroregione ed il GECT (Gruppo europeo di cooperazione territoriale) sono le strutture di cooperazione che oggi meglio identificano queste dinamiche.

Nella politica europea, una **Euroregione** è una struttura di cooperazione transnazionale fra due o più territori collocati in diversi paesi del Consiglio d'Europa o del continente in genere. Le euroregioni solitamente non corrispondono ad alcuna istituzione legislativa o governativa, non hanno potere politico e il loro operato è limitato alle competenze delle autorità locali e regionali che le costituiscono. Sono solitamente costituite per promuovere interessi comuni che travalicano i confini e per cooperare per il bene comune delle popolazioni di confine. L'Associazione delle Regioni di Confine Europee ha stabilito dei criteri per identificare un'Euroregione, la quale può essere:

- 1) un'associazione di autorità locali e regionali su ambo i lati del confine nazionale, talvolta con un'assemblea parlamentare;
- 2) un'associazione transfrontaliera con un segretariato permanente e una squadra tecnica e amministrativa dotata di risorse proprie;
- 3) un'associazione di diritto privato, basata su associazioni o fondazioni no-profit, su ambo i lati del confine, in accordo con le rispettive leggi nazionali vigenti;
- 4) un'associazione di diritto pubblico, basata su accordi interstatali, che hanno a che fare tra le altre cose, con la partecipazione delle autorità territoriali.

È difficile associare un'unica struttura legale al termine "euroregione", in quanto esse operano oltre i confini nazionali e variano notevolmente nelle loro forme particolari. Anche la convenzione di nomenclatura per designare il concetto di euroregione è piuttosto varia e comprende: *euregio*, *euregion*, *euroregion*, *europaregione*, *euroregione*, *grande regione*, *regio* o *consiglio*.

Per ciò che riguarda il quadro giuridico di riferimento: il Consiglio d'Europa ha sottoscritto a Madrid, il 21 maggio 1980, la “Convenzione-quadro

europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità locali”, allo scopo di incoraggiare la cooperazione tra i suoi membri mediante la stipula di accordi tra autorità locali, regioni e comuni di frontiera, nei limiti delle loro competenze. La Convenzione di Madrid è entrata in vigore il 22 dicembre 1981, si configura come trattato di diritto internazionale ed è stata ratificata in Italia nel 1984 (Legge 19 novembre 1984, n. 948). La Convenzione definisce la cooperazione transfrontaliera come “ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine. La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno” (Art. 2). Tutti i paesi firmatari si sono impegnati ad eliminare ogni difficoltà che possa impedire la cooperazione transfrontaliera ed a garantire alle comunità locali coinvolte gli stessi vantaggi di cui avrebbero goduto in un contesto puramente nazionale. L’Italia ha recepito la Convenzione di Madrid ma con una riserva che prevede che le autorità locali possano realizzare gli accordi da essa previsti solo sulla base di preesistenti accordi di livello statale, limitando quindi l’autonomia, potenzialmente insita nelle disposizioni della Convenzione, di Regioni e enti locali. Questo atteggiamento di prudenza dallo stato italiano è stato limitato dal forte impatto della dimensione comunitaria negli ordinamenti nazionali; la Comunità europea ha fatto delle Regioni degli interlocutori privilegiati per la promozione di uno sviluppo locale non limitato dai confini e dai diversi livelli di autonomia e dalle differenti competenze riconosciute alle realtà territoriali dagli stati, ritenendo che alcune delle proprie politiche in questo ambito potessero essere realizzate in modo integrato per aree territoriali contigue, anche per le aree appartenenti a Stati diversi.

Sul continente si sono sviluppate ad oggi 44 euroregioni alcune delle quali rappresentano un vero e proprio esempio per organizzazione, integrazione, sviluppo ed innovazione, si pensi solo all’Euroregione Pamina Franco-Tedesca o all’Euregio tedesco-olandese. L’esempio che porteremo sarà quello più vicino a noi: quello dell’ **Euroregione Adriatica** della quale la Regione Friuli Venezia Giulia fa parte. L’Euroregione Adriatica è stata formata il 30 giugno 2006 a Pola in Croazia. Viene definita come “Un nuovo soggetto di diritto internazionale che ha lo scopo di rendere possibile coordinare al meglio i rapporti di collaborazione che già sussistono tra le regioni e i loro enti locali, ottimizzando lo sviluppo nei settori istituzionale, economico, culturale e sociale”.

L’ Euroregione Adriatica è un’associazione costituita da enti territoriali di livello Statale e Regionale della Repubblica Italiana, della Slovenia, della Croazia, della Bosnia ed Erzegovina, del Montenegro, dell’Albania ubicate sul Mare Adriatico e d’istituzioni nazionali ed internazionali. Il progetto ha al suo centro il mare Adriatico, che da linea di confine diviene elemento unificatore di popoli e nazioni. I territori parte, talvolta hanno avuto seri problemi di vicinato ma ora diventano partner di una società. I settori di reddito individuati sono: Trasporti e Infrastrutture, Cultura e Turismo, Agricoltura, Ambiente, Pesca. Le sue finalità sono:

- instaurare e sviluppare rapporti reciproci fra gli abitanti e le istituzioni di questo territorio quali presupposti per una miglior conoscenza, comprensione e collaborazione;
- realizzare le condizioni per lo sviluppo economico nel rispetto dell'ambiente;
- stabilire gli interessi di sviluppo comuni, la preparazione, la definizione e l'armonizzazione di una comune strategia di sviluppo;
- realizzare i programmi di scambi culturali;
- garantire le condizioni per un efficace scambio d'esperienze e loro applicazione ai programmi dell'Unione Europea.

Queste attività, promovendo lo sviluppo economico e la coesione sociale, procureranno ricchezza ai Paesi costieri e rafforzeranno la stabilità nell'area adriatica e balcanica. Al progetto partecipano infatti Stati già facenti parte dell'Unione europea, Stati in preadesione e Stati che non hanno fatto, al momento attuale, domanda di entrare a far parte dell'Ue; l'obiettivo politico, auspicato anche dall'Europa, è proprio quello dell'integrazione o comunque del rafforzamento della cooperazione tra tutti gli Stati adriatici.

Nel luglio 2006 Il Parlamento europeo e il Consiglio, attraverso il Regolamento n. 1082/2006 hanno elaborato un'ulteriore strumento allo scopo di superare gli ostacoli che si incontrano nella cooperazione transfrontaliera. Si tratta dei **Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)**: strumenti di cooperazione a livello comunitario che consentono a gruppi cooperativi di attuare progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità su iniziativa degli Stati membri.

Il GECT, che ha dunque lo scopo di agevolare e di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra i suoi membri, è composto da Stati membri, collettività regionali, collettività locali o organismi di diritto pubblico a titolo facoltativo.

Le sue competenze sono stabilite tramite una convenzione di cooperazione elaborata e approvata dai suoi membri che precisa: funzioni, durata, condizioni di scioglimento e la sede (il diritto applicabile per l'interpretazione e l'applicazione della convenzione è quello dello Stato membro nel quale si trova la sede ufficiale). I membri decidono se costituire il GECT come entità giuridica separata o se affidare i compiti ad uno di loro.

Il regolamento CE, sopra citato, assegna al GECT il perseguimento di obiettivi in tre categorie:

- a) un obiettivo generale: facilitare e promuovere la cooperazione territoriale per rafforzare la coesione economica e sociale;
- b) compiti specifici: si riferiscono all'attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla CE, a titolo del FSE e/o del Fondo di coesione;
- c) azioni specifiche: si tratta di azioni di cooperazione territoriale nell'ambito dell'obiettivo generale, con o senza finanziamento della Comunità (art. 1, par. 2; art.7, par 3 Reg. CE 1082/2006).

I membri stabiliscono un bilancio annuale di previsione che è oggetto di una relazione annuale di attività certificata da esperti indipendenti. I membri sono responsabili finanziariamente in proporzione del loro contributo al bilancio fino all'estinzione dei debiti.

Il vantaggio di questo strumento risiede nel fatto che possiede capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali per agire in nome e per conto dei suoi membri.

3. Cittadinanza Europea

Queste collaborazioni e sinergie fanno sì che nel concreto, attraverso l'esperienza individuale, l'interessamento alla cultura e alle peculiarità dell'altro si possa consolidare la consapevolezza della cittadinanza europea e contribuire alla cementazione di una identità condivisa fondata su un patrimonio culturale comune anche se composto da diversi modi di sentire, parlare, talvolta vivere.

La Cittadinanza Europea è un qualcosa di molto concreto sia dal punto di vista giuridico e che fattuale. E' stata istituita dal Trattato di Maastricht del 1992, regolata dalla seconda parte del Trattato di Roma (artt. 17 - 22) ed è stata recepita dal Trattato di Lisbona (art. I-10). È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale, non sostituisce quest'ultima e prevale su quella di uno stato terzo. Garantisce a ogni cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea quattro diritti:

- 1) la libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri;
- 2) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza;
- 3) il diritto di beneficiare, sul territorio di un paese terzo in cui lo Stato membro di appartenenza del cittadino non sia rappresentato, della tutela diplomatica e consolare di qualsiasi altro Stato membro;
- 4) il diritto di petizione al Parlamento europeo (art. 194) e di accesso al mediatore europeo (art. 195).

Da qui l'importanza per ogni europeo di acquisire la consapevolezza di essere cittadino europeo; cittadinanza che raccoglie un patrimonio di diritti nati e cresciuti grazie ad un comune sentire e ad una comune necessità e volontà sviluppata anche dalla cultura di frontiera.

4. Parlamento europeo: l'importanza delle elezioni

L'ultima argomentazione, non a caso dopo alla cittadinanza, è dedicata al Parlamento Europeo in vista dell'appuntamento delle elezioni europee del prossimo giugno (le settimane in assoluto).

Il Parlamento europeo è l'assemblea parlamentare dell'Unione europea, l'unica ad essere eletta direttamente dagli europei. In via esplicativa, senza tener conto delle specifiche terminologie utilizzate nei trattati, si può correttamente sostenere che il parlamento europeo insieme al Consiglio dell'Unione europea, rappresenta una delle due camere che esercitano il potere legislativo nell'Unione. Tuttavia, i loro poteri non sono identici (si tratta infatti di un bicameralismo imperfetto), e devono convivere coi poteri che il Trattato riserva agli Stati membri. Il Parlamento ha la propria sede ufficiale a Strasburgo, ove avvengono le sessioni plenarie, ma si riunisce anche a Bruxelles e in Lussemburgo. Ogni cinque anni si tengono le elezioni in cui vengono eletti i 785 eurodeputati (saranno ridotti a 751 dopo le imminenti elezioni), che attualmente rappresentano circa 492 milioni di abitanti.

Il parlamento europeo trova la sua origine il 10 settembre 1952 come Assemblea Comune della CECA con sede a Strasburgo, conta 78 membri indicati dai governi degli allora 6 stati membri, previa consultazione dei rispettivi parlamenti nazionali. Solo nel 1979, dopo la decisione 76/787 cui venne allegato "L'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto" del 1976, nel 1979 abbiamo la prima elezione a suffragio universale.

Il Parlamento europeo esercita tre poteri fondamentali: il potere legislativo, il potere di bilancio e il potere di controllo democratico.

Nell'esercizio del suo potere di bilancio (artt. 268 e ss), il Parlamento europeo ogni anno, a dicembre, stabilisce il bilancio dell'anno successivo. Il progetto di bilancio, presentato dalla Commissione, viene esaminato congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio ma il Parlamento ha anche la facoltà di respingere, per importanti motivi, il progetto. In questo caso, la procedura di bilancio deve ricominciare da capo.

Il Parlamento europeo esercita il potere di controllo politico sull'attività comunitaria attraverso: commissioni d'inchiesta, mozioni di censura sull'operato della commissione (Art. 201), interrogazioni, petizioni (art. 194) e la figura del Mediatore Europeo (art. 195).

Il Parlamento ha inoltre il compito di votare la fiducia alla Commissione nel suo insieme, dopo aver ascoltato le audizioni dei singoli commissari designati, e può quindi esercitare un'eventuale "mozione di censura" verso la Commissione, che viene ridisegnata e sottoposta a nuova votazione. Qualunque nuova adesione di uno stato all'Unione europea, nonché la maggior parte degli accordi internazionali, deve ricevere l'approvazione del Parlamento. Il potere legislativo del Parlamento europeo è limitato rispetto a quello dei Parlamenti degli Stati membri, e non rispetta la separazione fra poteri, attribuendo alla Commissione l'esercizio dell'iniziativa legislativa; per questo più propriamente si parla di "Funzione normativa" che si esplica attraverso 4 procedure: 1) L'Iniziativa: il parlamento può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali lo ritenga necessario (art.192); 2) la Consultazione facoltativa o obbligatoria sulle proposte della Commissione; 3) la Cooperazione: previa proposta della commissione, il Consiglio consulta il Parlamento (art. 252); 3) la Codecisione: atti adottati

congiuntamente da Consiglio e Parlamento su proposta della Commissione (art. 252).

Fin dalla sua nascita i poteri del parlamento sono al centro di forti discussioni; molti ritengono infatti che come unica istituzione direttamente rappresentativa dei cittadini europei, il Parlamento europeo sia privo di reali poteri decisionali gestiti invece da istituzioni che nella sostanza, se non sulla carta (il riferimento è alla Commissione i cui membri secondo l'art 213 ed il "Codice di condotta" interno sono nominati a titolo individuale e devono offrire garanzia d'indipendenza), rappresentano gli stati. Nel corso degli anni si è comunque visto aumentare l'apporto decisionale del Parlamento attraverso un aumento del numero di materie assoggettabili a procedure di decisione condivise.

Purtroppo, alla vigilia delle elezioni, le statistiche ci dicono che la società civile europea è mediamente poco informata su tutto ciò che riguarda l'Europa e tende a minimizzare il reale apporto delle politiche comunitarie sul territorio. Risulta dunque fondamentale informare e sensibilizzare partendo dal significato di cittadinanza europea, di cultura condivisa e dalle esperienze concrete e quotidiane sul territorio quali la cooperazione transfrontaliera e l'euroregione.

Note Bibliografiche

La presente relazione si è avvalsa, oltre che di personali considerazioni, dei seguenti riferimenti:

- <http://www.adriaticeuroregion.org>
- <http://www.ansa.it/>
- <http://www.balcanicooperazione.it>
- <http://www.cittadinanzaeuropea.eu>
- <http://www.euregion.net>
- <http://www.eurispes.it>
- <http://europa.eu>
- <http://www.geograficamente.wordpress.com>
- <http://www.isigmagazine.isig.it>
- <http://www.istat.it/>
- <http://www.regione.fvg.it/rafgv/rapportieuropeinternazionali>
- <http://www.robert-schuman.org>
- C.Zanghì, Istituzioni di diritto dell'Unione europea, Verso una Costituzione europea, Giappichelli Editore, Torino