

Gronau, 07/10/04

**CARTA EUROPEA  
DELLE  
REGIONI DI CONFINE  
E TRANSFRONTALIERE  
Versione rielaborata**

<b>I.</b>	<b>Premessa .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Premesse storiche e politiche .....</b>	<b>3</b>
	1. <i>Aspetti storici .....</i>	3
	2. <i>Aspetti politici.....</i>	4
	3. <i>Aspetti economici.....</i>	5
<b>III.</b>	<b>Finalità della cooperazione transfrontaliera.....</b>	<b>7</b>
	1. <i>I confini quali nuovi spazi di incontro.....</i>	7
	2. <i>“Smussamento degli spigoli” nella politica europea di sviluppo del territorio.....</i>	8
	3. <i>Superamento degli svantaggi prodotti dei confini e sfruttamento delle opportunità .....</i>	8
	3.1 <i>Miglioramento dell’infrastruttura .....</i>	8
	3.2 <i>Promozione della qualità ubicativa e dello sviluppo economico congiunto.....</i>	8
	4. <i>Miglioramento della tutela della natura e dell’ambiente a livello transfrontaliero.....</i>	9
	5. <i>Promozione della cooperazione culturale transfrontaliera.....</i>	9
	6. <i>Attuazione della sussidiarietà e del partenariato.....</i>	10
<b>IV.</b>	<b>Valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera.....</b>	<b>11</b>
<b>V.</b>	<b>La cooperazione transfrontaliera quale obiettivo europeo e compito politico dell’UE.....</b>	<b>12</b>
<b>VI.</b>	<b>Prospettive.....</b>	<b>13</b>

## **I. Premessa**

I confini sono "cicatrici della storia". La cooperazione transfrontaliera costituisce uno strumento efficace per mitigare gli svantaggi creati da questi confini, superare l'emarginazione delle aree di confine rispetto ai territori nazionali e migliorare le condizioni di vita della popolazione, coinvolgendo tutti i settori, da quello culturale a quello sociale, a quello economico, a quello infrastrutturale. La conoscenza e la comprensione delle peculiarità sociali, culturali, linguistiche ed economiche del proprio vicino, dalle quali finisce per svilupparsi la fiducia reciproca, sono i presupposti di ogni forma fruttuosa di cooperazione transfrontaliera.

La molteplicità dei problemi e delle opportunità sui due lati dei confini europei rende indispensabile una cooperazione transfrontaliera che consenta di dare attuazione ai principi del diritto internazionale sul piano transfrontaliero e regionale: una cooperazione tra le varie parti sociali e gruppi etnici a livello regionale/locale - quindi al di sotto del livello nazionale - che sia in grado di travalicare i confini degli stati presuppone pace, libertà, sicurezza e rispetto dei diritti umani, come pure la tutela delle minoranze etniche e nazionali. Le regioni di confine e transfrontaliere rappresentano quindi altrettanti tasselli che svolgono una funzione ponte nel processo dell'unificazione europea, per la convivenza di tutti i popoli europei, comprese le minoranze. Infatti nelle regioni di confine vive circa il 32 % della popolazione, su un territorio che occupa oltre il 40% della superficie dell'Unione allargata. Di questa circostanza tiene conto la politica dell'UE, che considera una priorità europea tutte le aree di confine (sia ai confini interni che a quelli esterni) e le sostiene di conseguenza.

Sussidiarietà e partenariato tra il livello locale, regionale, statale ed europeo sono indispensabili anche e segnatamente nella cooperazione transfrontaliera. Le positive esperienze maturate con la cooperazione transfrontaliera a livello pratico e quotidiano all'interno della vecchia Unione europea e tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa vanno ora nuovamente sfruttate per la cooperazione in rapido sviluppo con e tra i nuovi Stati membri dell'UE e con i paesi extraeuropei ai confini orientali e meridionali.

La presente Carta risponde quindi ai valori e agli obiettivi del Trattato dell'Unione europea, come pure a quelli della nuova Costituzione europea.

## **II. Premesse storiche e politiche**

### **1. Aspetti storici**

L'Europa di oggi si caratterizza per una cultura ed una storia comune. Se fino al XVII secolo si era sviluppato un mosaico di vari e differenti scenari storici, il XVIII secolo, col suo dinamico sviluppo industriale e politico, aveva poi formulato concetti come stato di diritto, diritti umani, diritti fondamentali, libera economia. Nella graduale transizione alla regione, nel XIX e nel XX secolo si erano sviluppati quindi, quale fenomeno più eclatante, gli Stati nazionali. I confini di questi Stati nazionali, spesso sorti in seguito a guerre, finirono spesso per tagliare in due - vere "cicatrici della storia" - i paesaggi storici europei, con le loro regioni e i loro gruppi etnici. Ma questi non cessarono mai di esistere.

## 2. Aspetti politici

Il concetto tradizionale di “confine di stato” è nato spesso da esigenze di difesa. Sul piano giuridico i confini rappresentano la linea oltre la quale cessa la sovranità di uno Stato.

Al tempo degli Stati nazionali e dei loro confronti bellici vennero a formarsi, anche per timore di aggressioni militari, fasce di confine più o meno larghe che in molti settori si caratterizzavano per l'emarginazione rispetto alla situazione nazionale: economia, trasporti, cultura e insediamenti si indebolivano via via che dal centro si passava alla periferia. Con poche eccezioni, le aree di confine divennero aree strutturalmente deboli, con collegamenti stradali o ferroviari inesistenti o inadeguati.

Favorito dalle sempre crescenti possibilità di comunicazione - trasporti, stampa, più tardi radio e telefono e oggi Internet -, finì quasi necessariamente per svilupparsi un orientamento verso i rispettivi centri e le rispettive dottrine nazionali. L'idea dello stato-nazione influenza ancora oggi la cultura, l'economia, la società e la politica, e questo sviluppo risultò particolarmente evidente nelle regioni di confine, dove determinò perdite di identità in particolare in quelle popolazioni che nonostante i nuovi confini continuavano a mantenere legami culturali, linguistici, paesaggistici, etnografici e storici maturati ormai da secoli.

Dall'Europa meridionale a quella centro-orientale, alla Scandinavia e all'Irlanda si osservano oggi quindi numerose situazioni di confine tipiche, in linea di principio caratterizzate spesso dagli stessi problemi, e dall'altra parte della frontiera fa di frequente da *pendant* un'area di confine altrettanto problematica.

Dopo la seconda guerra mondiale i Comuni, le Regioni e gli Stati europei cominciarono ad affrontare queste problematiche, radicate nella storia passata ma spesso culturalmente immotivate. Il Consiglio d'Europa e l'Unione europea divennero piattaforme di questa nuova disponibilità alla comprensione. Da questo sviluppo politico rimasero esclusi fino alla fine degli anni '80 i paesi e le regioni dell'est separati dall'Europa dalla Cortina di ferro. Numerosi confini con gli stati dell'Europa centro-orientale continuarono ad evidenziare fino a quegli anni - quasi a monito - la funzione di barriera pressoché impenetrabile (si pensi al significato del termine “cortina di ferro”) che la ragione politica può imporre loro.

Dalla fine del 1989/1990 si avviarono poi in Europa processi in apparenza diversi ma in realtà strettamente legati fra loro sul piano contenutistico, politico ed economico:

- l'abbattimento dei confini interni dell'Unione europea con la realizzazione del Mercato unico ;
- lo spostamento dei confini interni alle frontiere esterne dell'Unione, e quindi all'interfaccia con i paesi terzi;
- le attività volte ad allacciare con questi paesi terzi - che si trattasse della Svizzera o della Norvegia, dei candidati all'UE o di paesi non membri ad est, nei Balcani o nel Mediterraneo - contatti transfrontalieri di natura conoscitiva, politica ed economica;
- la circostanza che con l'adesione di dieci nuovi Stati membri a far data dal 1/5/2004 gran parte dei precedenti confini esterni si sia trasformata in confini interni, e nuovi confini esterni siano venuti a crearsi, principalmente ad est ma anche nell'area

mediterranea.

A questi sviluppi sono interessate direttamente le regioni europee di confine, sia quelle ai confini interni che quelle ai confini esterni dell'UE, che si devono ora porre nuovi e complessi compiti.

Oggi i confini hanno largamente perso l'effetto barriera che li caratterizzava all'epoca degli stati nazionali, anche se non si può negare che esistano ancora, rendendo sensibilmente più difficile la cooperazione, tangibili differenze economiche, sociali e giuridiche sia ai confini tra i paesi dell'Unione che a quelli esterni che dividono oggi l'Europa allargata da quella dell'est e dall'area mediterranea.

Il vuoto prodotto dalle frontiere continua tuttavia ad esistere in molte regioni di confine e transfrontaliere, e rappresenta un freno per le varie aree di un'Europa che cresce unita. Va qui tenuto presente che numerose regioni di confine europee non solo sono separate fra loro da un confine di Stato, ma spesso si trovano anche a dover affrontare ulteriori problemi dovuti alla loro posizione geografica (fiumi, laghi, mari, montagne).

Soltanto con l'eliminazione delle barriere economiche, sociali, culturali, infrastrutturali e giuridiche, soltanto con l'unificazione dell'Europa in una realtà integrata e molteplice la posizione emarginata che oggi caratterizza numerose aree di confine potrà trasformarsi in una favorevole ubicazione all'interno dell'Europa. Dal canto loro, le aree di confine in posizione periferica potranno venir liberate dalla loro situazione di isolamento grazie a migliori collegamenti. In tal modo le regioni di confine e transfrontaliere acquisiranno una nuova funzione di ponte e potranno divenire la cartina al tornasole dell'unificazione europea e di una civile convivenza ai confini esterni.

### 3. *Aspetti economici*

I crescenti scambi commerciali e la libertà di circolazione delle persone, del lavoro, dei servizi e del capitale tra i paesi europei e a livello mondiale interessano da vicino le regioni europee di confine e transfrontaliere.

In conseguenza della loro posizione decentrata rispetto al territorio nazionale e talvolta anche a quello europeo, le regioni di confine presentano spesso una situazione di squilibrio rispetto alle concentrazioni economiche delle aree centrali. Talora questi squilibri (con strutture economiche e situazioni reddituali fortemente differenziate) sono palesi, come è ad esempio il caso dell'Europa meridionale o di quella centroeuropea, o anche delle regioni ai confini esterni; talora invece essi si evidenziano solo ad un'analisi più attenta, come accade in talune regioni di confine dell'Europa occidentale, che devono per esempio confrontarsi con gli sviluppi strutturali sbilanciati del passato o con la perdurante mancanza di un hinterland economico al di là del confine.

Al crescente effetto di concentrazione del lavoro, dei servizi e del capitale nei centri industriali d'Europa occorre rispondere con politiche europee e nazionali ben ponderate, e in particolare con la politica europea per lo sviluppo territoriale, quella regionale e quella dei trasporti, nonché con la coesione territoriale nella futura politica dell'UE.

La situazione delle regioni europee di confine e transfrontaliere si caratterizza per i molteplici e disparati ostacoli e squilibri ai confini interni ed esterni dell'Unione e nell'Europa orientale.

Nelle aree di confine, i poli economici sono spesso privati di parte del loro hinterland naturale, rimasto al di là della frontiera, con le conseguenti distorsioni per la struttura commerciale e quella dei servizi. A livello di infrastruttura, le aree di confine hanno sofferto per decenni della carenza di collegamenti su lunga distanza. E dove oggi nelle aree di confine esistono grandi infrastrutture, queste sono state spesso realizzate con decenni di ritardo rispetto ad altre zone situate nel cuore dei territori nazionali. Là dove invece esse continuano ad essere assenti, mancano anche i presupposti fisici di una collaborazione e di uno sviluppo transfrontaliero che sappia guardare al futuro.

Perciò le regioni di confine e transfrontaliere devono spesso anche lottare con una carenza di posti di lavoro alternativi e di qualità, come pure con la mancanza di strutture formative nazionali e transfrontaliere, oltre agli svantaggi nel reperimento di un lavoro nel paese contermini e alla mancanza di trasparenza nel mercato transfrontaliero del lavoro.

Le aziende ubicate nelle aree di confine mancano spesso di adeguate conoscenze sulle possibilità del mercato, sulle prospettive dell'export e sulle risorse di marketing al di là del confine. Esse lamentano le limitate possibilità di utilizzare la ricerca e lo sviluppo sull'altro lato del confine, come anche gli effetti di marginalizzazione prodotti dalle più favorevoli condizioni concorrenziali nel paese contermini. Inoltre è spesso ostacolato l'accesso alle commesse pubbliche nonché ai programmi di ricerche e sviluppo avviati oltreconfine. Va peraltro constatato che questi problemi presentano accentuazione diversa nelle varie regioni di confine, e che alcune di esse - pur se con diverso successo - cercano in parte di affrontarli e contrastarli.

Dalle amministrazioni di queste regioni la popolazione si aspetta una soluzione a tutti questi problemi, problemi tuttavia che non sono esse ad aver specificamente causato. Perciò i problemi che comunque esistono in Europa continuano a focalizzarsi ai confini, evidenziandosi per esempio in particolare

- nelle diverse strutture amministrative e competenze,
- nella diversa legislazione fiscale e sociale,
- nella lentezza di avviamento della cooperazione tra le piccole e medie imprese, alle quali mancano adeguati mercati transfrontalieri di approvvigionamento e di sbocco,
- nel diverso quadro legislativo in materia di assetto e programmazione territoriale,
- nella diversità delle leggi sull'ambiente e sul trattamento dei rifiuti,
- negli irrisolti problemi e assurdità quotidiane ai confini,
- nelle disparità monetarie (particolarmente ai confini esterni),
- nella diversità dei sistemi di trasporto, non orientati all'esigenza di un mercato interno transfrontaliero,
- nella divergenza dei mercati del lavoro, delle strutture salariali e dei sistemi sociali ai confini esterni, che rischiano di fare da miccia a situazioni di conflitto,
- nella perdita di sicurezza prodotta dall'apertura dei confini (cooperazione transfrontaliera tra le forze di polizia, non ancora consolidata a livello giuridico e organizzativo),
- nello sviluppo di un turismo transfrontaliero in conflitto con gli obiettivi di tutela della

- natura e dell'ambiente,
- negli attuali e nei futuri investimenti mal mirati nel settore dei servizi e in quello sociale, a causa dalla mancanza di bacini di utenza transfrontalieri e della presenza di barriere giuridiche e finanziarie,
  - nelle difficoltà della formazione professionale transfrontaliera, che ostacolano in maniera perdurante l'apertura del Mercato unico europeo ed il mercato del lavoro transfrontaliero,
  - nell'esistenza di pregiudizi e cliché e nella scarsa volontà di immedesimazione e comprensione per la diversità del vicino dall'una e dall'altra parte del confine.

### **III. Finalità della cooperazione transfrontaliera**

#### **1. I confini quali nuovi spazi di incontro**

Il "volto umano" della politica europea può esprimersi al meglio là dove la volontà di cooperazione è avvertita come vitale e come tale praticata, cioè nelle regioni di confine. Con l'abbattimento delle barriere e degli ostacoli di confine, la vita "schiena contro schiena" va qui trasformata in una convivenza "faccia a faccia".

In nessun luogo più che alle frontiere si sente la necessità di superare gli ostacoli e le barriere create dalla linea di confine, e ancor oggi riproponibili da leggi nazionali nonostante l'esistenza dell'Unione europea. Ciò che per chi abita lontano dalla frontiera è spesso solo teoria europeistica rappresenta per il cittadino che vive nell'area di confine un'esperienza pratica quotidiana. Egli avverte giorno per giorno le conseguenze dell'esistenza del confine e desidera quindi che siano rimossi i motivi dei suoi problemi. La disponibilità dei cittadini, dei Comuni e delle Regioni a cercare assieme soluzioni transfrontaliere non equivale a voler spostare i confini o negare la sovranità degli Stati. Ciò che si vuole è semplicemente far guarire le "cicatrici della storia", consentire a chi vive ai confini di collaborare meglio in tutti i settori, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni di confine e realizzare un' "Europa dei cittadini".

L'obiettivo della cooperazione nelle regioni di confine e transfrontaliere non è pertanto quello di creare un nuovo livello amministrativo, ma piuttosto quello di sviluppare strutture, procedure e strumenti di cooperazione che consentano di rimuovere gli ostacoli e i fattori di divisione e da ultimo di superare il confine riducendone il significato ad una divisione meramente amministrativa. In questo modo, nell'ambito della progressiva integrazione europea e della crescente cooperazione economica globale, sarà garantito anche a chi abita in quei punti di sutura dell'integrazione europea che sono le regioni di confine il diritto alle stesse condizioni di vita, alla stessa libertà di circolazione e ad una migliore mobilità nella nuova Europa. Accanto ai Trattati di Stato, ai Regolamenti comunitari, ai programmi di sostegno e alle strutture di cooperazione sarà essenzialmente la volontà politica dei governi a livello nazionale - ma anche a livello regionale/locale - a decidere del buon esito della cooperazione transfrontaliera.

## 2. *“Smussamento degli spigoli” nella politica europea di sviluppo del territorio*

Il termine “sviluppo del territorio” si considera oggi sinonimo di “gestione consapevole dei rapporti tra l’uomo e l’ambiente”. Lo sviluppo del territorio nelle regioni di confine e transfrontaliere implica anche la formulazione degli indirizzi di base di una sistemazione e di uno sviluppo sostenibile del territorio e il reperimento di mezzi per la loro realizzazione negli Stati e nelle Regioni al di qua e al di là del confine. La politica di sviluppo del territorio degli Stati membri del Consiglio d’Europa e dell’Unione europea deve riconoscere un ruolo centrale alla cooperazione transfrontaliera (Carta europea dell’assetto territoriale, Programma europeo di sviluppo del territorio EUREK, linee guida CEMAT per uno sviluppo sostenibile sul continente europeo). L’inserimento della coesione territoriale tra le future politiche dell’Unione europea fornirà qui importanti garanzie di attuazione, soprattutto nelle regioni di confine.

## 3. *Superamento degli svantaggi prodotti dei confini e sfruttamento delle opportunità*

### 3.1 *Miglioramento dell’infrastruttura*

La realizzazione ed il potenziamento di infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali, idroviarie e portuali rivestono importanza vitale per le regioni di confine e transfrontaliere, che ancora oggi sono svantaggiate da una posizione periferica sia nei confronti dei rispettivi paesi che rispetto all’Europa. Con queste infrastrutture si creano appena i presupposti necessari per una cooperazione transfrontaliera. Nell’ambito delle reti di traffico transeuropee, i nuovi collegamenti internazionali e nazionali devono offrire alle regioni di confine e transfrontaliere collegamenti mirati che consentano loro di utilizzare le infrastrutture di livello superiore, in particolare rimuovendo le strozzature dovute alla presenza dei confini e contribuendo nel contempo ad assicurare migliori collegamenti al loro interno e con i rispettivi centri nazionali.

Tuttavia i collegamenti internazionali non devono trasformare le regioni di confine e transfrontaliere in mere zone di transito. Nella realizzazione e nel potenziamento dell’infrastruttura di trasporto occorre tener conto degli interessi delle popolazioni coinvolte, come pure delle esigenze di tutela dell’ambiente, della natura e del paesaggio. I progetti infrastrutturali nel campo dei trasporti possono quindi realizzarsi solo con la partecipazione a pieno titolo delle regioni di confine e transfrontaliere interessate.

Per il futuro sviluppo delle regioni di confine e transfrontaliere, in particolare ai confini esterni dell’Unione e nell’Europa centro-orientale, lo sviluppo della telematica e delle comunicazioni rappresenta un’occasione irripetibile per superare l’emarginazione e rimuovere svantaggi ubicativi ormai radicati.

### 3.2 *Promozione della qualità ubicativa e dello sviluppo economico congiunto*

Nello scenario delle disparità esistenti sul territorio dell’Unione, accanto alla coesione territoriale è in particolare la cooperazione transfrontaliera a contribuire a ridurre - in un ambito regionale controllabile e in partenariato con gli stati nazionali e con le autorità europee - gli squilibri economici e gli ostacoli esistenti tra regioni di confine contermini.

Dato che le infrastrutture transfrontaliere creano spesso appena i presupposti per una cooperazione economica, è necessaria una politica economica e del mercato del lavoro concertata per migliorare a livello transfrontaliero lo sviluppo regionale ed economico.

La politica economica regionale nelle regioni di confine e transfrontaliere deve perciò puntare ad una riduzione delle disparità di sviluppo dovute al confine, e quindi annoverarsi tra gli obiettivi fondamentali delle politiche nazionali ed europee (per esempio politica agricola, strutturale, economica, di assetto territoriale, regionale, sociale ecc.). I “Programmi di sviluppo transfrontalieri regionali” ed i “Programmi operativi” vanno perciò elaborati e aggiornati **dalle** regioni di confine e transfrontaliere, in quanto fondamento di un loro sviluppo comune, e vanno promossi dagli stati nazionali e dall’UE.

Con l'aiuto dei programmi transfrontalieri si devono quindi realizzare misure e progetti concreti, atti a migliorare la cooperazione transfrontaliera tra le piccole e medie imprese, a sviluppare nuovi rapporti transfrontalieri tra produttori e fornitori, a rimuovere gli svantaggi concorrenziali dovuti al confine (procedure di appalto aperte/chiuso, barriere amministrative, dumping sociale), a promuovere la formazione professionale transfrontaliera e il riconoscimento delle qualifiche rilasciate dei singoli stati, a rendere possibile un mercato del lavoro effettivamente transfrontaliero e la creazione di aziende produttive transfrontaliere, a creare strutture transfrontaliere di fornitura e smaltimento (per esempio rifiuti, reti idriche ecc.) e servizi sanitari transfrontalieri.

#### *4. Miglioramento della tutela della natura e dell’ambiente a livello transfrontaliero*

L’aria, l’acqua e lo sviluppo della natura non si fermano alla frontiera. Pertanto è necessaria una tutela dell’ambiente e della natura che possa superare efficacemente il confine e si inserisca nel quadro di un assetto territoriale transfrontaliero. L’intervento attivo sul paesaggio nelle regioni di confine e transfrontaliere esige anch’esso che si proceda congiuntamente, per esempio nella soluzione di problemi transfrontalieri di inquinamento dell’aria e dell’acqua, nella prevenzione della produzione di rifiuti, nel loro riciclaggio e nel loro smaltimento, nella lotta all’inquinamento acustico o nella messa in sicurezza di aree ripariali a rischio di inondazione. Va qui ovviamente tenuto conto delle sensibili differenze esistenti nelle singole regioni di confine e transfrontaliere in materia di tutela della natura e dell’ambiente, e quindi delle diverse priorità.

#### *5. Promozione della cooperazione culturale transfrontaliera*

Il superamento del clima di diffidenza, la promozione di rapporti di reciproca fiducia e la vicinanza ai cittadini sono componenti essenziali di ogni forma di cooperazione transfrontaliera. Assume perciò grande importanza la componente culturale della cooperazione transfrontaliera, presupposto fondamentale per tutti gli ulteriori provvedimenti atti a favorire lo sviluppo di una fiducia reciproca. La conoscenza della regione transfrontaliera nel suo insieme, delle sue condizioni geografiche, strutturali, economiche, socioculturali e storiche costituisce il presupposto di una partecipazione attiva dei cittadini e di tutte le parti in causa, ed è strettamente correlata ad un contatto socioculturale transfrontaliero.

## 6. *Attuazione della sussidiarietà e del partenariato*

Una peculiarità dell'Europa è quella della sua multiformità regionale, circostanza questa che va considerata un elemento di vantaggio. Di queste peculiarità e strutture regionali occorre tener conto, mantenendole e sviluppandole, mentre si dà forma alla casa comune europea e si fa crescere la cooperazione transfrontaliera in tutti i settori.

L'identità regionale in seno agli Stati e all'Europa può essere considerata anche a livello regionale la base su cui costruire un'Unione Europea. Le regioni di confine e transfrontaliere esercitano lungo i confini europei una preziosa funzione di collegamento, offrendo con la loro vicinanza ai cittadini significative possibilità di crescita. Esse pertanto dovrebbero trovare ora più che mai il sostegno e l'incoraggiamento di tutte le istituzioni e le forze politiche sia nazionali che europee.

Le regioni di confine e transfrontaliere vogliono e possono contribuire in maniera significativa a promuovere - nello spirito dell'integrazione europea - occasioni di incontro caratterizzate da un'ampia ed attiva partecipazione, nel rispetto della loro ricca multiformità culturale. Con la promozione della cooperazione transfrontaliera in campo culturale si sviluppa nei confronti delle minoranze etniche e nazionali un atteggiamento di maggiore comprensione, anche rispetto alla necessità di individuare soluzioni ai loro problemi. Essa contribuisce così in modo incisivo ad esaltare la tolleranza e la comprensione fra i popoli. I responsabili della politica e dell'amministrazione, nonché la stampa, la radio e la televisione devono creare le premesse per promuovere rapporti di buon vicinato e per smantellare i pregiudizi.

Integrando i programmi urbanistici e gli interventi comunali, le direttive statali e i modelli di sviluppo europei, le regioni di confine e transfrontaliere sono il motore dello sviluppo transfrontaliero regionale.

Per risolvere i problemi delle regioni di confine e transfrontaliere e per sfruttare al meglio le occasioni esistenti occorre quindi dare attuazione ai principi del partenariato e della sussidiarietà, grazie ad un miglior coordinamento e ad un'intensa collaborazione tra gli enti responsabili a livello locale, regionale, statale ed europeo.

E' quindi necessario realizzare a livello regionale e locale reti transfrontaliere che non solo consentano una cooperazione economica e infrastrutturale, ma che intensifichino la cooperazione socioculturale abbattendo le barriere esistenti - quali ad esempio quelle nel settore sociale, nell'istruzione, nell'educazione linguistica, nell'affrontamento dei problemi quotidiani del confine, nella comprensione culturale - e creando così fiducia reciproca.

Dovunque in Europa la cooperazione transfrontaliera rappresenta quindi un obiettivo prioritario, che va affrontato allo stesso tempo con accortezza ed energia. Occorre qui peraltro essere concretamente solidali con le regioni di confine e transfrontaliere europee più svantaggiate.

#### **IV. Valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera**

Il **valore aggiunto dell'Europa** risiede nel fatto che per effetto delle esperienze storiche la gente che vive nelle regioni di confine è intenzionata a collaborare e quindi è in grado di dare un prezioso contributo alla promozione della pace, della libertà, della sicurezza e del rispetto dei diritti umani.

Il **valore aggiunto politico** deriva da un contributo sostanziale

- alla costruzione dell'Europa e alla sua integrazione,
- alla conoscenza, alla comprensione e allo sviluppo di rapporti di fiducia,
- all'attuazione dei principi di sussidiarietà e partenariato,
- al rafforzamento della coesione e della cooperazione economica e sociale,
- alla preparazione all'adesione di nuovi Stati membri.
- Tutto ciò è reso possibile anche grazie agli stanziamenti comunitari, che consentono l'attuazione di programmi pluriennali di cooperazione transfrontaliera e impegnano nel lungo periodo i necessari cofinanziamenti nazionali e regionali.

Il **valore aggiunto istituzionale** consiste:

- nella partecipazione attiva dei cittadini, delle autorità e dei raggruppamenti politici e sociali su ambo i lati del confine,
- nella migliore conoscenza del vicino (enti locali, parti sociali ecc.),
- nella cooperazione transfrontaliera di lungo periodo all'interno di strutture funzionali:
  - che diano vita ad un partenariato verticale e orizzontale, fondamento di ogni cooperazione transfrontaliera nonostante le differenze nelle strutture e nelle competenze,
  - che costituiscano un destinatario giuridicamente riconosciuto e concretamente operativo, in grado di prendere in carico e gestire gli stanziamenti,
- nell'elaborazione, attuazione e finanziamento congiunto di programmi e progetti transfrontalieri.

Le esperienze maturate in Europa dimostrano che i programmi e i progetti transfrontalieri sviluppati congiuntamente sono quelli che si possono attuare e realizzare nel modo più efficace, a condizione che i partner regionali e locali assumano un ruolo trainante.

Il **valore aggiunto socioeconomico** si manifesta - pur se in maniera diversa - nelle regioni di confine interessate

- nella mobilitazione del potenziale endogeno con il rafforzamento dei livelli locali e regionali, intesi come partner ed elementi propulsori della cooperazione transfrontaliera,
- nel coinvolgimento di enti rappresentanti il settore economico e sociale (per esempio camere di commercio, associazioni, aziende, sindacati, istituzioni culturali e sociali, enti per la tutela dell'ambiente e la promozione del turismo),
- nell'apertura del mercato del lavoro e nell'equiparazione delle qualifiche professionali,

- nello sviluppo addizionale (per esempio nei settori dell'infrastruttura, dei trasporti, del turismo, dell'ambiente, della formazione, della ricerca, della collaborazione tra le piccole e medie imprese) e nella creazione di nuovi posti di lavoro in questi settori,
- nel costanti miglioramenti nel campo della pianificazione dello sviluppo territoriale e della politica regionale (compreso l'ambiente),
- nel miglioramento dell'infrastruttura di trasporto transfrontaliera.

**Il valore aggiunto socioculturale** si evidenzia:

- nella diffusione costante e ripetuta delle conoscenze sulle condizioni geografiche, strutturali, economiche, socioculturali e storiche di una regione transfrontaliera (anche con l'aiuto dei media),
- nella rappresentazione di insieme di una regione transfrontaliera nella cartografia, nelle pubblicazioni, nei materiali didattici eccetera,
- nella creazione di una cerchia di esperti impegnati (moltiplicatori), quali chiese, scuole, istituti scolastici per minorenni e maggiorenni, sovrintendenze alle belle arti, associazioni culturali, biblioteche, musei eccetera,
- nell'equiparazione linguistica e nella conoscenza approfondita della lingua o del dialetto del paese contermini, in quanto parte integrante dello sviluppo transfrontaliero regionale e presupposto per la comunicazione.

La cooperazione culturale transfrontaliera diventerà in tal modo un elemento fondamentale dello sviluppo regionale. Solo con la cooperazione socioculturale si può creare a livello transfrontaliero un terreno fertile per l'economia, il commercio ed i servizi.

#### ***V. La cooperazione transfrontaliera quale obiettivo europeo e compito politico dell'UE***

I confini sono cicatrici della storia, cicatrici che non vanno dimenticate ma neppure mantenute aperte se si vuole costruire assieme il futuro dell'Europa.

La multiformità dell'Europa è una ricchezza, una ricchezza che occorre coltivare e moltiplicare, e che si rispecchia nella vita sociale culturale di tutti i paesi e le regioni d'Europa. Da queste diverse culture e sistemi sociali si sono sviluppati nel corso dei secoli anche strutture amministrative e competenze diverse, differenti legislazioni fiscali e sociali e numerose altre diversità di natura politica (per esempio l'assetto territoriale, la promozione economica, lo scenario mediatico ecc.).

I cittadini crescono in questi diversi ambienti socioculturali nazionali, e non sempre sono disposti a sacrificare il loro quotidiano sull'altare dell'armonizzazione europea, anche perché in questo modo andrebbe persa proprio questa ricchezza europea.

Nonostante il parziale smantellamento delle barriere ai confini interni ed esterni dell'Unione, queste differenze socioculturali (come pure le diverse strutture ed i diversi sistemi amministrativi) continueranno a sopravvivere ancora per decenni, scontrandosi ai confini.

Nessuno stato europeo, sia esso interno o esterno all'Unione, sarà disposto a

modificare le sue strutture, i suoi sistemi e le sue competenze in considerazione dei problemi che queste generano nelle regioni di confine. Inoltre nessuno stato è in grado di formulare le sue leggi in modo tale che esse si armonizzino con quelle di tutti paesi con cui esso confina.

Le conseguenze continueranno ad essere sempre le stesse: svantaggi economici, sociali e giuridici ed ostacoli alla cooperazione tra le popolazioni sui due lati del confine.

La cooperazione transfrontaliera bilaterale o trilaterale a livello regionale/locale rimarrà quindi indispensabile nel lungo periodo non solo per evitare conflitti transfrontalieri e barriere psicologiche ma anche e soprattutto per rendere possibili attraverso le Euroregioni e strutture consimili una compensazione ed un riequilibrio delle differenze esistenti in partenariato, un partenariato che va curato all'interno nei confronti delle parti sociali spesso assai diverse dall'uno e dall'altro lato del confine e verso l'esterno nei confronti dei governi nazionali.

La sovranità degli stati termina ai loro confini. Le disparità e i problemi ai confini continuano tuttavia ad esistere e necessitano di soluzioni definitive, che vanno sostenute a livello nazionale ed europeo. Il trattato costituzionale europeo tiene conto di questa circostanza nell'articolo III-116, come del resto anche la politica di coesione europea, che considera la cooperazione transfrontaliera una delle tre priorità europee.

**La cooperazione transfrontaliera** è perciò anzitutto un **compito europeo** ed un **obiettivo politico dell'Unione europea**, la cui attuazione a livello regionale/locale deve avvenire in collaborazione con le istanze nazionali.

## **VI. Prospettive**

La presente Carta delle regioni di confine e transfrontaliere europee è stata concepita nella consapevolezza delle premesse storiche e delle responsabilità future di un'Europa in cammino verso una crescita comune, in cui le regioni di confine e transfrontaliere rivestiranno un ruolo decisivo. Esse saranno il banco di prova

- di una coesistenza pacifica tra gli uomini nel rispetto della diversità e delle minoranze,
- del rispetto dei principi del partenariato e della sussidiarietà,
- della partecipazione attiva della cittadinanza, delle istanze politiche, delle autorità e dei vari gruppi sociali alla cooperazione transfrontaliera,
- dell'equilibrio, della tolleranza e delle pari opportunità nonostante le differenze tra i partner,
- di nuovi rapporti di vicinato ai confini esterni dell'Unione,
- dell'intreccio della cooperazione sociale, culturale ed economica fino all'integrazione transfrontaliera nel rispetto della sovranità degli Stati,
- di un'Europa dei cittadini che nella loro multiformità regionale si sentano a casa propria.

Presupposti irrinunciabili per intraprendere il percorso che nel XXI secolo porterà alla creazione di un'Europa senza confini sono sia l'azione congiunta dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa, dell'OCSE, dei Governi nazionali, delle Regioni e degli enti territoriali locali che la solidarietà tra le stesse regioni di confine e transfrontaliere. La

presente Carta è destinata a tutte le istituzioni che contribuiranno alla realizzazione di questo processo, quindi in modo particolare alle regioni di confine e transfrontaliere, che di questo sviluppo saranno gli elementi propulsori.

**Approvata il:**

20/11/1981, EUREGIO, Germania/ Olanda (Redattori: Jens Gabbe, Dr. Viktor von Malchus)  
modificata il 01/12/1995, Stettino, Euroregione Pomerania, Polonia/Germania  
modificata il 07/10/2004, Stettino, Euroregione Pomerania, Polonia/Germania

F:\DATA\334 AGEG\ALLG\CHARTA\2004\Charta Final 03Juni04 DT geändert 120804.doc