

Provincia Autonoma di Trento
Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale

**Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale
(GECT):
un nuovo strumento per la cooperazione
territoriale**

*a cura di
Paolo Chiocchetti*

Tirocinio presso
l'Ufficio per i Rapporti con l'Unione Europea
(Bruxelles)

Relazione di stage (13 luglio 2009 – 2 ottobre 2009)

INDICE

INDICE	2
1. LO STRUMENTO GIURIDICO.....	3
1.1 Il contesto della cooperazione regionale transfrontaliera	3
1.2 Il regolamento 1082/2006/EC e il suo recepimento nelle normative nazionali.....	6
1.3 La disciplina del GECT	9
1.4 La procedura di istituzione di un GECT.....	15
2. LO STRUMENTO GIUDIRICO IN AZIONE: GOVERNANCE E PRATICHE DI COOPERAZIONE	17
2.1 Panoramica dei GECT esistenti	17
2.2 Una analisi dei GECT regionali	21
CONCLUSIONI OPERATIVE.....	31
BIBLIOGRAFIA	34

1. LO STRUMENTO GIURIDICO

1.1 Il contesto della cooperazione regionale transfrontaliera

Fin dalla seconda metà degli anni '70 le istituzioni regionali hanno lavorato alacremente per vedersi riconosciuto un ruolo specifico all'interno del processo di integrazione europea e per allargare le proprie opportunità di cooperazione transfrontaliera.

Per quanto riguarda il primo ambito i successi sono stati considerevoli.

A livello istituzionale, il Trattato di Maastricht (1992, in vigore nel 1994) ha creato il Comitato delle Regioni, organo consultivo della Commissione su provvedimenti che abbiano un impatto a livello regionale o locale. Esso è oggi composto da 344 membri permanenti (più 344 membri supplenti) nominati dal Consiglio su proposta degli Stati Membri come rappresentanti delle autorità regionali e locali di ciascun paese. Il suo parere, originariamente obbligatorio in cinque settori, dopo il Trattato di Amsterdam (1997, 1999) è ora obbligatorio in dieci settori: coesione economica e sociale, reti transeuropee, sanità pubblica, istruzione, cultura, politica dell'occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale e trasporti. Può formulare pareri di propria iniziativa e il Trattato di Lisbona (2007, non ancora in vigore), se approvato, gli assegnerebbe il diritto a ricorrere alla Corte Europea di Giustizia.

A livello di principi, il concetto di coesione territoriale ha assunto una posizione di rilievo crescente all'interno delle norme fondamentali europee. Coniato da Robert Savy, vice-presidente dell'Assemblea delle Regioni Europee, dopo una breve menzione nel Trattato di Amsterdam in riferimento ai servizi pubblici è stato l'oggetto del Libro Verde sulla Coesione Territoriale (2008) e con il Trattato di Lisbona è destinato ad assurgere accanto alla coesione economica

e sociale tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione: “[the Union] shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States” (art. 2.3).

A livello economico, il peso delle politiche regionali dell'Unione è cresciuto negli anni e rappresenta ormai la seconda voce di bilancio con 348 miliardi di euro (prezzi 2006) per il periodo 2007-13.

Per quanto riguarda il secondo ambito la cooperazione tra regioni confinanti appartenenti a paesi diversi ha sofferto della mancanza di strumenti giuridici appropriati nel cui quadro agire, in un contesto di legislazioni nazionali non armonizzate e talvolta di diffidenza da parte di governi centrali timorosi di un indebolimento delle proprie prerogative sovrane.

Il Consiglio d'Europa ha promosso la formazione di euroregioni fin dalla Convenzione di Madrid del 1980 (“Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali”), al punto che negli ultimi anni il Congresso del Consiglio d'Europa ha preso direttamente l'iniziativa per portare alla creazione di due di esse (l'Euroregione Adriatica, fondata nel 2006, e l'Euroregione del Mar Nero, fondata nel 2008), ma queste entità rimanevano pur sempre sprovviste di statuto giuridico e di un riconoscimento politico da parte dell'Unione Europea.

Ciononostante, regioni e autonomie locali hanno sviluppato numerose forme di soluzioni creative per creare dei legami attraverso e oltre le frontiere, variamente denominate Comunità di Lavoro (es. l'ARGE-ALP, Comunità di Lavoro delle Regioni Alpine, fondata nel 1972) o Euroregioni (es. l'EUREGIO, Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, attiva fin dal 1991). Durante gli anni '90 esse sono cresciute fino a superare le 80 unità.

Il regolamento europeo 1082/2006/EC del 5 luglio 2006 ha finalmente portato ad una svolta sul tema. L'Unione Europea, nel contesto di un clima favorevole all'iniziativa delle autonomie locali in ambito europeo, ha deciso di formalizzare il ruolo delle euroregioni mettendo a disposizione di entità già

esistenti e di possibili aspiranti un nuovo strumento-quadro per la cooperazione transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

1.2 Il regolamento 1082/2006/EC e il suo recepimento nelle normative nazionali

La creazione di Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale é stata introdotta dal Regolamento 1082/2006/EC, approvato il 5 luglio 2006 e in vigore dal 1 agosto 2007.

Le ragioni che hanno spinto le istituzioni europee all'introduzione del GECT vengono chiaramente indicate nella Premessa dello stesso: a fronte di un'importanza crescente della cooperazione regionale legata agli obiettivi del Trattato, alle sfide dell'allargamento e alle scelte di bilancio, l'assenza di strumenti giuridici specifici a livello comunitario e la diversità delle normative nazionali di riferimento hanno ostacolato la realizzazione di azioni e progetti congiunti. Lo strumento più adeguato per superare gli ostacoli viene così individuato nella creazione di "gruppi europei di cooperazione territoriale" (GECT) dotati di personalità giuridica.

In quanto regolamento le sue disposizioni sono naturalmente direttamente applicabili sul piano nazionale. Tuttavia, l'articolo 16 invita gli stati membri a prendere le disposizioni opportune per assicurarne l'effettiva applicazione (es. individuando gli organi nazionali competenti per il nulla-osta alla partecipazione, per la registrazione e per il controllo delle violazioni) e l'art 18 lascia loro 1 anno di tempo per adeguarsi ("esso è applicabile a decorrere dal 1 agosto 2007").

Tale ambiguità ha portato a rilevanti incertezze nel recepimento dell'atto da parte dei paesi membri. La Germania ad esempio ha ritenuto non necessario emanare un provvedimento di carattere legislativo a livello nazionale, demandando il recepimento ai singoli Land. Addirittura, la questione dell'eventuale ruolo autorizzatorio del livello statale non riceve risposte univoche: in una lettera del 3 marzo 2008 alla Commissione Europea viene indicato come competente il Ministero Federale per l'Economia e la Tecnologia, ma il

funzionario ministeriale contattato suggerisce che un'autorizzazione statale potrebbe non essere affatto necessaria. All'opposto, il Consiglio di Stato italiano (parere 3665/2007) ha caratterizzato il regolamento in oggetto come "un tertium genus tra le fonti comunitarie, intermedio rispetto ai regolamenti ed alle direttive"¹, ritenendo inadeguata al fine del recepimento una fonte di rango secondario quale un regolamento ministeriale ed esprimendosi a favore del recepimento attraverso legge. Il regolamento sembra inoltre porre ulteriori problemi di conciliazione con l'architettura giuridica complessiva in paesi di tipo federale come l'Austria e la Germania e questioni di ordine costituzionale in paesi come l'Irlanda.

Il recepimento da parte dei 27 Stati Membri ha quindi largamente superato i termini previsti e non è a tutt'oggi completato. Il primo agosto 2007 solo 1 stato aveva compiuto il recepimento; dopo un anno il numero saliva a 15 stati e dopo due anni non superava i 22 stati.

La velocità dell'adeguamento sembra comunque in ultima analisi dipendere dall'interesse nazionale e regionale nei confronti di una cooperazione transfrontaliera rafforzata: i paesi coinvolti in progetti di GECT, in particolare quelli sede potenziale di futuri GECT, hanno generalmente provveduto ad adeguarsi con sufficiente celerità; i paesi dove la questione è restata meramente teorica si sono adeguati tardi o non si sono ancora adeguati.

Per quanto riguarda l'Italia alla normativa in oggetto è stata finalmente data attuazione con la Legge 88/2009 (legge comunitaria 2008), pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 14 luglio 2009. L'Austria e la Regione Tirolo sono invece al momento inadempienti.

¹ Vedi [link](#).

Tab. 1

**Stato dell'adeguamento delle legislazioni nazionali e regionali
(31 settembre 2009)**

PAESE	LEGISLAZIONE NAZIONALE	DATA DI APPROVAZIONE	LEGISLAZIONE REGIONALE
AUSTRIA	NO	in preparazione	Voralberg Carinzia
BELGIO	SI	21.12.2007	Fiandre
BULGARIA	SI	24.10.2008	-
CIPRO	SI	09.07.2008	-
DANIMARCA	SI	30.04.2008	-
ESTONIA	SI	16.06.2008	-
FINLANDIA	SI	24.07.2009	-
FRANCIA	SI	16.04.2008	-
GERMANIA	NO (recepimento ritenuto non necessario)	-	7 Land
GRECIA	SI	23.11.2007	-
IRLANDA	NO	in preparazione	-
ITALIA	SI	07.07.2009	-
LETTONIA	NO	in preparazione	-
LITUANIA	SI	3.06.2008	-
LUSSEMBURGO	SI	9.05.2009	-
MALTA	NO	in preparazione	-
PAESI BASSI	NO	in preparazione	-
POLONIA	SI	07.11.2008	-
PORTOGALLO	SI	8.11.2007	-
REGNO UNITO	SI	09.07.2007	-
REP. CECA	SI	9.05.2009	-
ROMANIA	SI	16.10.2007	-
SLOVACCHIA	SI	1.05.2008	-
SLOVENIA	SI	20.03.2008	-
SPAGNA	SI	20.01.2008	-
SVEZIA	SI	01.08.2009	-
UNGHERIA	SI	01.08.2007	-

Fonti: Comitato delle Regioni, Rappresentanze Permanenti

1.3 La disciplina del GECT

Un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale è dunque **disciplinato** in primo luogo dal regolamento 1082/2006/EC, in secondo luogo dagli atti nazionali di recepimento (che possono determinare variazioni prevalentemente espansive), in terzo luogo dalla propria Convenzione e Statuti e, residualmente, dal diritto dello Stato membro in cui ha sede sociale (inclusa la legislazione di livello sub-nazionale ove applicabile). La trattazione seguente è basata sul testo del Regolamento; verranno segnalate tra parentesi le eventuali disposizioni particolari previste dalla Legge di recepimento italiana.

Il GECT ha come **obiettivo** quello di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale tra i suoi membri al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale (*Italia*: comunque senza fini di lucro).

Gode di **personalità giuridica** di diritto pubblico e capacità giuridica e in particolare può acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio” (*Italia*: acquisita tramite l’iscrizione nel Registro dei gruppi europei di cooperazione territoriale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Segretariato generale).

Deve essere composto da membri situati nel territorio di almeno due stati membri. I **membri** possono appartenere ad una vasta gamma di categorie di enti pubblici e assimilati:

- a) Stati membri;
- b) autorità regionali (*Italia*: le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano);
- c) autorità locali (*Italia*: gli enti locali ai sensi del d.lgs 267/2000 art 2.1, ovvero i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni);
- d) organismi di diritto pubblico ai sensi della direttiva 2004/18/CE relativa alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici²;
- e) associazioni composte di organismi che appartengano ad una o più di tali categorie.

A rigore la normativa non prevede espressamente la possibilità di adesione al GECT di membri situati esternamente al territorio dell'Unione. Secondo gli esperti del Comitato delle Regioni tuttavia questo è possibile in presenza di

² Una lista non esaustiva all'Allegato III della direttiva 2004/18/CE elenca per l'Italia i seguenti organismi:

Enti

Società 'Stretto di Messina'

Ente autonomo mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo

Ente nazionale per l'aviazione civile — ENAC

Ente nazionale per l'assistenza al volo — ENAV

ANAS S.p.A

Categorie

— Enti portuali e aeroportuali

— Consorzi per le opere idrauliche

— Università statali, gli istituti universitari statali, i consorzi per i lavori interessanti le università

— Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza

— Istituti superiori scientifici e culturali, osservatori astronomici, astrofisici, geofisici o vulcanologici

— Enti di ricerca e sperimentazione

— Enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza

— Consorzi di bonifica

— Enti di sviluppo e di irrigazione

— Consorzi per le aree industriali

— Comunità montane

— Enti preposti a servizi di pubblico interesse

— Enti pubblici preposti ad attività di spettacolo, sportive, turistiche e del tempo libero

— Enti culturali e di promozione artistica

un'adeguata legislazione dello stato non-UE o di accordi specifici accordi tra esso e i gli stati membri³.

I **compiti** del GECT sono definiti dalla Convenzione approvata dai suoi membri. La loro delimitazione, punto delicato di bilanciamento tra le aspirazioni delle Regioni e l'integrità della sovranità e del controllo statale, viene specificata da numerose disposizione ma resta nel complesso aperta a processi di cooperazione estesi e progressivi.

Essi sono genericamente ristretti "all' agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale" e "devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale", con una priorità per i compiti di attuazione congiunta di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla comunità (FESR, FSE, FC). Tuttavia il regolamento lascia aperta la porta alla possibilità di forme di cooperazione più ambiziosa ("altre azioni specifiche di cooperazione territoriale [...] con o senza contributo finanziario della Comunità").

Il regolamento autorizza gli Stati membri a limitare i compiti che i GECT sono autorizzati a svolgere senza un contributo finanziario della Comunità e vieta esplicitamente ai GECT l'esercizio di poteri conferiti dal diritto pubblico o di doveri volti a tutelare gli interessi generali dello stato (polizia, regolamentazione, giustizia, politica estera, etc). Tuttavia esso preserva tutta una serie di attività di cooperazione dall'intervento arbitrario degli Stati membri, ovvero (ai sensi del regolamento 1080/2006/EC art. 6):

- a) attività transfrontaliere economiche, sociali ed ambientali, e segnatamente:
- promozione dell'imprenditorialità (PMI, turismo, cultura e commercio transfrontaliero)
 - protezione delle risorse naturali e culturali
 - prevenzione dei rischi naturali e tecnologici
 - rafforzamento dei legami tra aree urbane e rurali

³ Vedi [link](#).

- miglioramento dell'accesso alle reti di trasporto, informazione, comunicazione, idriche, elettriche e di smaltimento rifiuti
 - collaborazione sulle infrastrutture, in particolare nei settori salute, cultura, turismo e istruzione
 - cooperazione legale ed amministrativa, integrazione dei mercati del lavoro, occupazione locale, parità di genere e pari opportunità, formazione e inclusione sociale, condivisione di risorse umane e dotazioni per la ricerca e lo sviluppo;
- b) reti e azioni transnazionali volte ad uno sviluppo territoriale integrato, in particolare nei settori dell'innovazione, dell'ambiente, dell'accessibilità e dello sviluppo urbano sostenibile;
- c) politiche regionali di cooperazione nei campi dell'economia della conoscenza, della prevenzione del rischio, dello scambio di esperienze e best practices e della ricerca sulle tendenze di sviluppo.

I membri possono decidere all'unanimità di demandare l'esecuzione dei compiti ad uno dei suoi membri.

Italia: nella Legge di attuazione il GECT è inoltre autorizzato a svolgere il ruolo di Autorità di gestione e di segretariato tecnico congiunto per la promozione e l'attuazione dei programmi operativi cofinanziati e può inoltre essere incaricato della promozione e attuazione di operazioni nell'ambito del Fondo per le aree sottoutilizzate, cfr. Legge 289/2002 art. 61.

Il regolamento provvede a tutelare gli Stati membri da eventuali eccessi nell'operato dei GECT prevedendo che, se esso svolge attività contrarie all'**interesse pubblico** oppure all'ordine pubblico, pubblica sicurezza, salute o moralità pubblica, ciascuno stato (attraverso un proprio organo competente) possa vietare le sue attività nel proprio territorio e chiedere ai "propri" membri di recedere dal GECT qualora questo non cessi di svolgere tali attività. La decisione può essere oggetto di ricorso davanti ad un'autorità giudiziaria.

Inoltre, lo Stato membro ove il GECT ha sede (attraverso un proprio organo competente) può ordinare lo **scioglimento** del GECT se questo esula dal

suo obiettivo (art. 1.2) o dai suoi compiti (art. 7). Esso ha la facoltà di accordare al GECT un periodo di tempo per correggere la situazione.

Per quanto riguarda gli **organi** viene prescritta la presenza obbligatoria di:

- un'assemblea costituita dai rappresentanti dei suoi membri
- un direttore che rappresenta il GECT

Altri organi con competenze chiaramente definite possono essere previsti in via opzionale.

I **documenti costitutivi fondamentali** del GECT sono la Convenzione e lo Statuto, entrambi approvati all'unanimità.

La Convenzione precisa:

- la denominazione del GECT e sede sociale (deve trovarsi in uno Stato membro a cui appartiene almeno uno dei membri)
- l'estensione del territorio operativo
- l'obiettivo e i compiti specifici
- la durata e le condizioni di scioglimento
- l'elenco dei membri
- il diritto applicabile (è quello dello Stato dove ha la sua sede sociale)
- gli opportuni accordi di riconoscimento reciproco
- le procedure di modifica della convenzione

Lo Statuto deve invece includere:

- le modalità di funzionamento, la composizione (n. di rappresentanti dei membri) e le competenze degli organi del GECT
- le procedure decisionali
- la lingua o le lingue di lavoro
- gli accordi di funzionamento (es. gestione del personale)
- gli accordi per il contributo finanziario e le norme di contabilità e bilancio
- gli accordi riguardanti la responsabilità dei membri
- le modalità di designazione di un organismo indipendente di audit esterno
- le procedure di modifica degli statuti

Il GECT redige un **bilancio** annuale, adottato dall'assemblea, diviso in una componente di costi di funzionamento e, se necessario, una componente operativa, sulla base della legislazione del paese ove ha sede sociale.

Per quanto riguarda l'Italia esso deve redigere "il bilancio economico preventivo annuale e pluriennale, lo stato patrimoniale, il conto economico, il rendiconto finanziario e la nota integrativa". Deve inoltre conformarsi (anche nella convenzione e statuto) alle norme per la gestione economica, finanziaria e patrimoniale che verranno adottate con decreto interministeriale. Dall'attuazione di questo strumento "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

Il controllo della gestione dei fondi pubblici é effettuato dallo stato membro nel quale il GECT ha sede sociale.

Un GECT é responsabile dei suoi debiti. In caso di insolvenza i membri sono responsabili in funzione del proprio contributo (fissato negli statuti). É possibile tuttavia costituire un GECT "a responsabilità limitata" (includendo la dizione nella denominazione) a patto che almeno uno dei propri membri sia un organismo a responsabilità limitata.

1.4 La procedura di istituzione di un GECT

Il GECT é istituito su **iniziativa** dei membri potenziali. Essi notificano allo stato membro l'intenzione di partecipare e inviano una copia della convenzione e degli statuti.

Lo stato membro decide entro 90 giorni dalla ricezione. Può negare l'**autorizzazione**, con rifiuto motivato, solo se ritiene che tale partecipazione sia:

- non conforme al regolamento o alla legislazione nazionale (es. riguardo a poteri e doveri del membro potenziale);
- non giustificata per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico.

In base alle legge 88/2009 l'organo deputato per quanto riguarda l'Italia è la Presidenza del Consiglio dei ministri – Segretariato generale, che decide previa acquisizione dei pareri conformi del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico, del Dipartimento per le politiche comunitarie, del Dipartimento per gli affari regionali e di altre amministrazioni centrali eventualmente coinvolte, ciascuna per quanto attiene la propria area di competenza.

A seguito dell'autorizzazione i membri potenziali procedono all'**approvazione della convenzione e degli statuti** del GECT (se ha sede in Italia entro il termine tassativo di 6 mesi).

Quindi li ritrasmettono allo stato presso cui hanno sede sociale per la **registrazione**. L'organo responsabile per l'Italia é sempre la Presidenza del Consiglio dei ministri – Segretariato generale, che entro 30 giorni verifica la domanda, iscrive il GECT all'apposito Registro e trasmette statuto e convenzione alla Gazzetta Ufficiale per la pubblicazione. Il GECT ottiene la personalità giuridica il giorno stesso della registrazione.

I membri trasmettono quindi entro 10 giorni lavorativi una richiesta di pubblicazione di un **avviso nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea** che annunci l'istituzione del GECT ed indichi denominazione, obiettivi, membri e sede sociale. Sono altresì tenuti ad informare gli Stati membri interessati e il Comitato delle Regioni della firma della convenzione e della registrazione degli statuti.

Modifiche della convenzione e modifiche sostanziali degli statuti (ovvero comportanti direttamente o indirettamente una modifica della convenzione) sono approvate dagli Stati membri secondo la stessa procedura pocanzi descritta. Di esse va data comunicazione per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

2. LO STRUMENTO GIUDIRICO IN AZIONE: GOVERNANCE E PRATICHE DI COOPERAZIONE

2.1 Panoramica dei GECT esistenti

Allo stato attuale sono attivi e ufficialmente registrati all'interno dell'Unione Europea otto GECT (nell'analisi è stato incluso anche il GECT Alpes-Méditerranée in quanto la registrazione ufficiale, prevista per il 18.12.2009, è stata rinviata per problemi tecnici ma è comunque attesa entro fine 2009). Una dozzina di altri progetti è in corso di preparazione.

1) GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Sede: Lille (Francia)
Membri: Francia (4), Belgio (10)
Tipo di membri: stati, regioni, province, unioni di comuni
Registrazione: 21.01.2008
Sito: http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=986&art_id

2) GECT Galicia-Norte de Portugal

Sede: Vigo (Spagna)
Membri: Spagna (1) e Portogallo (1)
Tipo di membri: regioni⁴
Registrazione: 23.10.2008
Sito: <http://www.galicia-nortept.org>

3) GECT Ister-Granum Ltd.

Sede: Esztergom (Ungheria)
Membri: Ungheria e Slovacchia (85)
Tipo di membri: comuni
Registrazione: 12.11.2008
Sito: <http://www.istergranum.hu>

⁴ In Portogallo, non esistendo amministrazioni regionali, la regione è sostituita dalla Commissione di Coordinamento e Sviluppo Regionale del Nord del Portogallo (CCDR-N).

4) GECT Amphictyony (delle città e aree gemellate del Mediterraneo)

Sede: Atene (Grecia)
Membri: Grecia (40), Italia (19), Cipro (9), Serbia (6), Palestina (2), Israele (2), Turchia (2), Francia (1), Albania (1)
Tipo di membri: comuni
Registrazione: 01.12.2008
Sito: <http://www.amphictyony.gr>

5) GECT Karst-Bodva Ltd.

Sede: Turňa nad Bodvou (Slovacchia)
Membri: Slovacchia (1) e Ungheria (2)
Tipo di membri: comuni dei parchi nazionali di Slovak Karst (Slovacchia) e Aggtelek (Ungheria)
Registrazione: 11.02.2009
Sito: *non disponibile*

6) GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale

Sede: Dunkerque (Francia)
Membri: Francia (8), Belgio (5)
Tipo di membri: stati, regioni, province, comuni e unioni di comuni, agenzie di sviluppo territoriale
Registrazione: 25.03.2009
Sito: <http://www.cud.fr>

7) GECT Duero-Douro

Sede: Trabanca, Salamanca (Spagna)
Membri: Spagna (98) e Portogallo (70)
Tipo di membri: comuni, 2 associazioni di comuni, 1 organismo autonomo
Registrazione: 31.03.2009
Sito: <http://www.duero-douro.com>

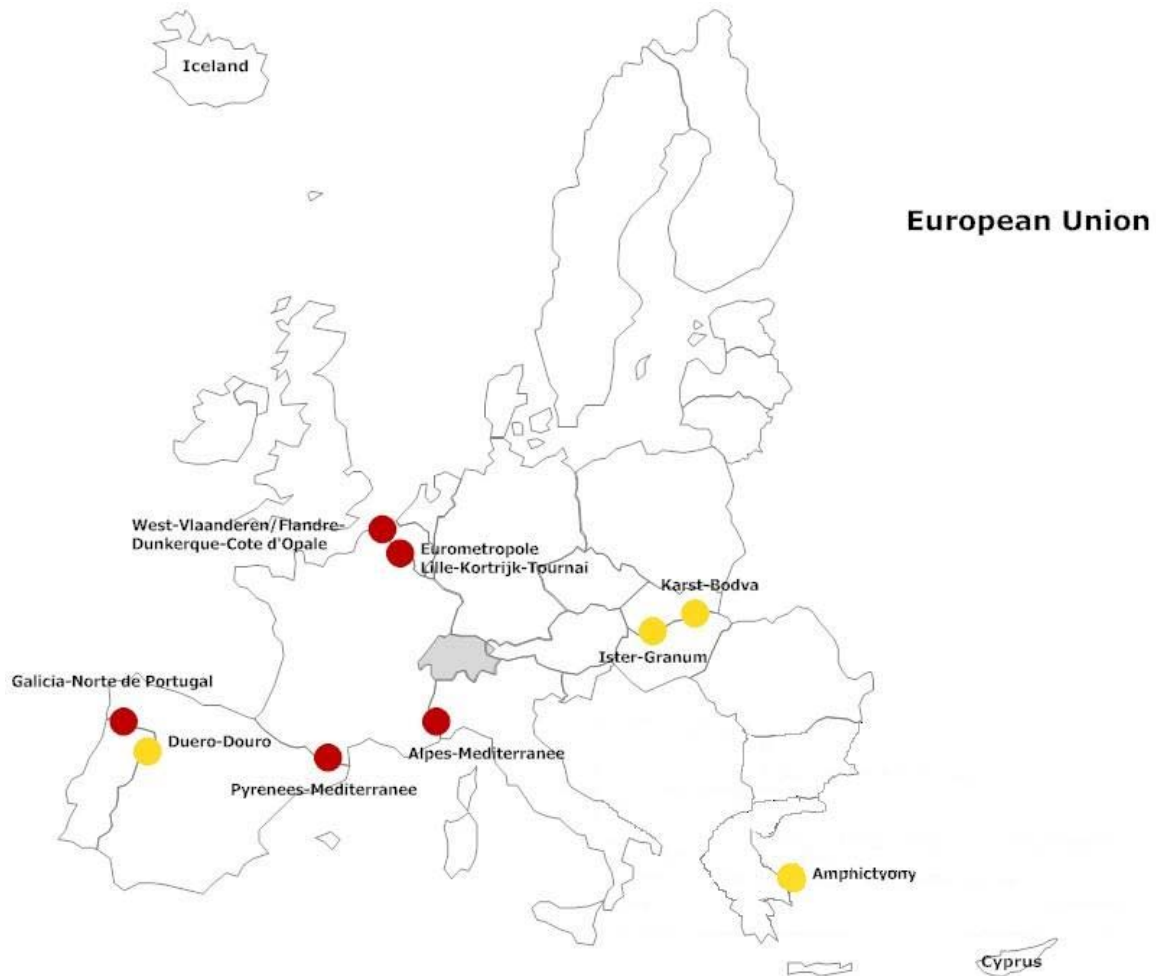
8) GECT Pyrénées-Méditerranée

Sede: Toulouse (Francia)
Membri: Francia (2) e Spagna (2)
Tipo di membri: regioni
Registrazione: 25.08.2009
Sito: <http://www.euroregio.eu>

9) GECT Alpes-Méditerranée

Sede: *regione PACA, città da definire*
Membri: Italia (3), Francia (2)
Tipo di membri: regioni
Creazione: *prevista per nov-dic 2009*
Sito: <http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu>

Figura 1.



Legenda:

I GECT in rosso sono costituiti esclusivamente o parzialmente da regioni, i GECT in giallo sono costituiti da unità amministrative inferiori (prevalentemente comuni)

Da un primo sguardo alla figura 1. emerge subito chiaro il protagonismo della Francia, che partecipa a quattro dei nove GECT esistenti ed è sede ufficiale di tutti e quattro.

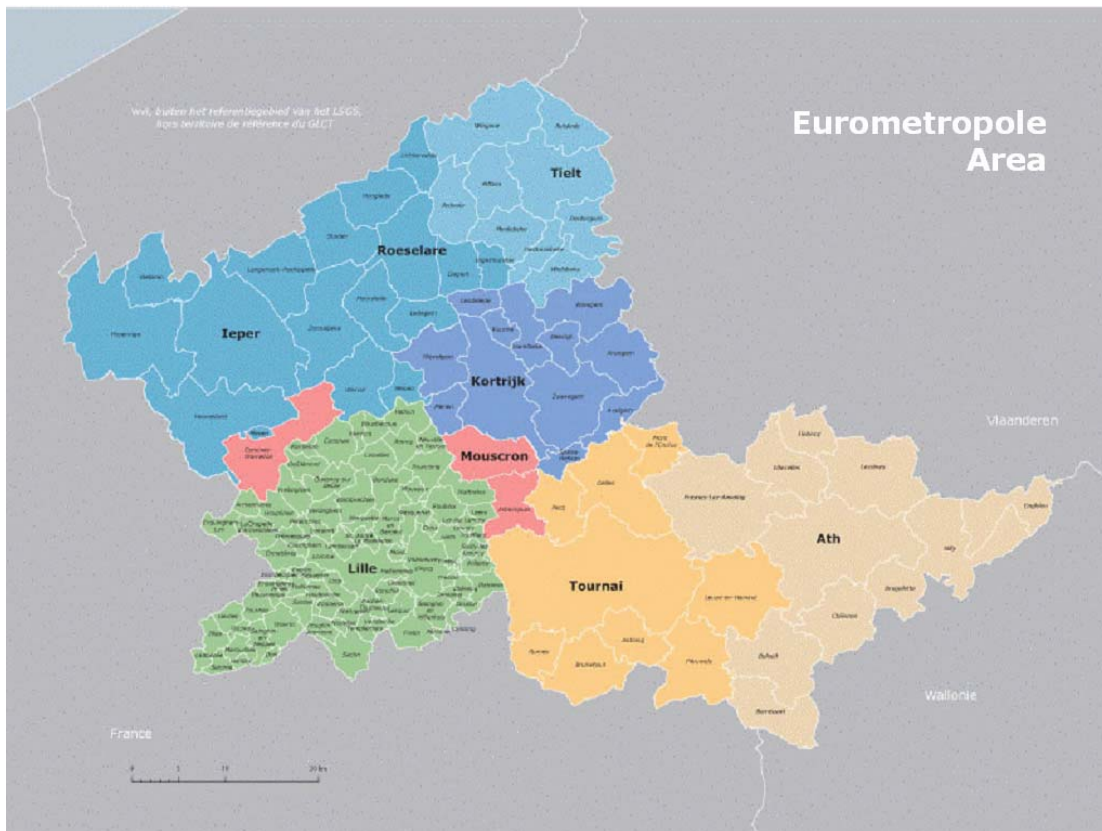
Colloqui personali confermano che lo Stato francese ha avuto fin dall'inizio un ruolo facilitatore nel processo di creazione dei GECT lungo i propri confini (a dispetto della propria tradizione amministrativa centralista), concedendo con grande facilità la loro registrazione entro la propria giurisdizione attraverso decreti prefettizi. La registrazione del GECT di Lille è avvenuta addirittura prima

dell'adeguamento formale della legislazione francese al regolamento 1082/2006/EC (che data il 16.04.2008). Questo atteggiamento conciliante e proattivo ha da un lato facilitato la scelta della Francia come sede dei GECT rispetto agli altri paesi confinanti, dall'altro ha favorito l'inclusione dello Stato francese come membro a pieno titolo dei GECT di Lille e Dunkerque.

2.2 Una analisi dei GECT regionali

I GECT rilevanti ai fini della presente analisi sono quelli costituiti da amministrazioni di livello regionale e provinciale.

GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai



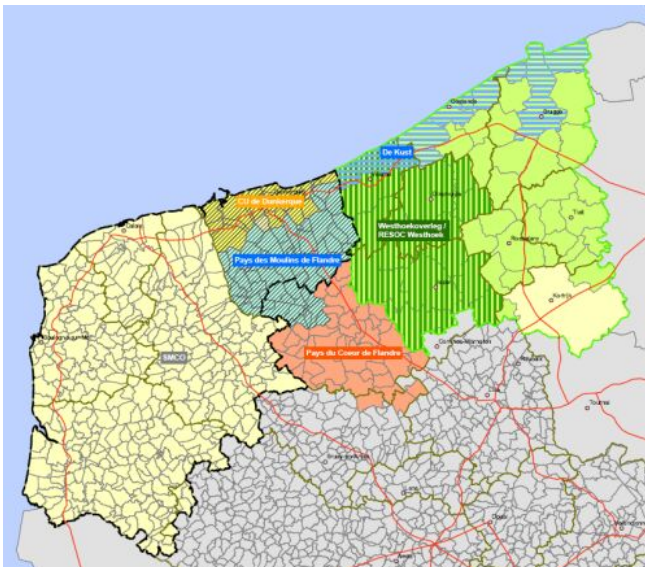
Il GECT raggruppa le amministrazioni francesi, fiamminghe e valloni a tutti i livelli (stati, regioni, province, unioni di comuni) dell'area metropolitana transfrontaliera di Lille-Kortrijk-Tournai. L'area conta più di 2 milioni di abitanti e si trova in una posizione centrale di snodo tra Parigi, Londra e Bruxelles (raggiungibili in 40-80 minuti) e con le più lontane Amsterdam e Colonia.

GECT Galicia-Norte de Portugal



Il GECT unisce la regione spagnola della Galicia e la regione portoghese del Norte de Portugal (gestita dalla commissione governativa CCDR-N). L'area conta 6,4 milioni di abitanti ed è caratterizzata da forti scambi commerciali e da un'alta mobilità transfrontaliera derivanti dalla particolare posizione geografica, come pure da una certa affinità culturale (la lingua gallega fa parte dello stesso ceppo linguistico del portoghese).

GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale



Il GECT unisce le amministrazioni a tutti i livelli (stati, regioni, province, unioni di comuni) dell'area litoranea franco-fiamminga in prossimità di Dunkerque (Côte d'Opale e West-Vlaanderen).

GECT Pyrénées-Méditerranée



Il GECT unisce le regioni spagnole di Catalunya e Illes Balears e le regioni francesi di Midi-Pyrénées e Languedoc-Roussillon.

L'area conta 13,7 milioni di abitanti ed è legata da una molteplicità di legami geografici (i Pirenei e il Mar Mediterraneo), linguistici (il Catalano parlato in Catalunya, Illes Balears e in una parte del Languedoc-Roussillon) e

demografici (forti comunità spagnole nelle province francesi).

GECT Alpes-Méditerranée



Il GECT unisce le regioni franco-italiane a cavallo della frontiera alpina (Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, Rhone-Alpes e Provence-Alpes-Cote d'Azur).

L'area conta 17 milioni di abitanti ed è caratterizzata da una duplice vocazione alpina e mediterranea.

L'analisi di statuti e convenzioni e una serie di interviste con funzionari dei cinque GECT regionali ha portato ad interessanti conclusioni sulla natura e le potenzialità dello strumento. Organizzerò il discorso in quattro macro-argomenti: gli obiettivi dei GECT, i meccanismi di governance interna, la descrizione del processo di creazione e le pratiche di cooperazione transfrontaliera concretamente messe in atto nei diversi ambiti settoriali.

A. OBIETTIVI

Tutti i GECT considerati hanno come obiettivo generale quello di rafforzare la cooperazione transfrontaliera in aree già legate da forti esperienze di scambio pre-esistente di vario tipo: progetti finanziati dall'UE, progetti autonomi delle regioni, flussi privati di merci e di persone.

La creazione dei GECT avviene talvolta all'interno di processi più ampi di cooperazione istituzionale di lungo periodo tra le amministrazioni coinvolte (con parziali sovrapposizioni organizzative), talvolta è essa stessa una spinta alla formalizzazione dei rapporti.

Galizia e Norte de Portugal si sono costituite dal 1991 in una Comunidad de Trabajo e hanno visto il GECT come un'opportunità aggiuntiva per rafforzare i propri legami. Nell'area pirenaica il GECT è invece motivo di ulteriore differenziazione di partecipanti rispetto alla Eurorégion Pyrénées-Méditerranée (2004), comprendente anche la regione spagnola Aragon, la Communauté de Travail des Pyrénées (1983), che include Aragon, Navarra, Euskadi, Aquitaine e Andorra ed esclude le Illes Balears, e il progettato Espai Català Transfronterer (dichiarazione 2007), che mira a stringere i rapporti tra le province transfrontaliere catalanofone di Girona e Perpignan.

Nel caso dell'area Alpina la cooperazione istituzionale in seno alla Communauté de Travail des Alpes Occidentales (1982), che includeva anche alcuni cantoni svizzeri, nel 2006 ha preso un nuovo slancio proprio nella prospettiva dell'approvazione del regolamento 1082/2006/EC e della possibile

istituzione di un GECT, al punto che l'impossibilità di adottare immediatamente tale soluzione giuridica a causa di ritardi dovuti alla legislazione e alle osservazioni del governo italiano non ha impedito l'inizio della collaborazione nel quadro di una Eurorégion Alpes-Méditerranée (2008) che, seppur priva di chiare basi giuridiche, possiede istituzioni permanenti, una sede comune a Bruxelles e presidenze semestrali a rotazione.

Nel caso di Lille e di Dunkerque invece il GECT rappresenta direttamente la prima formalizzazione organizzativa di una cooperazione precedentemente ad-hoc o informale, spesso centrata sulla gestione comune di progetti INTERREG.

Ad un livello più specifico i funzionari regionali hanno fornito tre tipi di motivazioni alla base della scelta di adottare lo strumento del GECT per facilitare le proprie attività di cooperazione:

- 1) rende più semplice ed efficace la *gestione dei progetti comuni* già esistenti (in particolare quelli con finanziamenti UE) e, in prospettiva della riforma della cooperazione territoriale nel 2013, potrebbe dar luogo ad una sorta di canale prioritario per l'allocazione dei finanziamenti europei
- 2) favorisce l'*istituzionalizzazione della cooperazione*, riunendo in maniera continuativa tutti i soggetti coinvolti per definire priorità comuni; in questo modo si superano i problemi della cooperazione ad-hoc, si accresce l'interesse ed il coinvolgimento di tutti gli interessati e si rafforza la stabilità e continuità delle politiche;
- 3) rappresenta un salto di qualità nell'*immagine*, nella riconoscibilità e nel peso politico delle amministrazioni coinvolte *vis-à-vis* le istituzioni europee e nazionali.

É significativo che gli ambiti settoriali della cooperazione (mobilità, ambiente, turismo, innovazione, cultura...) spesso non vengano delimitati preventivamente nelle Convenzioni e Statuti o lascino comunque aperta la possibilità di dinamiche espansive, pur nel rispetto dei limiti delle competenze delle regioni partecipanti. Ciò è confermato dalla durata illimitata di tutti e 5 i GECT presi in esame.

B. GOVERNANCE INTERNA

La governance interna dei GECT si differenzia nettamente in due modelli distinti.

I GECT costituiti esclusivamente da Regioni hanno preferito adottare un sistema di governance ristretto, dove l'organo fondamentale è costituito dall'Assemblea degli stessi Presidenti delle Regioni partecipanti (GECT Pyrénées-Méditerranée e GECT Alpes-Méditerranée) oppure da un'Assemblea mista di 8 amministratori e tecnici nominati dalle parti (GECT Galicia-Norte de Portugal). Le Assemblee nominano un Direttore esecutivo e sono assistite da altri eventuali organi tecnici. I GECT sono presieduti a rotazione da uno dei Presidenti.

I GECT "metropolitani" al contrario, essendo costituiti da una varietà di partner a vari livelli amministrativi (Province, Regioni, Stati e Unioni intercomunali) hanno invece optato un sistema di governance allargato, dove l'organo fondamentale è costituito da Assemblee di rappresentanti di tutti i partner coinvolti. Il GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai prevede un'Assemblea di 84 membri, un Ufficio di 32 membri e un Presidente e tre Vice-Presidenti annuali. Il GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale prevede un'Assemblea di 28 membri, un Ufficio di 18 membri e un Presidente e Vice-Presidente triennali.

La distinzione, che ha origine fundamentalmente dal numero di soggetti facenti parte del GECT e dal tipo di problemi di coordinamento che il GECT mira a risolvere, ha tuttavia importanti conseguenze a livello di gestione e di prospettive.

Il sistema di governance ristretto garantisce minori costi di gestione, meno difficoltà di coordinamento e un più alto profilo politico. Tuttavia, esso rende l'esistenza del GECT fortemente dipendente dalla volontà, priorità politiche e

rapporti personali dei Presidenti delle Regioni e soggetto a forti tensioni in occasione di cambi di amministrazione e colore politico in ciascuna delle Regioni partecipanti.

Il sistema di governance allargato ha invece difetti e pregi rovesciati: da un lato maggiori costi e sforzi per coordinare tutti i soggetti coinvolti (non da ultimo le spese per l'interpretariato e le traduzioni), dall'altro una struttura più istituzionalizzata e indipendente da mutamenti di personale o orientamento dei singoli membri. In particolare, quest'ultimo sistema sembra più propizio ad una dinamica di rafforzamento progressivo degli ambiti di cooperazione e ad una diffusione della consapevolezza di interessi comuni presso strati più ampi della popolazione (l'insieme del personale politico ed amministrativo e settori della cittadinanza).

C. PROCESSO DI CREAZIONE

In quanto iniziative che superano le tradizionali prerogative degli Stati nazionali, le politiche di cooperazione transfrontaliera a livello regionale o locale corrono sempre il rischio di scontrarsi da un lato contro barriere oggettive dovute a differenze di competenze e legislazioni, dall'altro contro la diffidenza dei Governi nazionali. Nel caso dei GECT in questione ci si potrebbe legittimamente aspettare forti resistenze da parte degli Stati membri, dato che lo strumento è concepito per favorire la cooperazione in generale (non si limita a progetti specifici e concordati volta per volta) e che spesso collega territori sensibili dal punto di vista storico/etno-linguistico (le minoranze catalanofone del Roussillon alla Catalogna; aree fiamminghe, valloni e francesi tra di loro; la Provincia autonoma della Valle d'Aosta alla Francia e l'area di Nizza all'Italia...). Vale la pena ricordare, a mo' di aneddoto, che la prima bozza del regolamento sui GECT aveva ottenuto ben 27 no su 27 nel corso della prima lettura in sede di Consiglio dell'Unione Europea...

A dispetto di tutto ciò, sembra che i ritardi nell'adeguamento delle legislazioni nazionali al regolamento europeo siano dovuti fondamentalmente a problemi di sovraccarico dei Parlamenti, di armonizzazione dei diversi livelli legislativi (nazionale/federale) e di interpretazione e che i Governi abbiano adottato un atteggiamento globalmente favorevole nei confronti dello strumento, considerando la cooperazione regionale più un'opportunità che un pericolo.

L'unico caso di frizione finora noto si è verificato nei rapporti tra Governo italiano e aspiranti membri del GECT Alpes-Méditerranée. Il 16 febbraio 2009 il Consiglio Regionale della Liguria adotta la Legge regionale 1/2009 concernente l'istituzione del GECT. Il 5 maggio 2009 l'Avvocatura dello Stato presenta ricorso per questione di legittimità costituzionale contro la legge⁵, basandosi su due presunti vizi sostanziali:

- la violazione del "principio di leale collaborazione": pur avendo fornito una notifica preventiva, la Regione Liguria ha inserito nella legge Convenzione e Statuti del GECT prima che la procedura autorizzativa del governo si fosse conclusa (il disegno di legge comunitaria 2008 era ancora in corso di approvazione in Parlamento);
- la violazione dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": in più punti (rafforzamento dei «legami politici, economici, sociali e culturali», «promozione degli interessi dell'Euroregione presso gli Stati e le istituzioni europee», «adesione ad organismi, associazioni e reti conformi agli obiettivi del GECT») la proposta di Convenzione eccede le competenze assegnate al GECT dal regolamento europeo senza che lo Stato si sia espresso in materia in senso espansivo;

Dalla conversazione avuta con un rappresentante del futuro GECT sembra tuttavia che l'approvazione della legge di attuazione comunitaria (avvenuta il 7 luglio 2009), unita ad una serie di discussioni tra Regione Liguria e Governo per limare alcune formulazioni della Convenzione, abbiano portato ad un accordo su un testo finale non troppo difforme dal precedente. Lo scontro sembra quindi

⁵ Vedi [link](#).

dovuto più alle carenze da parte delle Regioni in materia di una paziente e tempestiva ricerca del dialogo interistituzionale con le autorità nazionali che ad una vera volontà restrittiva da parte del Governo.

Per evitare questo problema i GECT “metropolitani” hanno fin dal principio coinvolto gli Stati come membri a pieno titolo, fuggendo così qualsiasi timore di scavalco istituzionale. Gli altri GECT e le parti francesi del GECT Alpes-Méditerranée, pur non coinvolgendo lo Stato come membro, hanno comunque atteso il recepimento nazionale del regolamento e provveduto a discutere preventivamente con i Governi il testo della Convenzione, di modo da ottenere un’ autorizzazione rapida e condivisa.

D. PRATICHE DI COOPERAZIONE

Le pratiche concrete di cooperazione sono attuate in parte attraverso progetti co-finanziati dall’Unione Europea (in particolare dal programma INTERREG III), in parte attraverso l’autonomo coordinamento e la collaborazione delle istituzioni coinvolte.

Esse coinvolgono una serie di tematiche ad ampio raggio:

- Cooperazione istituzionale (discussione su piani strategici di sviluppo comuni, dialogo istituzionale, sedi comuni a Bruxelles);
- Trasporti (integrazione delle reti di trasporto, coordinamento dei vari servizi di trasporto pubblico e privato, nuovi progetti infrastrutturali);
- Ricerca e innovazione (cooperazione tra università, centri di ricerca e uffici statistici);
- Pianificazione urbana e sviluppo locale (sviluppo di strategie e strumenti comuni);
- Mobilità transfrontaliera (rafforzamento degli scambi di tipo lavorativo, turistico, accademico e culturale);
- Turismo (collaborazione in materia di accoglienza, formazione e promozione);

- Ambiente (tutela del patrimonio ambientale e del paesaggio rurale);
- Cultura (organizzazione comune di eventi);
- Cooperazione ospedaliera e sanitaria (ospedali transfrontalieri, servizi in comune);
- Sviluppo economico e occupazione (fondi di capitale di rischio comuni, integrazione dei mercati del lavoro, formazione professionale).

Liste (parziali o esaustive) dei progetti passati, in corso e in progettazione sono disponibili sui siti web dei GECT.

Tutti i GECT sono articolati in gruppi di lavoro tematici interni (nel caso del GECT Galicia-Norte de Portugal anche territoriali) che permettono ai rappresentanti politici e ai tecnici di lavorare in maniera approfondita sulle tematiche di maggiore interesse. Le riunioni periodiche dell'Assemblea (e di eventuali comitati tecnici preparatori) permettono invece di delineare le linee strategiche comuni.

CONCLUSIONI OPERATIVE

Dalla sommaria analisi svolta in precedenza è possibile trarre alcune conclusioni e indicazioni finali.

Sulla base dell'esperienza dei primi cinque GECT questo strumento sembra consentire un netto salto di qualità rispetto alle forme di cooperazione basate sui singoli progetti di cooperazione territoriale UE oppure su organismi come le Euroregioni o le Comunità di Lavoro. Grazie al riconoscimento della capacità giuridica (e la dotazione di un personale e di un bilancio dedicato) esso rende decisamente più semplice la gestione operativa dei progetti comuni e la partecipazione ai bandi di gara europei. Inoltre esso dona alla cooperazione delle caratteristiche di stabilità e istituzionalizzazione che favoriscono il coinvolgimento di tutti i partner e l'allargamento progressivo degli ambiti di iniziativa. Infine esso consente a politici e tecnici di conoscersi, stringere legami personali di fiducia e collaborazione e arrivare gradualmente a priorità e soluzioni comuni. Complessivamente il GECT si rivela dunque un utile strumento a disposizione di un Euroregione dal punto di vista sia dell'efficienza operativa, sia della riconoscibilità e dell'immagine all'interno dell'architettura europea, sia del rafforzamento del dialogo e dei legami tra le Regioni/Province partecipanti.

Se si dovesse scegliere di costituire un GECT all'interno della nostra Euroregione Tirolo-Südtirol/Alto Adige-Trentino sarà tuttavia necessario prestare la massima attenzione a due questioni.

La prima è l'iter politico-legale che porta dalla manifestazione di una volontà comune alla creazione e registrazione del GECT e alla piena operatività dello stesso. Sulla base delle interviste condotte emerge continuamente il tema della necessità di una volontà politica forte e senza ambiguità da parte dei soggetti interessati (in primo luogo dei Presidenti di Regione/Provincia, in

secondo luogo delle assemblee legislative regionali) volta a sanzionare e rafforzare i legami di cooperazione già esistenti. Essa è indispensabile per superare le eventuali difficoltà e lentezze del processo (1-2 anni) e per garantire che lo slancio iniziale non si areni nel tempo a causa del turn-over del personale tecnico e politico, di ostacoli linguistici o legislativi, di ristrettezze di bilancio e di altre questioni simili. Un altro tema che emerge è l'importanza di instaurare fin dalle prime fasi un dialogo costruttivo con i propri governi nazionali al fine di evitare malintesi e timori di scavalcamento delle loro competenze sovrane. E' altresì determinante riuscire a far circolare le informazioni e coinvolgere nello sforzo di cooperazione tutti i livelli dell'amministrazione delle singole regioni/province (gruppi di lavoro dei tecnici a livello di GECT; riunioni periodiche sulle tematiche europee dei Direttori dei Servizi; lavoro di collegamento quotidiano del Direttore del GECT e dei Direttori degli Uffici di Rappresentanza a Bruxelles con le amministrazioni madri) per evitare che il GECT rimanga un guscio vuoto e trasformarlo al contrario in un mezzo efficace per migliorare l'efficacia dell'azione pubblica in tutti i settori. Infine, il rappresentante del GECT Alpes-Méditerranée invita a tener presente che la cooperazione transfrontaliera implica sempre, indipendentemente dalla buona volontà dei partner, un lavoro di coordinamento difficile e faticoso (non foss'altro che per le diverse competenze legali dei partecipanti) ed è dunque molto importante individuare, all'interno degli obiettivi ambiziosi e "aperti" del GECT, delle tematiche precise che consentano di arrivare rapidamente alla concretizzazione di progetti ed iniziative operative.

La seconda questione è la scelta del modello di governance. L'esperienza pregressa di costruzione dell'Euroregione, che si è svolta sia a livello di esecutivi (gli incontri dei tre Governatori) sia a livello di assemblee legislative (il Dreier Landtag), può costituire una felice fonte di ispirazione per un'architettura istituzionale che da un lato massimizzi l'efficacia operativa e il profilo politico del GECT, dall'altro ne garantisca il radicamento presso una platea più vasta di decisori e lo metta quindi al riparo da scossoni derivanti da futuri mutamenti di

esecutivo all'interno dei singoli membri. Nella stesura di Convenzione e Statuti sarà quindi necessario studiare con cura quale ruolo attribuire ad un organo di rappresentanza delle assemblee legislative regionali (o eventualmente di loro delegati).

BIBLIOGRAFIA

1. LEGISLAZIONE

Regolamento 1082/2006/EC

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:IT:PDF>

Legge 88/2009 (legge comunitaria 2008)

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/messaggi/c2320a.pdf>

2. ARCHIVI (Convenzioni, Statuti e altre informazioni)

Comitato delle Regioni – Sezione sul GECT

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=1ae87373-d198-4bf5-b26c-7e9930fb813e&sm=1ae87373-d198-4bf5-b26c-7e9930fb813e>

Interact – Sezione sul GECT

<http://www.interact-eu.net/egtc/30>

Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

<http://www.espaces-transfrontaliers.org>

3. INTERVISTE

GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai:

Nicolas Karges

Chargé de mission / Direction des Relations Internationales

E-mail nkarges@cucl-lille.fr

Tel +33 3 59 00 17 88

GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale:

Stéphanie Verbèke

Chargée de mission / Coopérations transfrontalières et nord-européennes

/ Mission Relations Internationales

E-mail stephanie.verbeke@cucl.fr

Tel + 33 3 28 62 71 08

GECT Pyrénées-Méditerranée:

Pauline Caumont

Chargée de mission - Représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles

E-mail pauline.caumont@midipyreneeseurope.eu

Tel +32 2 280 09 19

GECT Euroregion Alpes- Méditerranée:

Patrick Lusson

Délégué général de Rhône-Alpes à Bruxelles

E-mail plussion@rhonealpes.fr

Tel +32 2 282 00 20

Repubblica Federale Tedesca:

Barbara Crome (Ufficio di Rappresentanza di Bruxelles)

E-mail verk-3-eu@brue.auswaertiges-amt.de

Bernd Kloke (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie)

E-mail Bernd.Kloke@bmwi.bund.de