

Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale

di Gianluca Spinaci*

Sommario

A metà 2006, l'Unione Europea adotta il Regolamento che istituisce il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), nuovo strumento giuridico per la cooperazione tra autorità di governo di diverso livello territoriale e nazionalità. Questo saggio raccoglie delle indicazioni preliminari sull'applicazione del Regolamento, nella prospettiva dell'auspicata ratifica del Trattato di Lisbona, che doterebbe l'Unione del nuovo obiettivo di coesione territoriale, oltre che economica e sociale. L'analisi considera i primi GECT costituiti e quelli in procinto di esserlo, cercando di individuare il loro potenziale valore aggiunto in termini di coesione e di multilevel governance per una politica territoriale europea in fieri.

Parole chiave: coesione, territorio, cooperazione, governance, GECT.

European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). Experimenting territorial cohesion

Abstract

Mid-2006, the European Union adopts the Regulation establishing the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), new legal instrument supporting the cooperation between different levels of territorial government across the borders. The paper presents some early findings on the application of the Regulation, in the hopeful wait for the ratification of the Lisbon Treaty, which would endow the Union with the new objective of territorial, in addition to economic and social, cohesion. The analysis focuses on those EGTCs already established and those which are close to be, striving to identify their potential added value in terms of enhanced cohesion and multilevel governance for an European territorial policy still in fieri.

Keywords: cohesion, territory, cooperation, governance, EGTC.

* Amministratore, Cellula di Prospettiva, Comitato delle Regioni, Rue Belliard 101, Bruxelles. E-mail: gianluca.spinaci@cor.europa.eu.

Nell'articolo l'Autore esprime opinioni a titolo personale. Esse non possono essere considerate vincolanti né coincidenti con quelle espresse istituzionalmente dal Comitato delle Regioni.

1. Introduzione

Durante l'ultimo decennio, nonostante l'attuale *fatigue*, il processo d'integrazione europea è evoluto considerevolmente, come testimoniano l'introduzione dell'Euro ed il progressivo ampliamento della sua area valutaria, l'applicazione dell'accordo di Schengen, il tentativo di *affaire* costituzionale, ora rimodulato nella forma del Trattato di Lisbona, in attesa di ratifica.

L'Unione Europea, passando attraverso allargamenti successivi, è venuta assumendo la forma di un continente dotato di una sua continuità territoriale, con la rilevante eccezione dell'area balcanica. L'Europa attuale dei 27 Stati Membri e dei 500 milioni di abitanti ha moltiplicato le sue frontiere interne, ha spostato in avanti le sue frontiere esterne e per questo ha creato nuove esigenze ed occasioni di cooperazione territoriale. Non è quindi marginale il fatto che il Trattato di Lisbona, tra gli altri avanzamenti, affiderebbe all'Unione, insieme agli Stati Membri, il nuovo obiettivo di assicurare la coesione territoriale, oltre a quella economica e sociale.

Ciò valorizzerebbe il concetto di territorio nell'insieme delle politiche comunitarie, incitando a prendere in considerazione le sue specificità oltre che a definire dei bacini e/o delle tipologie territoriali di intervento integrato che non siano legate esclusivamente ai confini amministrativi, alle delimitazioni di competenza tematica, o ai differenziali di sviluppo socio-economico, ma che riflettano maggiormente altre caratteristiche, quali quelle di continuità e/o di differenziazione territoriale (es. tipologia di insediamento, caratteristiche geografiche e naturali, grado di interconnessione, etc.).

L'emergere di una genuina politica territoriale europea continua ad essere un processo comunque molto complesso per diverse ragioni, tra cui: le diverse pratiche nazionali in materia di gestione del territorio, il prevalere della competenza nazionale su quella comunitaria, la difficoltà ad integrare le politiche settoriali sia a livello nazionale che europeo, il fondersi di questioni di politica interna ed esterna in ambiti territoriali come quelli che coinvolgono l'UE ed i paesi del vicinato.

In questo contesto, le azioni di cooperazione territoriale attraverso le frontiere diventano degli apripista interessanti. Esse infatti "permettono" un intervento dell'Unione in base al principio di sussidiarietà e coinvolgono i diversi livelli di governo (locale, regionale e nazionale) attraverso le frontiere. Diventano quindi momenti di gestione integrata del territorio, sia nell'elaborazione di risposte comuni alle sue criticità sia nella capitalizzazione congiunta dei suoi punti di forza, in un processo aggregativo transfrontaliero e transnazionale, che è al cuore dell'azione di costruzione europea dal basso.

Durante l'ultimo decennio, la cooperazione territoriale ha guadagnato terreno, sia sotto il profilo politico che operativo. Il negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-13 ha confermato la politica di coesione come un pilastro fondamentale dell'azione dell'UE¹. Al suo interno, INTERREG, lanciata nel 1989 (giusto venti anni fa!) come Iniziativa Comunitaria, è stata trasformata in uno dei tre obiettivi principali, la *cooperazione territoriale europea*, pur perpetuandone una dotazione finanziaria ancora marginale, tra l'altro in un contesto complessivo di forte contenimento del bilancio comunitario².

Al compimento della maggiore età, era evidente che INTERREG necessitasse di un ulteriore salto di qualità. Occorreva garantire stabilità alle strutture di governance ed organizzative della cooperazione, con il fine di innescare processi di appropriazione politica e di continuità realizzativa che andassero al di là dell'originale carattere sperimentale.

Nell'ambito dell'ultima tornata negoziale è stato quindi introdotto un nuovo strumento giuridico, il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), tramite l'adozione del Regolamento (CE) 1082/2006 da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio. Ciò è avvenuto sulla spinta di molteplici istanze, regionali, espresse in forma associata o individuale e comunque fortemente ispirate e rappresentate istituzionalmente all'interno del Comitato delle Regioni³.

Questo articolo non ha l'ambizione di fornire una dettagliata analisi giuridica del nuovo strumento GECT, per la quale si rimanda alle utili riflessioni di altri Autori⁴. Esso intende presentare le caratteristiche salienti del nuovo strumento giuridico GECT, illustrare lo stato dell'arte della sua applicazione in Europa, valutare il suo potenziale contributo al rafforzamento delle politiche territoriali in termini di coesione e multilevel governance,

¹ Le Prospettive Finanziarie 2007-13 prevedono un totale di stanziamenti pari a 866,3 miliardi di Euro, corrispondente all'1,051% del Reddito Nazionale Lordo dell'UE. La politica di coesione ha una dotazione di 307,9 miliardi di Euro, corrispondente al 35,5% del totale del bilancio UE.

² Lo stanziamento per la cooperazione territoriale europea, 7,75 miliardi di Euro, conta per il 2,5% delle assegnazioni totali alla politica della coesione dell'UE, quindi meno dell'1% del bilancio totale dell'UE, meno dello 0,01% di reddito nazionale lordo dell'UE. Modi complementari per finanziare le azioni di cooperazione territoriale sono dunque necessari, anche nel caso di un potenziamento della sua dotazione finanziaria per il periodo post-2013 realisticamente a circa il 3-4% del totale della politica di coesione UE. Cfr. Barca (2009).

³ Parere del Comitato delle Regioni CdR 181/2000.

⁴ Si legga, tra gli altri, Levrat (2007) per un'accurata analisi a livello comunitario; Dickmann (2006) e Ottaviano (2008) per il caso italiano; M.O.T. (2007) per il caso francese; Janssen (2006) per il caso tedesco; Embid Irujo A. e Fernandez de Casadevante Romani C. (2007), Beltrán S. (2007), Morata F. (2008) e Vara-Arribas, G. (2008) per il caso spagnolo.

considerare le condizioni per un suo definitivo consolidamento sia sui territori che a livello istituzionale europeo.

2. GECT, di cosa stiamo parlando

In base al nuovo Regolamento (CE) n. 1082/2006, regioni, autorità locali o nazionali, organismi di diritto pubblico o di diritto privato a finalità pubblica⁵, loro associazioni possono “consorzarsi” per costituire nuovi soggetti giuridici a carattere transfrontaliero, al fine di supportare la cooperazione tra territori di diversi Paesi dell’Unione Europea. Questi nuovi soggetti, dotati di personalità e capacità giuridica, si chiamano appunto Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT).

Dove la novità? Il GECT, con una formula inedita, consente di associare enti di diversi Stati Membri senza la necessità di sottoscrivere dapprima un accordo internazionale, ratificato dai parlamenti nazionali⁶.

Gli Stati Membri mantengono tuttavia la prerogativa di poter approvare o rifiutare la partecipazione al GECT dei potenziali membri sul rispettivo territorio. Per avviare tutto ciò, occorre che i soggetti iniziatori stipulino una Convenzione ed adottino uno Statuto, che vanno notificati alle autorità nazionali competenti⁷. Queste hanno tre mesi di tempo per esprimersi. L’eventuale rigetto deve essere motivato sulle basi delle disposizioni regolamentari, che, ad esempio escludono dal campo di azione dei GECT

⁵ In particolare, l’art. 3, co. 1, punto d) del Reg. (CE) 1082/2006 fa riferimento alle entità comprese nella Direttiva 2004/18/EC sugli appalti pubblici. Queste entità debbono soddisfare contemporaneamente i tre requisiti indicati dall’art. 1, punto 9, della Direttiva, cioè: “a) essere istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; b) essere dotato di personalità giuridica, e c) esercitare un’attività che sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”.

⁶ Il meccanismo dei Trattati, delle ratifiche e degli accordi intergovernativi è alla base ad esempio di tutta la produzione “normativa” in materia di cooperazione transfrontaliera sviluppata nell’ambito del Consiglio d’Europa e concretizzata nella Convenzione Quadro di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Madrid, 1980) e nei due successivi Protocolli (Strasburgo, 1995; Strasburgo, 1998).

⁷ Le regole di notifica ed approvazione della costituzione / partecipazione ai GECT sono definite tramite provvedimenti legislativi e/o amministrativi a livello nazionale, complementari al Regolamento (CE) n. 1082/2006. Queste misure dovevano essere adottate entro il 1° agosto 2007, ma nella maggior parte dei casi il procedimento normativo nazionale ha segnato dei ritardi.

l'esercizio dei poteri di polizia o l'assunzione di funzioni in materia di giustizia o di politica estera.

Una volta costituiti, i nuovi GECT potranno dotarsi di un'organizzazione stabile, disporre di un patrimonio ed assumere del personale. Tutto ciò al fine di programmare, organizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale su vari livelli:

1. su scala transfrontaliera: concentrandosi su azioni di prossimità e fortemente ancorate alla vita quotidiana delle comunità locali;
2. su scala transnazionale: allargando la prospettiva alla pianificazione e gestione congiunta dello sviluppo territoriale di macro-regioni a livello europeo;
3. su scala interregionale: mettendo in comune interessi ed esperienze su tematiche specifiche, da condividere in un contesto di rete ampia, magari a respiro continentale.

La cooperazione realizzata tramite i GECT potrà essere supportata dalla programmazione e dai finanziamenti comunitari, tramite la politica di coesione o le politiche settoriali, ma anche essere (co-)alimentata da meccanismi programmatici e finanziari su scala nazionale, regionale e locale.

Il Regolamento (CE) 1082/2006 dichiara una vasta gamma di funzioni disponibili per il GECT, sebbene utilizzando una formulazione reticente (art.7). La principale preoccupazione del legislatore era, infatti, di assicurare che la gestione dei Fondi strutturali, in particolare l'attuazione dei programmi/progetti INTERREG, rimanesse l'essenziale *raison d'être* del nuovo strumento legale⁸.

Altre possibilità di utilizzo rimangono comunque aperte, tra cui si possono citare le seguenti: la gestione di sovvenzioni globali quale soggetto implementativo intermedio, la gestione di interventi cofinanziati dall'Unione Europea tramite i Fondi Strutturali (quindi anche all'interno dell'Obiettivo 1 e 2) ed il Fondo di Coesione, la gestione di altri interventi di cooperazione cofinanziati tramite le politiche settoriali (es. un progetto di cooperazione nell'ambito del Programma Quadro Ricerca e Sviluppo Tecnologico o nell'ambito del programma per l'ambiente LIFE).

⁸ Mandato confermato dal riferimento legislativo incrociato all'interno del Regolamento 1080/2006, art. 18, relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale: "Gli Stati membri che partecipano ad un programma operativo nell'ambito dell'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» possono ricorrere ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale a norma del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), per affidargli la gestione del programma operativo conferendogli le competenze dell'autorità di gestione e del segretariato tecnico congiunto. In questo contesto, ciascuno Stato membro continua ad assumersi la responsabilità finanziaria".

Un GECT può inoltre realizzare altre azioni specifiche di cooperazione territoriale tra i suoi membri anche senza contributo finanziario comunitario, purché ciò risponda ad un obiettivo di coesione economica e sociale.

Il Regolamento fissa anche termini specifici in merito alla composizione del GECT: i suoi membri devono risiedere sul territorio di almeno due Stati Membri e l'adesione di membri provenienti da Stati non UE è possibile solo nel caso in cui gli Stati terzi interessati abbiano recepito il contenuto del Regolamento GECT nelle loro legislazioni nazionali e/o abbiano sottoscritto accordi di cooperazione con gli Stati membri dell'UE coinvolti nel GECT in questione⁹.

Dal punto di vista giuridico, il GECT costituisce un notevole progresso: «tripla rottura», come si legge in Comte H., Levrat N. (2006). Esso infatti:

1. offre uno strumento basato sull'ordinamento giuridico comunitario, in grado di produrre effetti uniformi, in ultima istanza tramite ricorso alla Corte di Giustizia. Giuridicamente si tratta di una garanzia molto rilevante. Si ricorda che non vi era una base giuridica così forte, ad esempio, per i “contratti tripartiti” (Unione-Stato-Collettività territoriale), che, proposti nel Libro Bianco sulla Governance della Commissione Europea (2001), non sono mai effettivamente decollati¹⁰;
2. origina una personalità giuridica autonoma, capace di adottare decisioni che diventano giuridicamente vincolanti tra i partner (membri) e verso i terzi, su territori potenzialmente di notevole estensione e per una vasta gamma di temi di cooperazione;
3. permette l'adesione di tutti i livelli di governo territoriale in qualità di membri: le autorità locali, regionali, nazionali e le loro associazioni. Di particolare rilievo la possibilità di associare all'interno della stessa struttura cooperativa anche le autorità nazionali, essenziale nell'affrontare ambiti di cooperazione riservati al livello centrale o per gli Stati Membri non dotati di articolazione regionale (per esempio Cipro, Estonia, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Slovenia, etc.).

Le potenzialità del GECT quale meccanismo di multilevel governance della cooperazione territoriale sono ancora più evidenti, considerando la possibile partecipazione anche di altri soggetti del partenariato territoriale, quali Università, Agenzie di sviluppo, Enti strumentali, etc..

Da sottolineare che il GECT non è titolare di alcuna competenza istituzionale. Ne può acquisire tale titolarità per via derivata. I soggetti membri

⁹ Rif. al *considerando (16)* del Reg. (CE) 1082/2006.

¹⁰ Sul tema dei contratti tripartiti si può consultare Vara-Arribas G. e Bourdin D. (2006); sul possibile innesto dei contratti tripartiti sui GECT si rimanda invece a Spinaci G. e Vara-Arribas G. (2009).

che lo compongono, rimangono titolari delle loro prerogative istituzionali, e sulla loro base possono decidere quali funzioni svolgere tramite il GECT. Esso può infatti svolgere un ruolo di: 1) facilitare e coordinare le azioni che eventualmente possono continuare ad essere svolte da uno o più membri; 2) realizzare esso stesso le azioni di cooperazione, sulla base della volontà espressa dai suoi membri.

A seconda delle norme implementative nazionali, si potranno costituire GECT di diritto pubblico e/o di diritto privato, nonché a responsabilità limitata o illimitata. Il ventaglio di formule GECT a disposizione risulta quindi relativamente ampio, come illustrato dalla Tav. 1.

Tav. 1 - Tipologie di GECT

Critério	Spettro di opzioni
Tipologia Membri	omogenea \leftrightarrow eterogenea (a/simmetrica)
Partecipazione	con Stato centrale \leftrightarrow senza Stato centrale
Funzione	coordinamento azioni \leftrightarrow attuazione diretta
Organismo	diritto pubblico \leftrightarrow diritto privato
Responsabilità	limitata \leftrightarrow illimitata
Gestione	fondi UE \leftrightarrow senza Fondi UE

Fonte: adattamento da Levrat N. (2007).

Il Regolamento ha generato un dibattito acceso tra le Istituzioni europee e fra gli Stati Membri. In effetti l'Unione Europea, per la prima volta, ha "legiferato" nel campo della politica regionale sugli aspetti delle strutture legali e dei modelli di governance, piuttosto che sul *business as usual* (pure importante) della determinazione di un quadro regolamentare e finanziario per la programmazione pluriennale della politica di coesione¹¹.

Contraddizioni ed ostacoli possono emergere, sia attraverso l'adozione delle misure di attuazione a livello nazionale che nella verifica della corrispondenza delle diverse condizioni istituzionali, legali ed amministrative disponibili ai partner collocati da una parte e l'altra della frontiera. Tuttavia il processo "istituzionalizzato" dell'UE potrebbe risultare un modo fruttuoso per rendere evidenti questi ostacoli e le possibili soluzioni, collocandoli all'interno di un unico contesto giuridico e politico. Gli attori coinvolti hanno quindi l'opportunità e la responsabilità di proporre le soluzioni ed i cambiamenti legali, se necessario. Il Regolamento GECT può essere effettivamente visto come un processo evolutivo.

¹¹ Spinaci G. (2008).

3. A che punto siamo

L'adozione del Regolamento GECT non era scontata, come testimoniano i numerosi *stop-and-go* che hanno caratterizzato la trattazione del progetto di Regolamento in sede di Consiglio, durante la procedura di codecisione.

Stesso dicasi per la sua effettiva attuazione. Uno degli elementi di ritardo ed ostacolo è legato alla necessità che gli Stati Membri adottino delle misure legislative e/o amministrative complementari per rendere pienamente efficace il Regolamento stesso¹².

Come evidenziato nella Tav. 2, il processo normativo nazionale è avvenuto nella maggior parte dei casi con forte ritardo rispetto alla scadenza data del 1 agosto 2007 (un anno dopo l'adozione del Regolamento). Inoltre alcuni Stati Membri risultano ancora inadempienti.

Nonostante tutto ciò, il "dossier" GECT avanza grazie ad un forte impegno di Regioni ed autorità locali ed anche di alcuni Stati Membri più aperti a questa nuova formula cooperativa. A distanza di due anni dalla sua applicazione completa, 1 agosto 2007, una serie di GECT sono stati già costituiti e si può ragionevolmente pensare che entro il 2009 il loro numero raggiunga la decina.

Il primo GECT, Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (FR/BE), è stato costituito il 21 gennaio 2008, soltanto un semestre dopo la piena entrata in vigore del Regolamento. Questo risultato, piuttosto rimarchevole, è stato reso possibile dall'attitudine pionieristica dei membri costituenti che sono riusciti a consolidare il loro accordo sulla base di una nuova piattaforma cooperativa e ad adempiere a tutte le procedure amministrative necessarie entro un lasso di tempo relativamente breve¹³. Un forte impegno dagli attori politici coinvolti ha permesso di costituire il GECT ancor prima che le disposizioni nazionali, in Francia e Belgio, fossero approvate.

¹² Reg. (CE) 1082/2006: conformemente all'art. 16, gli "Stati membri adotteranno le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento"; conformemente all'art. 18, il regolamento "è applicabile entro il 1 agosto 2007, con l'eccezione dell'articolo 16, che è applicabile dal 1 agosto 2006".

¹³ Come riferimento, il programma di cooperazione transfrontaliera "INTERREG IVA Francia-Vallonia-Fiandre", per il quale l'Eurométropole è geograficamente ammissibile, è stato approvato dalla Commissione Europea il 15 novembre 2007. Anche se non comparabile al GECT (base giuridica, numero e natura di partner istituzionali, finanziamento in causa, ecc.), la redazione di un nuovo programma territoriale settennale di cooperazione può richiedere mediamente due anni.

Tav. 2 - Misure implementative nazionali e creazione dei GECT

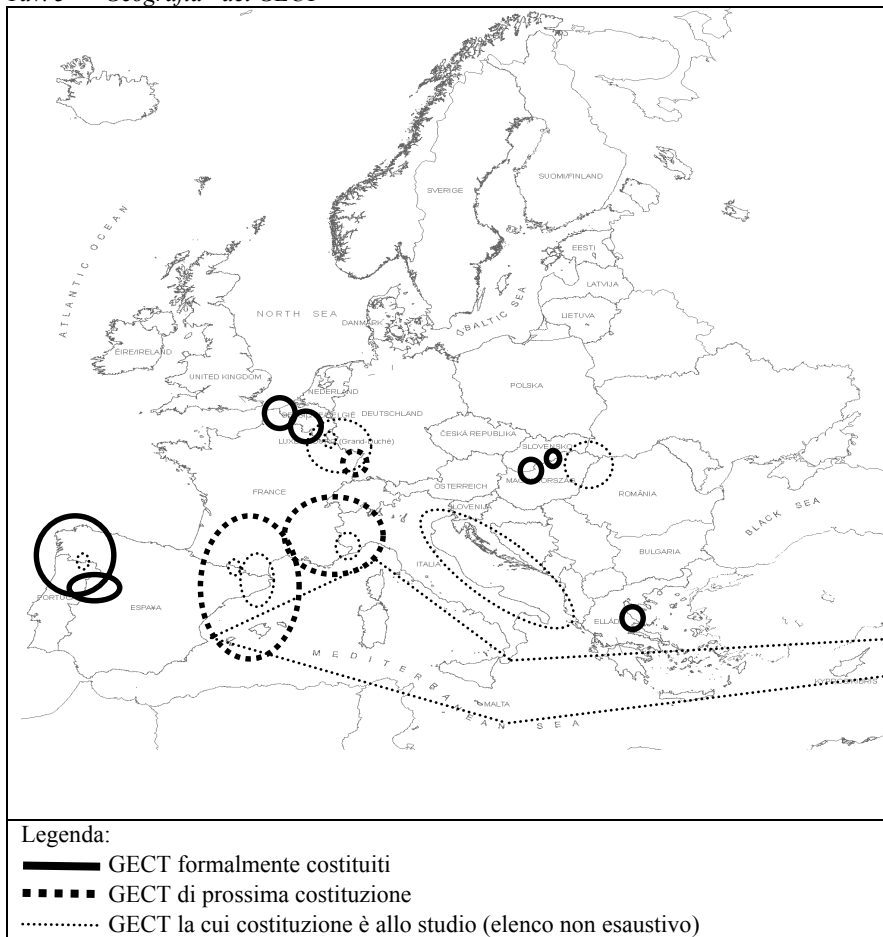
	Paese	Adozione misure	Creazione GECT	Nazionalità Membri GECT	
	Regno Unito	10 lug 07			
	Ungheria	1 ago 07			
	Termine per adozione	1 ago 07			
	Bulgaria	29 ago 07			
	Romania	16 ott 07			
	Portogallo	8 nov 07			
	Grecia	23 nov 07			
	Belgio ⁽¹⁾	21 dic 07			
	Lussemburgo	(?) dic 07			
Norme adottate	Slovenia	20 mar 08	21 gen 08	FR, BE	
	Francia	16 apr 08			
	Danimarca	30 apr 08			
	Repubblica Slovacca	1 mag 08			
	Spagna	18 gen 08			
	Lituania	3 giu 08			
	Estonia	5 giu 08			
	Cipro	9 lug 08	23 ott 08	ES, PT	
	Repubblica Ceca	4 giu 09	12 nov 08	HU, SK	
	Italia	7 lug 09	01 dic 08	CY, FR, EL, IT	
	Austria ⁽²⁾		11 feb 09	HU, SK	
	Germania ⁽²⁾		11 feb 09	ES, PT	
	Norme da adottare	Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Svezia Malta, Irlanda, Paesi Bassi		25 mar 09	BE, FR

⁽¹⁾ norme adottate a livello federale e dalla Regione Fiandre; ⁽²⁾ norme adottate in alcuni Länder.
Fonte: nostra elaborazione alla data di chiusura editoriale (luglio 2009). La raccolta completa dei testi delle misure implementative è disponibile sul sito del Comitato delle Regioni, www.cor.europa.eu/egtc.htm.

Il secondo GECT ad essersi costituito formalmente, Galizia-Portogallo Nord è stato registrato nell'ottobre 2008 e cinque altri si sono aggiunti durante i cinque mesi successivi fino a marzo 2009. Finora, si può osservare una prevalenza nella costituzione dei GECT sugli stessi confini (Francia-Belgio, Spagna-Portogallo, Repubblica Slovacca-Ungheria) e, spesso, su territori adiacenti o sovrapposti. Questo si deve a diversi fattori: la combinazione dell'adozione di disposizioni nazionali GECT in entrambi i Paesi confinanti, la preesistenza di accordi bilaterali di cooperazione, come pure l'effetto incitante a livello locale di assistere alla costituzione di un GECT nelle vicinanze.

Le tavole seguenti forniscono una rappresentazione dei GECT formalmente costituiti, quelli prossimi ad essere costituiti, e quelli la cui costituzione è attualmente in fase di studio (elenco non esaustivo), alla data di chiusura editoriale (fine luglio 2009).

Tav. 3 – “Geografia” dei GECT



Fonte: nostra elaborazione.

Scorrendo le tavole, si può rilevare che i GECT costituiti o in preparazione mirano principalmente ad uno sviluppo del territorio di cooperazione tramite una gamma integrata di politiche settoriali.

Fra i GECT prossimi ad essere costituiti, nel pieno della forma verosimilmente entro l'anno 2009, ci sono anche due grandi Euroregioni, Pirenei-Mediterraneo e Alpi-Mediterraneo, nonché l'Eurodistretto Strasburgo-Ortenau, che gravita intorno ad un punto transfrontaliero topograficamente molto simbolico per il progetto europeo.

Tav. 4 - GECT formalmente costituiti¹⁴

GECT			Membri			Ambito di riferimento	
Nome	Natura giuridica	Data costituz.	Paesi ¹⁵	Nr	Natura	Territorio (km2)	Pop. 1000ab.
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai www.lillemetropole.fr	Pubblica	21.01.08	BE, FR	14	Diversi livelli di governo	3.544	2.000
Compito principale del gruppo è assicurare una cooperazione transfrontaliera efficiente e coerente e migliorare la qualità della vita quotidiana degli abitanti, attraverso la promozione di un dialogo politico costante tra i partner e la preparazione e la gestione di progetti cofinanziati dall'UE.							
Galizia-Portogallo Nord (GNP)	Pubblica	23.10.08	ES, PT	2	Regionale	50.852	6.817
Questo GECT è finalizzato a: elaborazione di un piano di cooperazione strategica Galizia-Portogallo Nord 2007-2013, sviluppo del sistema di trasporto e dell'accessibilità transfrontaliera, creazione di un cluster integrato nel settore marittimo, internazionalizzazione delle PMI, protezione dell'ambiente e sviluppo urbano sostenibile.							
Ister-Granum EGTC Limited www.istergranum.hu	Privata	12.11.08	HU, SK	85	Comunale	2.000	2.000
Questa cooperazione si concentra su: comunicazione, trasporti pubblici, politica dell'energia, assistenza sanitaria, turismo. Il GECT si occuperà anche di realizzare trasmissioni televisive comuni bilingui, un sistema comune di gestione dei trasporti pubblici, un'agenzia comune per le energie rinnovabili, un sistema regionale di assistenza sanitaria, la gestione congiunta delle destinazioni turistiche e una serie di itinerari turistici a tema.							
Amphictyony www.amphictyony.gr	Privata	01.12.08	CY, FR, EL,IT	50	Comunale	n.d.	n.d.
Questo cooperazione tra municipi ha il fine di creare un ambiente di pace duratura e sviluppo sostenibile nel Mediterraneo, idealmente ispirato ai principi di libertà, democrazia, giustizia, sicurezza e protezione dell'ambiente.							
Karst-Bodva EGTC Limited	Privata	11.02.09	HU, SK	3	Comunale	53	2
L'obiettivo di questo gruppo è sostenere la cooperazione e lo sviluppo armonioso, rafforzando la coesione economica e sociale tra i territori posti sui due lati della frontiera.							
Duero-Douro www.duero-douro.com	Pubblica	11.02.09	ES, PT	175	Comunale	8.785	103
Gli ambiti di cooperazione sono: pari opportunità, sviluppo economico e locale, trasporti pubblici, nuove tecnologie, in particolare tecnologie per l'informazione e la comunicazione, ambiente e sviluppo sostenibile, turismo, cultura.							
Fiandre Occidentali/ Fiandre-Dunquerque-Côte d'Opale www.cud.fr	Pubblica	25.03.09	BE, FR	13	Diversi livelli di governo	7.808	2.079
Il GECT ha la finalità di garantire la rappresentanza e il coordinamento transfrontaliero delle attività dei partner e di definire le strategie e i programmi d'azione transfrontalieri che soddisfino le esigenze degli abitanti della regione.							

¹⁴ "Il GECT ottiene la personalità giuridica il giorno della registrazione o della pubblicazione, a seconda di quale si verifichi per prima", art. 5 (1) Reg. (CE) 1082/2006. Gli avvisi d'istituzione dei GECT sono consultabili su www.ted.europa.eu. Le Convenzioni e gli Statuti dei GECT registrati sono consultabili sul sito del Comitato delle Regioni www.cor.europa.eu/egtc.htm.

¹⁵ Il GECT ha la sua sede sociale nel Paese sottolineato.

Tav. 5 - GECT di prossima costituzione¹⁶

GECT		Membri			Ambito di riferimento	
Nome	Natura giuridica	Paesi ¹⁷	Nr.	Natura	Territorio (km ²)	Popolaz. (1000 ab.)
Euroregione Pirenei-Mediterraneo www.euregio.eu	Pubblica	ES, <u>FR</u>	4	Regionale	109.666	13.550
Lo sviluppo sostenibile è al centro della futura progettazione di questa cooperazione. Particolare attenzione a: sviluppo economico interregionale, cultura, innovazione; ricerca e sviluppo tecnologico, turismo, protezione dell'ambiente, miglioramento dei servizi di telecomunicazioni, trasporto.						
Euroregione Alpi- Mediterraneo www.euroregion-alpes-mediterranee.eu	Pubblica	<u>FR</u> , IT	5	Regionale	109.179	16.880
Il GECT si occuperà di cinque tematiche di grande importanza per i territori interessati, sulla base di altrettanti gruppi di lavoro creati dai partner dell'Euroregione. Al momento il dossier "accessibilità e trasporti" è coordinato dalla regione Piemonte, "innovazione e ricerca" dalla regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra, "ambiente, prevenzione del rischio e sviluppo sostenibile" dalla regione Rodano-Alpi, "turismo e cultura" dalla Liguria, "istruzione e formazione" dalla Valle d'Aosta.						
Eurodistretto Strasburgo-Ortenau www.eurodistrict.eu	Pubblica	<u>FR</u> , DE	7	Comunale	2.176	868
Il GECT ha per missione la realizzazione di progetti per lo sviluppo sostenibile e gestione integrata del territorio, la promozione del bilinguismo, lo sviluppo di uno spazio culturale transfrontaliero, il rafforzamento della cooperazione con le Istituzioni e gli organismi europei, la mutualizzazione di infrastrutture e servizi, la promozione delle reti e delle associazioni transfrontaliere fra attori socio-economici.						

Occorre inoltre segnalare l'emergere di alcuni GECT monotematici, la cui missione risulterebbe funzionalmente molto più concentrata. Guardando ai GECT *in fieri*, troviamo ad esempio l'Ospedale Transfrontaliero di Cerdagne, che si occuperebbe di servizi sanitari in una valle pirenaica tra Francia e Spagna¹⁸, come pure il progetto di un'area naturale protetta transfrontaliera da definirsi con un GECT tra il Parco Nazionale del Mercantour (FR) ed il Parco Regionale Alpi Marittime (IT).

Questi GECT monotematici potrebbero diventare delle interfacce "convalidate" per realizzare, anche su scala sperimentale ed avanzata, politiche

¹⁶ I partner hanno già concordato la Convenzione e lo Statuto. Le procedure d'approvazione da parte delle autorità nazionali sono in corso.

¹⁷ Il GECT avrà la sua sede sociale nel Paese sottolineato.

¹⁸ Interessante notare l'asimmetria istituzionale che sarebbe alla base della costituzione di questo GECT, coerentemente con la differente distribuzione della competenza in materia sanitaria. Il protocollo di cooperazione preliminare è stato sottoscritto il 19 marzo 2007, sul lato francese dal Ministro della Repubblica per la Sanità, sul lato spagnolo dal suo omologo a livello regionale presso la Regione della Catalogna.

settoriali dell'UE¹⁹. Applicazioni simili potrebbero emergere nell'ambito dell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale (per esempio facendo leva sull'esperienza dei passati programmi LEADER+) o dei programmi europei per la formazione e l'avvio al lavoro (es.: programma Leonardo) o di quelli per l'ambiente (es.: Life).

Tav. 6 - GECT la cui costituzione è allo studio (elenco non esaustivo)²⁰

Nome della cooperazione	Paesi dei partner	Ambito di cooperazione
Ospedale transfrontaliero Cerdagne www.hcerdanya.eu	ES, FR	Salute transfrontaliera
La Grande Région www.granderegion.net	BE, DE, FR, LU	Sviluppo territoriale integrato di area vasta
Parc Mercantour–Parco Alpi Marittime www.mercantour.eu www.parcalpimarittime.it	FR, IT	Conservazione e valorizzazione di aree naturali protette
Espai Català Transfronterer	ES, FR	Cooperazione interprovinciale
Alzette-Belval 2015	FR, LU	Riqualificazione urbana e territoriale di un bacino carbonifero
EURIMED	CY, EL, ES, FR, IT, MT	Rete delle principali isole mediterranee
UTTS Ung-Tisza - Túr - Sajó (o UTT ung-Tisza-Túr)	HU, RO, SK, UC	n.d.
Eurocidade Chaves-Verin	ES, PT	Sviluppo urbano transfrontaliero
Comunità di lavoro Alpe-Adria www.alpeadria.org	A, H, HU, IT, SI	Sviluppo territoriale integrato di area vasta
Euroregione adriatica www.adriaticeuroregion.org	AL, EL, H, ME, SI	Sviluppo sostenibile del bacino marittimo

Fonte: nostra elaborazione su varie fonti, in particolare CdR168/2009.

4. GECT, un contributo alla coesione territoriale?

Nel 1999 a Potsdam gli Stati Membri adottarono lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE). Alla vigilia del grande ampliamento e delle riforme istituzionali, quel documento poneva le basi per una prima riflessione sulla gestione territoriale del continente. Tale riflessione riprendeva corpo solo alcuni anni dopo, grazie allo sforzo congiunto e finalmente consecutivo di alcune Presidenze dell'Unione: Paesi Bassi nel 2004, Lussem-

¹⁹ “Le regioni transfrontaliere sono considerate come laboratori d'integrazione europea. Gli interessati da agglomerati o aree naturali transfrontaliere potrebbero, ad esempio, mettere alla prova piani di sviluppo integrato e fornitura di servizi”, Commissione Europea (2009c).

²⁰ Molteplici partenariati di cooperazione, attualmente operanti sotto diverse forme, stanno considerando la trasformazione in GECT, segnando un diverso livello di avanzamento nella riflessione politica e giuridico-tecnica sulla finalizzazione del processo. L'elenco intende essere puramente indicativo, sia rispetto all'esito dei casi esposti che all'emergere di altri casi.

burgo e, per gli aspetti urbani, Regno Unito nel 2005. Il 2007 segna un passaggio fondamentale a livello intergovernativo. I ministri responsabili della Pianificazione territoriale e dello Sviluppo Regionale, associando la Commissione Europea, adottano l'*Agenda Territoriale dell'Unione Europea*, sotto presidenza tedesca, ed il relativo *Piano d'Azione*, sotto la successiva presidenza portoghese. Questo processo, meritevole nei propositi, si confronta tuttavia con diversi limiti: l'instabile quadro istituzionale di riferimento in attesa della ratifica del Trattato di Lisbona, l'eterogeneità delle competenze (sviluppo regionale, pianificazione territoriale, politiche urbane, ambiente, infrastrutture, etc.) rappresentate alle riunioni ministeriali, il carattere informale di questi vertici (non esiste infatti una formazione ufficiale del Consiglio per le politiche regionali o di sviluppo territoriale), la difficoltà di coordinamento delle diverse agende politiche ed operative che sconta i tradizionali limiti del metodo aperto di coordinamento, acuiti dalla trasversalità tematica ed interistituzionale (es. Stato-Regioni) della competenza in materia di politica territoriale a livello nazionale.

Accanto agli Stati Membri, è la Commissione Europea a prendere l'iniziativa ad Ottobre 2008, pubblicando il suo *Libro Verde sulla Coesione Territoriale* ("Trasformare la diversità territoriale in un punto di forza") ed aprendo una consultazione presso gli stakeholders, che in pochi mesi ha raccolto quasi 400 contributi²¹. A cavallo tra il 2008 ed il 2009 le riflessioni sul concetto e sulle politiche per la coesione territoriale hanno quindi alimentato un interessante dibattito, destinato a continuare in vista di tre importanti scadenze: l'auspicata entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il rinnovo delle Istituzioni, la definizione del quadro multiennale delle priorità politiche e finanziarie per il periodo post-2013.

L'impianto concettuale del Libro Verde si articola intorno a tre ambiti di policy: *la concentrazione*, ovvero come raggiungere una massa critica riducendo nel contempo le esternalità negative, *il collegamento*, ovvero come rafforzare l'accesso infrastrutturale e di servizio per le aree più arretrate, e *la cooperazione*, ovvero come superare le frontiere amministrative in modo da realizzare sinergie²².

²¹ Il sito http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_it.htm riporta il testo della Comunicazione della Commissione Europea COM(2008)616 ed i contributi alla consultazione. Una sintesi dei risultati della consultazione è stata prodotta dalla Commissione Europea all'interno della *Sesta Relazione Intermedia sulla coesione economica e sociale*, COM(2009)295. Per un'analisi dei contributi al Libro Verde in chiave GECT si consiglia invece di consultare il documento realizzato dal Comitato delle Regioni (2009c).

²² Questo impianto concettuale riprende, rielaborandolo sulla realtà europea, quello del World Development Report 2009 della World Bank, in cui i tre ambiti di intervento delle politiche territoriali sono: *densità, distanza e divisione*.

In particolare la cooperazione viene indicata come *modus operandi* essenziale per affrontare le questioni di concentrazione e di collegamento²³.

Come ci ricorda il Libro Verde, una maggiore cooperazione transregionale e transnazionale solleva questioni di governance: quale ruolo dovrebbe svolgere la Commissione nell'incoraggiare e sostenere la cooperazione territoriale? Sono necessarie nuove forme di cooperazione territoriale? È necessario elaborare nuovi strumenti legislativi e di gestione per facilitare la cooperazione, anche lungo le frontiere esterne?

Il risultato della consultazione ha evidenziato alcune tendenze nelle risposte alle questioni di cui sopra. Ad esempio la necessità di una maggior implicazione della Commissione in termini di incentivo e di accompagnamento nel policy-making per la cooperazione territoriale (“Esiste una forte domanda di rafforzamento della cooperazione territoriale, per renderla più strategica ma nel contempo più flessibile e semplice”, Commissione Europea (2009c)).

Pur riconoscendo che il numero dei gruppi cooperativi già costituiti è ancora troppo esiguo e l'esperienza applicativa estremamente limitata, lo strumento GECT raccoglie un giudizio pressoché unanime in termini di potenzialità nel rafforzare le politiche territoriali europee e quelle locali, evidenziando l'opportunità di estenderne l'utilizzo anche sulle frontiere esterne.

Il valore aggiunto del suo intervento può misurarsi su più fronti: 1) una pianificazione integrata delle politiche settoriali su scala territoriale transfrontaliera; 2) l'aggregazione complementare dei diversi livelli di competenza di governo (es. nazionale, regionale, locale); 3) la definizione degli interventi su scale territoriali variabili ed adattabili ai bacini di intervento; 4) la capacità di “strutturazione coesiva” del territorio europeo nelle sue varie componenti e nel suo insieme.

In effetti leggendo gli obiettivi “politici” e le missioni operative declinate all'interno dei GECT costituiti (vedasi Convenzioni stipulate) si denota una maggior propensione alla definizione di un sistema integrato di cooperazione e di governance territoriale ampia, rispetto ad un orientamento meramente funzionale alla realizzazione del singolo progetto che si evincerebbe dalla lettera del Regolamento (CE) 1082/2006.

²³ Si legge nel Libro Verde: “I problemi di collegamento e di concentrazione possono essere risolti efficacemente solo con una forte cooperazione a diversi livelli. Analogamente, i problemi ambientali associati al cambiamento climatico, alle inondazioni, alla perdita di biodiversità, all'inquinamento o al pendolarismo non rispettano frontiere di nessun tipo e richiedono pertanto cooperazione”. Inoltre: “Per far fronte efficacemente a questi e ad altri problemi occorre una risposta politica su scala geografica variabile, che comporta la cooperazione fra autorità locali vicine in alcuni casi, fra paesi diversi in altri casi e fra l'UE e i paesi confinanti in altri ancora”.

Per quanto concerne l'aggregazione complementare dei diversi livelli di governo esistono due primi casi illustrativi, il GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ed il GECT Fiandre Occidentali/Fiandre-Dunquerque-Côte d'Opale, dove tutti i livelli di governo (centrale, regionale, provinciale, intercomunale e comunale) risultano coinvolti in virtù della finalizzazione multi-tematica della cooperazione e quindi della necessità di aggregare orizzontalmente e verticalmente i vari segmenti di competenze e responsabilità, specie su una frontiera dove si ritrovano uno Stato fortemente centralizzato (FR) ed uno Stato federale sui generis (BE). Il successo si misurerà sulla capacità effettiva di questi attori di interloquire, profilare una strategia di sviluppo territoriale congiunta e realizzare concretamente progetti con un impatto positivo sulle comunità locali.

I GECT stabiliti (*e quelli in procinto di esserlo*) dimostrano anche un'applicabilità estremamente variabile rispetto all'ampiezza del bacino geografico di cooperazione. Possiamo considerare infatti casi assai diversificati come i seguenti: a) Euroregioni su vasta scala (Galizia- Portogallo Nord, *Pirenei-Mediterraneo*, *Alpi-Mediterraneo*), con un territorio che va da 50.000 a 100.000 km² ed una popolazione da 5 ad oltre 15 milioni di abitanti; b) territori interprovinciali di medie dimensioni (Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, *Eurodistrict Strasburgo-Ortenau*, Ister-Granum, Fiandre Occidentali/Fiandre-Dunquerque-Cote d'Opale, Duero-Douro) con un'estensione che va da 2.000 a 10.000 km² ed una popolazione fino ad un massimo di 2 milioni di persone; c) cooperazioni transfrontaliere di prossimità o intermunicipale, come Karst-Bodva (53 km² e circa 2.000 abitanti) o Amphictyony.

La "geografia GECT" si radica inoltre su territori estremamente differenti rispetto ai temi della concentrazione/policentrismo/connettività nello sviluppo complessivo del tessuto territoriale del nostro continente.

Abbiamo (*progetti di*) GECT che tendono a consolidare il centro della cosiddetta "banana blu" (es.: *Grande Région*, *Strasburgo-Ortenau*); GECT come quelli di Fiandre Occidentali/Fiandre-Dunquerque-Cote d'Opale ed Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai che tendono a rafforzare le aree urbane e rurali intermedie rispetto al grande triangolo metropolitano Londra-Parigi-Bruxelles; GECT, come l'*Euroregione Alpi-Mediterraneo* e l'*Euroregione Pirenei-Mediterraneo*, che tendono a prolungare ed articolare ulteriormente le principali "dorsali territoriali" europee (intese come immagine di densità socio-economica ed infrastrutturale), ad esempio spingendole a sud verso il Mediterraneo; infine GECT, come Galizia- Portogallo Nord, Duero-Douro, Amphictyony, Ister-Granum, Karst-Bodva, che tendono piuttosto ad operare alla periferia del territorio europeo, nel tentativo di aggregare e valorizzare le rarefatte risorse territoriali locali.

Last but not least, una serie di sfide socio-economiche ed ambientali, stanno definendo nuove aree di cooperazione territoriale su scala macroregionale²⁴. In particolare l'UE insieme agli Stati Membri sta lanciando alcune esperienze pilota estremamente interessanti per la sperimentazione di strategie territoriali integrate a livello di bacino con una confluenza degli strumenti e dei finanziamenti comunitari, nazionali e locali ed una governance multilivello, seppur ancora in fase di definizione. Il primo "laboratorio territoriale" si è costituito per l'elaborazione di una Strategia dell'UE per la Regione del Mar Baltico²⁵, strategia che sarà formalmente adottata insieme al suo piano di azione nel corso della Presidenza svedese dell'Unione nel corso del secondo semestre 2009. Sullo stesso modello, ed in vista di una possibile adozione in corrispondenza della Presidenza ungherese dell'Unione nel primo semestre 2011, si sta avviando l'elaborazione di una strategia/piano d'azione per il bacino del fiume Danubio²⁶.

In questa prospettiva alcune tipologie di GECT potrebbero costituire delle strutture di governance e/o di veicolo progettuale estremamente efficace per le realizzazioni delle suddette strategie. GECT come quelli Euro-regionali stanno infatti innalzando l'ambizione della cooperazione ad una scala territoriale superiore, che va oltre la stretta prossimità transfrontaliera (es. 150 km, come da Regolamento dei Fondi strutturali) e tende piuttosto a proiettarsi in una dimensione macroregionale "funzionale", cioè definita dal basso sulla base di esigenze comuni, di beni ambientali ed infrastrutturali comuni, di convergenze nei processi decisionali di prossimità. Benché con una visione alta del territorio circostante, in grado di strutturare meglio sia i territori di riferimento che contribuire allo sviluppo del bacino più ampio in cui sono inseriti.

A titolo di esempio il Mediterraneo occidentale²⁷. L'eventuale consolidamento dei due GECT euroregionali *in fieri*, Pirenei-Mediterraneo (Catalogna, Isole Baleari, Linguadoca-Rossiglione, Mezzogiorno-Pirenei) ed Alpi-Mediterraneo (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Rodano-Alpi, Proven-

²⁴ Commissione Europea (2009a).

²⁵ Commissione Europea (2009b).

²⁶ Consiglio Europeo (2009).

²⁷ Nell'intero bacino del Mediterraneo abbiamo già un GECT "intercomunale" costituito, Amphictyony, ed altri GECT in fase di studio come l'eventuale trasformazione dell'Euroregione Adriatica (attualmente costituita sotto forma di fondazione di diritto croato) e la costituzione del GECT EURIMED tra le grandi isole del bacino (Isole Baleari, Corsica, Sardegna, Sicilia, Malta, Creta, Cipro).

za-Alpi-Costa Azzurra) potrebbe fornire una spinta propulsiva notevole alla realizzazione di progetti strutturanti per l'intero bacino marittimo²⁸.

5. Governance, tutto bene?

Parlando di politiche territoriali e di coesione, elemento dirimente diventa la qualità della governance che “tiene insieme” i vari attori che interagiscono con varie competenze sullo stesso territorio. In questo senso il Regolamento GECT è un caso assai interessante di *multilevel governance*, cioè di “un’azione coordinata dell’Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell’UE. Tale modalità di governance implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti”, come sottolineato dal Comitato delle Regioni (2009d) nel suo recente *Libro Bianco sulla Multilevel Governance*.

Anche sul fronte governance è in parte prematuro esprimere un giudizio su quello che potrà essere l’impatto effettivo dei GECT, essendoci delle buone premesse, ma mancando ancora un numero sufficiente di GECT costituiti e di realizzazioni sul campo. Alcune riflessioni si possono tuttavia sviluppare sulla base di una lettura comparata delle Convenzioni e degli Statuti²⁹ dei GECT (o progetti di).

In particolare sembra emergere una tendenza ad estendere la portata del Regolamento. Sebbene gli Stati membri abbiamo dimostrato una certa volontà di limitare il Regolamento GECT ad una cooperazione di tipo puramente operativo, a livello per esempio di gestione dei fondi dell’UE³⁰, sco-

²⁸ A titolo di esempio, i Presidenti delle Regioni partner dell’Euroregione Pirenei-Mediterraneo hanno firmato il 18 giugno 2009 un accordo per la costituzione di un “Campus euroregionale” che farebbe leva sulla quarantina di istituti di insegnamento superiore (università e grandi scuole), sul mezzo milione di studenti e sui quarantamila ricercatori oltre che su un patrimonio notevole di ricerca pubblica e privata che gravita sul territorio dell’Euroregione. La concretizzazione di questo ambizioso progetto creerebbe il primo campus europeo ed il settimo al mondo per numero di studenti. Maggiori informazioni disponibili su <http://www.euroregio.eu>.

²⁹ In base all’art. 2 del Regolamento, la gerarchia normativa per i GECT è la seguente: il Reg. (CE) 1082/2006, le disposizioni della Convenzione e dello Statuto, il diritto dello Stato membro dove il GECT ha la sua sede sociale, tenuto conto della sua struttura costituzionale.

³⁰ Art. 7 (3) del Reg (CE) 1082/2006: «... i compiti dei GECT si limitano essenzialmente all’attuazione di programmi o di progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, a titolo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, del Fondo Sociale Europeo e/o del Fondo di Coesione».

priamo l'emergenza di un fatto politico inequivocabile. Un evidente impegno politico ai più alti livelli, soprattutto presso Regioni ed Enti locali, per utilizzare il GECT quale piattaforma di governance transfrontaliera, strumento versatile per uno sviluppo territoriale integrato e per una rappresentazione politica degli interessi comuni verso l'esterno. Questo epifenomeno è cristallino nel leggere alcune Convenzioni/Statuti: 1) la maggior parte di essi indicano come obiettivi del GECT il rafforzamento della coesione politica interna e la promozione degli interessi comuni verso l'UE e le Istituzioni nazionali. Tutto questo non è sollecitato dalla formulazione del Regolamento; 2) la maggior parte di essi prevede la figura di un Presidente, e di un ufficio di Presidenza, che è permesso ma non indicato esplicitamente nell'attuale formulazione del Regolamento³¹; 3) alcuni di essi profilano il ruolo del loro (ufficio di) rappresentanza a Bruxelles³²; 4) alcune Regioni decidono di firmare la loro Convenzione e gli Statuti GECT a Bruxelles in un contesto istituzionale e politico di alto livello³³.

Ora, a fronte di questo forte "investimento politico" locale con proiezione europea, l'atteggiamento di alcune autorità nazionali è molto più cauto e conservatore. L'adozione delle misure nazionali di implementazione, oltre che in ritardo, è stata in più casi oggetto di querelle interistituzionale tra il livello centrale e quello regionale-locale. Ciascuno proteso a leggere il Regolamento in termini di maggiore tutela delle proprie prerogative e di restrizione del campo di azione altrui³⁴.

Un primo banco di prova per la governance è quindi proprio la "quadatura" delle regole implementative nazionali, sia rispetto al Regolamento, che ai quadri istituzionali nazionali di riferimento, che in termini di compatibilità con le misure adottate dagli altri Stati Membri, soprattutto quelli confinanti, più probabilmente partner nella cooperazione GECT³⁵.

³¹ L'art. 10 del Reg. (CE) 1082/2006 indica che un GECT avrà almeno i seguenti organi: "(a) un'Assemblea, (...) (b) un Direttore (...). Gli statuti possono prevedere altri organi, aventi competenze chiaramente definite".

³² Vedere: Euroregione Alpi-Mediterraneo, art. 4 del progetto di Convenzione; Euroregione Pirenei-Mediterraneo, artt. 8 e 13 del progetto di Statuto.; GECT Ister-Granum, art. 2 dello Statuto.

³³ Vedere: Euroregione Pirenei-Mediterraneo al Parlamento europeo, 3 dicembre 2009.

³⁴ La vicenda italiana in questo senso è sufficientemente indicativa. Si rimanda a Ciaffi A., (2009).

³⁵ Si segnalano, tra le altre, le seguenti incompatibilità potenziali emergenti in materia di: a) acquisizione della personalità giuridica (pubblica o privata) e del relativo diritto di adesione da parte di talune categorie di partner di altri Stati membri; b) procedure di registrazione e disposizioni relative al regime di responsabilità (limitata o illimitata), che possono variare notevolmente da uno Stato Membro ad un altro; definizione di meccanismi flessibili

Un secondo banco di prova lo si ha al momento della notifica della costituzione/partecipazione al GECT da parte dei relativi membri alle autorità nazionali degli Stati Membri di riferimento. Qui il “controllo” da parte delle autorità nazionali dovrebbe esercitarsi nei limiti dell’art. 4 del Regolamento³⁶, tuttavia permangono spazi di apprezzamento che rimandano al delicato tema dell’interesse pubblico e possono creare un confronto interistituzionale anche acceso³⁷.

Un terzo banco di prova è rappresentato dall’approccio più o meno proattivo delle Istituzioni ai vari livelli nel costituire forme di partenariato coerenti con i territori ed i temi della cooperazione. Una partecipazione “condivisa e leale” delle autorità nazionali nei GECT non è da evitare, piuttosto da incoraggiare ove ne esistano condizioni di necessità e/o opportunità oggettive. Ad un livello diverso si pone la questione della formazione del partenariato a livello più locale: quale ruolo e quale formato riservare, ad esempio al sistema delle città o dei municipi all’interno dei grandi GECT euroregionali? Come combinare efficacemente l’eventuale incidenza sullo stesso territorio (o su consistenti parti sovrapposte di esso) di più GECT costituiti da autorità di governo di livello diverso? Come combinare una cooperazione “aperta” al partenariato socio-economico con un necessario elemento di vision e leadership assicurato da un vertice politico-istituzionale?

Molte di queste domande richiedono delicati dosaggi nella tessitura dei rapporti interistituzionali e politici a livello locale e transfrontaliero/transnazionale.

Esistono poi alcuni quesiti che invece possono essere affrontati in sede di revisione dello stesso Regolamento, presumibilmente da realizzarsi nel periodo tra il 2011 e la chiusura del negoziato finanziario-legislativo per la

di controllo finanziario, che evitino doppioni a causa della tendenza degli Stati membri a trattare la questione ancora in una logica piuttosto intergovernativa che comunitaria.

³⁶ Reg. (CE) 1082/2006, art. 4, co. 3: “A seguito della notifica a norma del paragrafo 2 da parte di un membro potenziale, lo Stato membro interessato approva, tenuto conto della sua struttura costituzionale, la partecipazione al GECT del membro potenziale, a meno che ritenga che tale partecipazione non sia conforme al presente regolamento o alla legislazione nazionale, anche per quanto concerne i poteri e doveri del membro potenziale, o che tale partecipazione non sia giustificata per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico di detto Stato membro. In tal caso, lo Stato membro motiva il proprio rifiuto”.

³⁷ A titolo di esempio. Attraverso Delibera del Consiglio dei Ministri del 23 Aprile 2009 il governo centrale Italiano ha promosso la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale della legge 1 del 16 Febbraio 2009, con la quale la Regione Liguria disciplina la partecipazione alla costituzione del GECT Euroregione Alpi-Mediterraneo, attraverso la stipula della Convenzione e dello Statuto.

politica di coesione post-2013³⁸. Tra i punti di possibile revisione del Regolamento si possono includere delle disposizioni che rendono accessibile il partenariato GECT anche ai soggetti privati (questione rilevante ad esempio nella fornitura di servizi pubblici) e che rendano la partecipazione dei partner provenienti da Stati non membri dell'UE meno problematica che nella situazione attuale. Ciò valorizzerebbe l'utilizzo del GECT soprattutto sulle frontiere esterne dell'UE, a supporto di una politica di partenariato e vicinato più fortemente radicata sulle cooperazioni locali.

Esiste un'ulteriore ordine di questioni. Il GECT di per sé non è in grado di superare tutte le differenze transfrontaliere tra quadri normativi ed amministrativi in materia di legislazione del lavoro, tutele previdenziali ed assistenziali, in particolare con riferimento all'impiego del personale nelle strutture comuni del GECT³⁹. Tuttavia una valutazione sistematica ed accurata di queste problematiche e delle eventuali soluzioni sviluppate a livello locale potrebbe contribuire, quale cartina di tornasole, a rendere più evidenti questi gap nel processo di integrazione europea ed eventualmente a stimolare, anche politicamente, azioni intese a correggere tali disfunzioni.

6. Conclusioni

Lo sviluppo coeso dei territori può costituire un indirizzo maggiore nelle scelte del policy maker, o rimanere una variabile di aggiustamento.

All'interno dell'Unione Europea la questione è di primaria importanza, sia per il destino dei territori in sé sia per la natura politica che si vuole assicurare al futuro del progetto di integrazione.

La questione sul tavolo, in effetti, concerne molteplici scelte di fondo per l'Europa, quali: 1) l'identificazione dei bacini territoriali di intervento (regolamentazione, politiche di spesa, etc.) in base alle esigenze funzionali piuttosto che ai soli confini amministrativi; 2) l'allocazione delle scarse risorse tra le diverse politiche finanziate tramite il bilancio comunitario; 3) i modelli di interazione tra i diversi livelli di governo (europeo, nazionale e sub-nazionale) nelle scelte determinanti la configurazione dei singoli territori europei e del loro insieme.

³⁸ Reg. (CE) 1082/2006, art. 17: "Entro il 1 agosto 2011 la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto sull'attuazione del presente regolamento e proposte di modifica se del caso".

³⁹ Notate le disposizioni dettagliate per quanto riguarda il personale GECT incluse nello statuto (artt. 18-24) del GECT Galizia-Portogallo Nord, come pure nello statuto (artt. 30-36) del GECT Duero-Douro.

Una prerogativa, la politica territoriale, che ad oggi risulta allocata e frazionata a livello nazionale e che trova l'istanza comunitaria piuttosto marginalizzata. È lecito chiedersi se percorsi più condivisi tra i diversi livelli di governo possano dischiudersi con l'introduzione dell'obiettivo della coesione territoriale, a Trattato di Lisbona ratificato.

Il presente articolo non intendeva rispondere a questa domanda, quanto piuttosto investigare se lo strumento giuridico del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), disponibile a Trattati vigenti, potesse già fornire un suo contributo alla risoluzione della questione del governo del territorio europeo. L'analisi svolta sulla base delle esperienze maturate fino ad oggi, seppur poco numerose e molto recenti, ci conduce ad un giudizio positivo.

Il GECT può divenire uno strumento efficace ed efficiente per la gestione integrata, nei territori transfrontalieri, delle politiche settoriali a forte radicamento territoriale quali, a titolo esemplificativo, trasporto, sanità, sviluppo economico, ambiente, politiche agricole e rurali, cultura. Esso può inoltre facilitare il coordinamento anche all'interno di aree funzionali macroregionali più vaste. Il suo potenziale innovativo risiede nella capacità di associare attraverso le frontiere diversi livelli di governo, nonché il più vasto partenariato territoriale, in un sistema di multilevel governance che tende ad aggregare una massa critica di competenze e di risorse, facendole confluire in un unico soggetto giuridico nel momento della programmazione e della realizzazione progettuale.

Sul fronte della coesione territoriale il GECT può concretamente assumere il ruolo dell'esploratore che si appresta a varcare il ponte tra la base giuridica esistente e quella attesa nel futuro, con l'auspicata ratifica del Trattato di Lisbona. Le nuove strutture possono infatti divenire dei relay importanti per la lettura congiunta dei territori, l'individuazione condivisa dei fabbisogni e delle priorità di azione, la programmazione, la realizzazione degli interventi, la valutazione ex-ante ed ex-post dell'impatto delle politiche e della legislazione comunitaria.

In quest'ottica il sistema Europa potrebbe convintamente far leva su questo strumento di governance, di cui già dispone. Affinché ciò avvenga è tuttavia necessaria una convergenza di contributi: a livello europeo, nazionale e regionale/locale.

A livello europeo è necessario assicurare un monitoraggio puntuale e costruttivo del nuovo strumento legale al fine di evidenziare prontamente ostacoli nell'applicazione ma anche di favorire lo scambio di buone prati-

che tra i GECT in funzione e quelli in fase di costituzione⁴⁰. Occorre inoltre una certa consequenzialità sul fronte delle priorità politiche e finanziarie del bilancio dell'Unione Europea. Non serve un bilancio che sussidi le spese di funzionamento dei futuri GECT. Occorrono tuttavia proposte programmatiche convincenti e risorse finanziarie adeguate per assicurare quelle politiche comunitarie di investimento sui territori, che possano far leva su un substrato istituzionale di solida cooperazione territoriale. Alla vigilia di importanti discussioni, come quelle sulla revisione del quadro finanziario dell'Unione per il periodo post-2013, è necessario che la questione delle forme di partenariato territoriale come leva per le politiche comunitarie contami spazi più ampi e visibili del dibattito politico. In sintesi che emerga una sponda istituzionale e politica, a livello europeo e nazionale, che sia predisposta ad interloquire su progetti concreti con un livello di impegno commisurato a quello emergente dalle iniziative locali.

A livello nazionale occorre, ove necessario, rendere le regole implementative e complementari al Regolamento comunitario il più possibile semplici, chiare, rispettose del dettato legislativo europeo di partenza. Occorre inoltre attivare una condotta politica attenta alle esigenze di cooperazione espresse dalle autonomie territoriali e pronta ad impegnarsi, ove richiesto, su progetti a valenza strategica.

A livello regionale e locale occorre definire una strategia di cooperazione chiara ed intellegibile, che rifugga spinte autonomiste, centralismi auto-referenziali, protagonismi esasperati come pure pleonastiche sovrapposizioni di strutture amministrative e gestionali.

Occorre inoltre che le stesse Istituzioni territoriali, protagoniste della creazione dei GECT, siano pronte a "comunitarizzare" in senso genuino, ed in seguito a processi volontari e progressivi, processi programmatori e risorse finanziarie, nel rispetto comunque del principio di *accountability* democratica rispetto alla propria comunità. Un'opportunità concreta viene oggi offerta, ad esempio dal Regolamento sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che permetterebbe, su base volontaria, di modulare azioni di cooperazione attingendo risorse finanziarie dai programmi operativi regionali/nazionali dell'Obiettivo Convergenza e Competitività.

⁴⁰ Al riguardo si segnala l'iniziativa presa nel 2007 dal Comitato delle Regioni di istituire il *Gruppo di Esperti GECT* con il fine di raccogliere expertise sul campo e metterla a disposizione delle Istituzioni UE e con le finalità di: a) monitorare l'adozione e l'implementazione delle misure nazionali in materia di GECT; b) facilitare lo scambio di esperienze sull'installazione dei GECT a livello territoriale e condividere le migliori pratiche sul campo; c) identificare gli ambiti di applicazione del GECT quale strumento per uno sviluppo territoriale coeso; d) migliorare la comunicazione sulle opportunità e le sfide poste dal GECT a livello territoriale.

Il tema dell'efficacia e dell'efficienza è sicuramente rilevante per il GECT ed è strettamente collegato a quello della governance sui territori. Come contenere un proliferare di GECT? Come evitare che la struttura venga prima delle funzioni? Come non riprodurre nei GECT gli aspetti più patologici insiti nei processi di assegnazione ed esercizio delle cariche istituzionali? Come garantire partecipazione e sussidiarietà? Come far sì che uno strumento pensato per "avvicinare" i cantieri dell'integrazione europea al cittadino, non ne riproduca invece un'immagine inconcludente? Indubbiamente i futuri GECT andranno valutati sulla base della capacità di conseguire risultati concreti e di realizzare i progetti assegnati.

Last but not least, il Regolamento GECT e la cooperazione territoriale europea dimostrano quanto le politiche comunitarie possano contaminare le dinamiche istituzionali interne agli Stati Membri, al di là dei loro obiettivi più immediati. In particolare la politica di coesione europea è sicuramente uno dei principali e più dinamici vettori nel processo di affermazione del ruolo dei poteri locali e regionali sia in ambito nazionale che in contesti territoriali ed istituzionali più ampi. Ovviamente si tratta di un processo interattivo in cui gli assetti istituzionali iniziali hanno un peso rilevante ed a volte di sostanziale contenimento conservativo, ma rispetto a cui il progredire delle politiche comunitarie può facilitare o accelerare l'evoluzione.

Non è tramite un Regolamento, approvato dalle stesse delegazioni governative, che si rivoluzionano assetti inter-istituzionali interni agli Stati Membri o si limano differenze istituzionali, legislative ed amministrative a livello transfrontaliero. Un Regolamento comunitario può tuttavia contribuire a generare o irrobustire una certa dinamica. Può offrire il suo contributo a far progredire la (percezione della) frontiera che separa le politiche interne comunitarie, realizzate in maniera partecipata sul territorio, dai processi tradizionali di politica estera intergovernativa, senza che questi perdano significato e ruolo. Affinché tutto ciò si realizzi occorre ovviamente che tutti i livelli di governo siano in grado di esprimere un elevato grado di maturità istituzionale e siano predisposti a condividere visione programmatica e percorsi realizzativi.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2007), Documenti adottati alla riunione ministeriale informale sullo sviluppo urbano e sulla coesione territoriale, Lipsia, 24 e 25 maggio 2007: A) *Agenda territoriale dell'Unione europea. Verso un'Europa della diversità regionale più competitiva e sostenibile*. B) *The Territorial State and Perspective of the European Union*. www.territorial-agenda.eu.

- Alain Lamassoure (2005), *Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises*, rapporto al Ministro per gli Affari Esteri ed al Ministro delegato per gli Affari Europei, Parigi.
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy*.
- Beltrán S. (2007), Qué esperar de la figura de l'AECT en relación a los organismos de cooperación creados por las comunidades autónomas, *Revista General de Derecho Europeo* n. 14/2007.
- Ciaffi A. (2009), *The implementation process of the EGTC Regulation in Italy: adagio senza brio*. Presentazione all'Accademia Europea di Bolzano, 15 maggio 2009.
- Comitato delle Regioni (2004), *Parere in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)*, Bruxelles.
- Comitato delle Regioni (2007, 2008, 2009), *atti del Gruppo di esperti GECT*, delle conferenze GECT e dei seminari; raccolta di disposizioni nazionali; registro dei GECT, www.cor.europa.eu/egtc.htm.
- Comitato delle Regioni (2008), *parere d'iniziativa EGTC, new impetuous to territorial cooperation in Europe* (CdR 307/2007).
- Comitato delle Regioni (2009a), *EGTC: State of play and perspectives*.
- Comitato delle Regioni (2009b), *Nota alla Commissione COTER sulla situazione attuale del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)* (CdR 168/2009).
- Comitato delle Regioni (2009c), *Il GECT nei contributi al libro verde sulla coesione territoriale* (CdR 169/2009).
- Comitato delle Regioni (2009d), *parere d'iniziativa Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello* (CdR 89/2009).
- Comitato Economico e Sociale Europeo (2007), *Parere d'iniziativa sulle Euroregioni*, ECO/179, Bruxelles.
- Commissione Europea (2007), *Quarto Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale*, COM(2007) 273, Bruxelles.
- Commissione Europea (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale. Trasformare la diversità territoriale in un punto di forza*. (COM (2008) 216).
- Commissione Europea (2009a), *Reflection paper on future cohesion policy*. Informal meeting of Ministers responsible for regional policy, Mariánské Lázně – 22-24 April 2009.
- Commissione Europea (2009b), *Strategia dell'Unione Europea per la regione del Mar Baltico*, COM(2009)248.
- Commissione Europea (2009c), *Sesta Relazione Intermedia sulla coesione economica e sociale*, COM(2009)295.
- Comte H. e Levrat N. (2006), *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, L'Harmattan, Paris.
- Consiglio Europeo (2009), *Consiglio Europeo di Bruxelles del 18 e 19 giugno 2009. Conclusioni della Presidenza*. (11225/2/09).
- DEXIA (2009), *Governi sub-nazionali nell'Unione europea. Organizzazione, responsabilità e finanze*, Dexia Editions, Paris, www.dexia-editions.com.

- Dickmann R. (2006), Il gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), *Il Foro amministrativo*, Volume 5, Fascicolo 10, Consiglio di Stato.
- Embid Irujo A. e Fernandez de Casadevante Romani C. (2007), *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. consideraciones desde el derecho comunitario y el derecho español*, Xunta de Galicia, Vigo.
- ESPON ed INTERACT (2007), *Cooperazione transfrontaliera*, ESPON, Luxembourg.
- Garcia-Duran Huet P. (2005), Vers l'Europe des Eurorégions? L'Objectif de «cohésion territoriale», *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n. 491, septembre 2005.
- INTERACT (2008), EGTC Handbook “What use for European Territorial Cooperation programmes and projects?”, INTERACT, Vienna.
- Janssen G. (2006), *Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*, LIT Verlag, Berlin.
- Levrat N. (2007), *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, studio del Comitato delle Regioni, CdR 117/2007.
- Levrat N. (2008), *Indagine esplorativa su GECT e patti territoriali*. Atti del secondo atelier CdR “Gli strumenti giuridici e politici di multilevel governance”, Bruxelles, 7 novembre 2008, www.cor.europa.eu/atelier.
- Maier J. (2008), *EGTC – Regions’ new instrument for ‘Co-operation beyond borders’*, Master Thesis. Master of European Integration and Regionalism M.E.I.R Bolzano/Luxembourg/Graz/Barcelona 2006-2008.
- Morata F. (2007), La costruzione istituzionale delle Euroregioni, *Le istituzioni del Federalismo*, n.4/2007, Regione Emilia-Romagna.
- Morata F. (2008), *Prima indagine esplorativa su GECT e patti territoriali*, atti del secondo atelier CdR, idem.
- Morata F. e Rodriguez P. (2008), Els actors de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània. Xarxes, percepcions i expectatives, *Working Paper*, n. 19/2008, Institut Univeritari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona. Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya (2005-2007).
- MOT, Mission Opérationnelle Transfrontalière (2007), *Actes de la journée d'information et d'échanges sur le groupement européen de coopération territoriale Metz*, 16 novembre 2006. www.espaces-transfrontaliers.org.
- MOT, Mission Opérationnelle Transfrontalière (2008), *La guida MOT: GECT*. www.espaces-transfrontaliers.org.
- Notre Europe (2001), *Coopération transfrontalière et transnationale, La nouvelle Europa s'invente sur ses marges*.
- OECD (2009), *Investing for growth: building innovative regions*.
- Ottaviano I. (2006), *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Studi sull'integrazione europea*, Vol. 1, Fascicolo 3.
- Perkmann, M. (2003), Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10 no. 2.
- Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 su Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), GUUE L 210.

- Rumford C. (2006), Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance, *Comparative European Politics*, 4/2006.
- Spinaci G. (2006), Politica europea di coesione: finanziamento, orientamento e governance. Il dibattito politico sulle riforme, *Argomenti*, volume 17/2006, FrancoAngeli Editore.
- Spinaci G. (2008), *The EGTC, new legal tool for multilevel territorial governance*. Proceedings of the Regional Studies Association Annual Conference "The dilemmas of integration and competition", Prague, 27-29/5/2008.
- Spinaci G. (2009), *The EGTC and meta-regions as new engine(s) for European integration*. Proceedings of the Regional Studies Association Annual Conference "Understanding and shaping regions: spatial, social and economic futures", Leuven, 6-8/4/2009.
- Spinaci G. e Vara-Arribas G. (2009), *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). New spaces and contracts for European integration?*, in corso di pubblicazione.
- Vara-Arribas G., Bourdin D. (Eds.) (2006), *Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance?* Eipa Book 2006/02, www.eipa.eu.
- Vara-Arribas G. (2008), *Case study: the EGTC in Spain, the state of affairs*. Proceedings of the Second CoR Atelier, idem.
- World Bank (2009), World Development Report 2009.