

# **Sviluppi del GECT sul campo: valore aggiunto e soluzioni ai problemi**

## **Sintesi**

**Il presente documento è stato redatto da  
METIS, GmbH  
e non rappresenta il punto di vista ufficiale del Comitato delle regioni.**

Maggiori informazioni sull'Unione europea e sul Comitato delle regioni sono disponibili sui rispettivi siti <http://www.europa.eu> e <http://www.cor.europa.eu>

Numero di catalogo: QG-80-10-186-EN-C  
ISBN: 978-92-824-2522-0  
DOI: 10.2860/41298

© Unione europea, 2010  
È ammessa la riproduzione parziale previa citazione esplicita della fonte.

*Stampato in Belgio*

## Sintesi

L'obiettivo del presente studio è fornire una descrizione della situazione attuale del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), dimostrare il valore aggiunto del GECT a livello politico e sul campo, e contribuire al dibattito sulla revisione della legislazione e al lavoro in corso sulla *governance* multilivello. La metodologia seguita combina la ricerca pratica con le indagini sui GECT già costituiti. Lo studio contiene informazioni aggiornate sulle disposizioni nazionali adottate in materia, fornisce una descrizione approfondita di dieci studi di casi, riassume i risultati, le tendenze e i modelli principali e formula raccomandazioni concrete.

La proposta di istituire il GECT è nata dal riconoscimento politico della necessità di una struttura giuridica nell'ambito della quale potessero collaborare organismi pubblici e privati dei diversi Stati membri. Questa necessità era particolarmente sentita nel caso di progetti transfrontalieri finanziati con fondi pubblici.

### **I progressi realizzati nell'adozione delle norme nazionali in quanto condizione favorevole per la costituzione di nuovi GECT**

Il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) è stato adottato il 5 luglio 2006. Agli Stati membri era stato richiesto di adottare le rispettive disposizioni nazionali e regionali entro il 1° agosto 2007. L'effettiva attuazione ha però richiesto più tempo di quanto originariamente previsto:

attualmente hanno completato il processo di attuazione 23 Stati membri. Un primo gruppo (BG, HU, UK, EL, PT, RO) ha adottato il GECT già nel 2007; un secondo gruppo (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) nel 2008 e un terzo (CY, CZ, FI, IE, IT LV, LU, NL, SE) nel 2009. Nel marzo 2010, l'Austria, la Germania e il Belgio non avevano ancora concluso l'iter legislativo federale, mentre Malta non aveva attuato il regolamento.

### **Realizzazioni sul campo: una crescente varietà di GECT costituiti**

- **GECT Eurometropoli Lilla-Courtrai-Tournai** - Si tratta del primo GECT, istituito nel gennaio 2008. Offre un quadro per la cooperazione tra enti significativamente diversi di tre livelli amministrativi in Belgio e in Francia. Il suo territorio costituisce di fatto un'area urbana estesa con una popolazione di circa 2 milioni di abitanti. Comprende: 145 comuni, lo Stato francese, una regione e un dipartimento francesi, lo Stato federale belga, le regioni Fiandre e Vallonia e le comunità francofona e fiamminga. Le lingue di lavoro sono il neerlandese e il francese; la sede ufficiale è in Francia. Le autorità francesi hanno accettato di far prevalere il regolamento CE sulle altre fonti di diritto: in questo modo il personale può essere reclutato secondo la legislazione belga. Le origini organizzative di questo GECT risalgono a una conferenza permanente per la cooperazione tra le autorità locali (COPIT) organizzata nel 1991.

- **GECT Ister-Granum** - Riunisce 51 enti locali ungheresi e 38 slovacchi della regione frontiera attorno a Esztergom. Si tratta del secondo GECT, istituito nel settembre 2008. La sua funzione primaria è l'attuazione di programmi e di progetti di cooperazione transfrontaliera cofinanziati dall'Unione europea. Inoltre mira a svolgere un ruolo rappresentativo e a contribuire al processo decisionale dell'UE. A questo proposito, prevede di aprire la propria rappresentanza a Bruxelles.
- **GECT Galizia-Portogallo settentrionale** - Riunisce la giunta (*Xunta*) della Galizia (Spagna) e la Commissione di coordinamento e sviluppo regionale del Portogallo settentrionale (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte*). È stato istituito nell'ottobre 2008, prendendo spunto dalla comunità di lavoro della frontiera ispano-portoghese creata nel 1993. Associa enti che presentano diversi livelli di competenze decentrate. Opera in un vasto settore di competenze e partecipa alla gestione e attuazione del sottoprogramma operativo.
- **GECT Anfizionia** - Costituito nel dicembre 2008 per dotare di personalità giuridica la cooperazione tra 63 enti locali di 9 paesi mediterranei, iniziata nel 1991. Ne fanno parte 42 comuni greci, 7 ciprioti, 3 italiani e uno francese. Prevede di ampliare il numero dei propri membri ed è aperto anche ai partner degli Stati terzi. Per i propri membri ha elaborato un libro bianco sulle questioni ambientali, compresa la sostenibilità e l'efficienza energetica.
- **GECT Karst-Bódva** - Istituito nel febbraio 2009, riunisce le amministrazioni locali del Carso di Gömör-Torna e della valle del Bódva, sul confine ungherese-slovacco. Succede all'euroregione Carso creata nel 2001. Questo GECT si trova ad affrontare, nella sua fase iniziale, una serie di difficoltà sul piano finanziario e dei rapporti con gli enti regionali e locali confinanti e le loro amministrazioni nazionali. Vengono inoltre segnalati alcuni problemi in materia di competenze linguistiche.
- **GECT Duero-Douro** - Creato nel marzo 2009, succede alla comunità di lavoro della frontiera ispano-portoghese istituita nel 1993. Riunisce 188 amministrazioni locali (NUTS III), due associazioni, un ente autonomo e due università (circa 120.000 abitanti). Ha incontrato alcuni problemi relativi ai criteri di ammissibilità ai diversi programmi dell'UE (ad eccezione di Interreg).
- **GECT Fiandre occidentali/Fiandre-Dunkerque-Costa d'Opale** - Istituito alla fine del marzo 2009. I partner francesi comprendono lo Stato, la regione Nord-Pas-de-Calais, i dipartimenti Nord e Pas-de-Calais e la comunità urbana di Dunkerque. Tra i partner belgi figurano lo Stato federale, la regione Fiandre, e la provincia delle Fiandre occidentali. È il risultato di decenni di cooperazione transfrontaliera rafforzata attraverso i programmi Interreg. Questo GECT è visto come un laboratorio della *governance* multilivello e come una piattaforma per promuovere gli interessi della regione.
- **GECT Euroregione Pirenei-Mediterraneo** - La creazione di questo gruppo è dovuta in sostanza alla necessità di disporre di una personalità giuridica per inquadrare il processo di cooperazione e di azione intrapresi congiuntamente da due regioni francesi (Mezzogiorno-Pirenei e Linguadoca-

Rossiglione) e due comunità autonome spagnole (Catalogna e Isole Baleari). Questo GECT, istituito nell'agosto 2009 sulla base dell'euroregione creata nel 2004<sup>1</sup>, comprende 13 milioni di abitanti. I suoi quattro membri fondatori gli hanno dato mandato di sviluppare e attuare programmi in diversi settori. Si ripropone di rappresentare e promuovere i propri interessi a livelli e in tribune differenti.

- **GECT Strasburgo-Ortenau** - Costituito nel febbraio 2010, sta già iniziando a reclutare personale. Comprende la comunità urbana francese di Strasburgo, il distretto (*Landkreis*) tedesco di Ortenau e le città di Offenburg, Lahr, Kehl, Achern e Oberkirch. È caratterizzato da legami particolarmente stretti in questa regione, che si manifestano con l'integrazione economica, la presenza di istituzioni europee e i considerevoli progressi verso l'integrazione civica. I responsabili politici a livello nazionale hanno fornito un notevole sostegno all'iniziativa.
- **GECT Ospedale di Cerdanya** - Istituito nell'aprile 2010 sulla base di un progetto particolarmente interessante e ambizioso che prevede un nuovo sistema di gestione di una struttura ospedaliera, che avrà un impatto immediato sulla popolazione di un bacino transfrontaliero, rappresentato da una valle di circa 30.000 abitanti (17.000 dal lato spagnolo e 13.000 dal lato francese). I partner coinvolti sono, per la Spagna, il governo catalano e, per la Francia, il ministero della Sanità, la Cassa nazionale assicurazione malattia e l'Agenzia regionale dell'ospedalizzazione della Linguadoca-Rossiglione.
- **GECT Grande Région** - Creato nell'aprile 2010, rappresenta il primo esempio di GECT che svolge il ruolo di autorità di gestione di un programma transfrontaliero. Inizialmente è stato deciso di realizzare un programma di cooperazione transfrontaliera tra quattro Stati membri. Ma poiché non è stato semplice raggiungere una decisione sulla ripartizione delle funzioni tra i paesi partecipanti è stata ritenuta interessante la soluzione del GECT.

La segnalazione relativa all'istituzione dei **GECT ZASNET**, **ARCHIMED** e **UTTS** è giunta dopo che era stato ultimato il presente documento. Il GECT ZASNET ha sede a Braganza (Portogallo) e riunisce partner portoghesi (associazioni dei comuni di Terra Fria do Nordeste Transmontano e Terra Quente Transmontana) e spagnoli (province di Zamora e Salamanca, e città di Zamora). Si propone i seguenti obiettivi: promuovere le relazioni transfrontaliere tra i partner in materia di ambiente, cultura, turismo e sviluppo economico; realizzare progetti congiunti; promuovere il territorio al di fuori dei suoi confini; generare sinergie per invertire le tendenze demografiche negative della regione. Il GECT ARCHIMED (arcipelago mediterraneo), la cui sede ufficiale si trova a Taormina, comprende la regione Sicilia, il governo delle Isole Baleari (ES) e l'Agenzia di sviluppo del distretto di Larnaca (CY). I suoi obiettivi sono: creare una cooperazione stabile tra le isole mediterranee nei territori di Italia, Spagna e Cipro; promuovere interessi comuni nei confronti dell'Unione europea, opportunità di scambi tra i suoi membri e l'attuazione di programmi, progetti e azioni di cooperazione territoriale. Le attività interesseranno i seguenti settori: sviluppo sostenibile, sviluppo rurale, pesca, trasporti, cultura, turismo, innovazione, cooperazione territoriale, energia e migrazione. Il GECT UTTS, che comprende

---

<sup>1</sup> L'euroregione comprendeva anche la comunità autonoma spagnola di Aragona.

partner non appartenenti all'Unione europea, è stato istituito da enti locali di Ungheria, Slovacchia e Romania e si prefigge i seguenti obiettivi prioritari: promuovere il rafforzamento della coesione economica e sociale e contribuire agli obiettivi di convergenza sul territorio geografico dei membri del gruppo. In particolare il GECT mira a promuovere lo sviluppo della cooperazione tra le unità territoriali e le diverse organizzazioni attive nella regione frontiera, migliorare la qualità di vita dei residenti che abitano nel suo territorio e ridurre le differenze regionali.

### **Tendenze comuni, questioni sensibili e prospettive future**

**Nel 2010, i GECT si trovano ad operare in un contesto politico diverso rispetto a quello in cui il regolamento GECT è stato concepito, promosso e adottato con successo.** Con l'adozione del Trattato di Lisbona la *coesione territoriale* e la *coesione economica e sociale* sono divenuti due degli obiettivi principali dell'Unione e lo stesso strumento del GECT è stato espressamente concepito per contribuire all'obiettivo di *cooperazione territoriale*. Il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 è ora completamente operativo e mostra, in tutta l'Unione, una più accentuata propensione per gli approcci regionalizzati nella definizione e nell'attuazione dei programmi, offrendo in tal modo nuove opportunità per quanto riguarda i GECT. L'integrazione dell'iniziativa Interreg e la promozione di strategie territoriali per le macroregioni (strategia per la regione del Mar Baltico, strategia per la regione del Danubio ecc.) contribuiscono altresì ad ampliare il novero delle attività. Infine è importante osservare che la strategia Europa 2020 affronterà alcune carenze della strategia di Lisbona, che riguardano in particolare le procedure di attuazione, un ambito questo in cui i GECT mostrano notevoli potenzialità.

**In considerazione delle loro nuove potenzialità nell'ambito delle strategie macroregionali, i GECT svolgono un ruolo di "precursori" nel sostenere l'impegno a favore delle politiche condivise e di "veicolo mirato" per quanto riguarda l'impegno a più lungo termine a favore dell'attuazione congiunta delle azioni specifiche.** Uno dei più significativi valori aggiunti delle strategie macroregionali sarà rappresentato dall'importanza attribuita alle istituzioni e ai partner per la guida dell'attuazione delle azioni prioritarie. A questo proposito, il GECT, fungendo da nuovo quadro di discussione e da strumento aperto per l'esecuzione di diversi compiti, potrebbe essere preso in considerazione come una delle opzioni per sviluppare e rafforzare l'impegno a favore dei nuovi compiti condivisi.

**Il ritardo nell'attuazione delle disposizioni nazionali e l'esistenza di altri meccanismi di cooperazione si ripercuotono sugli schemi territoriali e sul livello di maturità delle iniziative dei GECT.** Ad esempio, quando negli Stati membri sono aumentati, per vari motivi, i ritardi nell'adozione delle disposizioni necessarie, ciò ha influito chiaramente sul numero e sulla maturità delle iniziative in via di realizzazione.

Nei casi in cui le iniziative dei GECT non sono riuscite ad avviarsi per vari anni, le ragioni sono state differenti. In particolare, in Austria e in Italia, uno dei motivi è stato il ritardo nell'adozione di procedure nazionali. In altri casi il cambiamento del contesto politico, dovuto alle elezioni, ha comportato dei mutamenti nel sostegno politico. Nella maggior parte dei casi presi in esame la

ragione è stata la generale complessità del processo di valutazione e di applicazione efficace dello strumento del GECT.

**I GECT già in funzione mostrano una *traiettoria di cooperazione* che prende le mosse da una cooperazione meno formale e progredisce in direzione di una cooperazione più intensa e formale.**

Le euroregioni, gli eurodistretti, le comunità di lavoro e altri tipi di cooperazione formale sono stati importanti predecessori per numerosi GECT.

**La composizione dei GECT è generalmente caratterizzata da una prevalenza di varie regioni o di numerosi partner locali, laddove i partner nazionali sono ancora piuttosto rari.** Nei GECT la struttura a vari livelli costituisce piuttosto l'eccezione che la regola: la maggior parte dei GECT costituisce associazioni tra partner dello stesso livello amministrativo.

**Mentre vari GECT hanno previsto di dare un ruolo importante agli organi rappresentativi, alcuni adottano addirittura un approccio partecipativo più deciso: alcuni GECT** hanno previsto meccanismi rivolti a creare legami migliori con la società civile (per esempio il Parlamento civile nel gruppo Ister-Granum, una conferenza di sindaci in Eurometropoli Lilla-Courtrai-Tournai). Il processo decisionale che coinvolge i vari partecipanti a un GECT è divenuto un esercizio di *checks and balances* in merito a questioni come il personale, la sede, le lingue.

**La maggior parte dei GECT in funzione non ha assunto personale, sebbene nella maggior parte dei casi si sia previsto di farlo nel prossimo futuro.** Ciò è dipeso dal bilancio del GECT e dalle differenze che intercorrono tra le rispettive legislazioni nazionali in materia di lavoro.

Sebbene in tutti i GECT siano stati predisposti bilanci annuali conformemente all'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1082/2006, solo in pochi casi si è provveduto a elaborare bilanci pluriennali. Tuttavia tali bilanci pluriennali sono importanti per consentire l'assunzione di personale. Vari GECT hanno specificato un bilancio apposito per fini pubblicitari.

### **Raccomandazioni per la revisione del regolamento 1082/2006**

#### a) Adesione

- Promuovere la partecipazione di paesi terzi al GECT, prevedendo tale partecipazione negli articoli 1 e 3 (Natura e Composizione) e istituendo riferimenti ai regolamenti IPA (Strumento di assistenza preadesione) ed ENPI (Strumento europeo di vicinato e partenariato).
- Valutare ulteriormente la possibilità di consentire, a determinate condizioni, la partecipazione di organizzazioni private (articolo 3 del regolamento 1082/2006).

#### b) Ruolo degli Stati membri

- Aumentare l'utilizzazione e lo spazio di manovra dei GECT esistenti in termini di diritto applicabile (articolo 2), fornendo osservazioni dettagliate sulle implicazioni della gerarchia giuridica prevista dall'articolo 1.

- Sottolineare l'importanza di decidere l'approvazione di un GECT entro il termine di tre mesi indicato nel regolamento (articolo 4).
- Fornire formazione e assistenza tecnica alle autorità competenti.
- Considerare un'ulteriore armonizzazione del regolamento sui GECT nell'ottica di ottenere uno status pubblico per il GECT in tutti gli Stati membri.
- Evitare un doppio regime di controllo dei fondi pubblici (articolo 6) consigliando adeguatamente le autorità competenti.

c) Compiti e missioni

- Evitare interpretazioni restrittive o fuorvianti dei *compiti* di un GECT grazie a un adeguamento della formulazione dell'articolo 7, paragrafo 3.
- Favorire l'inserimento dello *sviluppo rurale* tra i possibili compiti di un GECT rendendo più aperta la formulazione dell'articolo 7, paragrafo 3.
- Specificare che i GECT sono ammissibili *di diritto* a partecipare a tutti i programmi che beneficiano di un finanziamento dell'Unione europea, senza la necessità di altri partner.
- Fornire chiarimenti in merito all'articolo 7, paragrafo 4 - esclusione dall'esercizio di poteri "quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera".

d) Regime giuridico

- Tracciare un confine chiaro tra il contenuto della convenzione e degli statuti grazie una revisione degli articoli 8 (Convenzione) e 9 (Statuti) o considerando la soppressione di uno dei due.
- Facilitare l'assunzione di personale valutando la possibilità di creare uno status occupazionale indipendente dalle disposizioni nazionali.
- Fornire chiarimenti in merito alla costituzione di un GECT per quanto riguarda l'articolo 10 (Organizzazione), nell'ottica di promuovere i principi di proporzionalità e di democrazia partecipativa.
- Chiarire o rivedere l'articolo 10, paragrafo 3, per quanto riguarda la responsabilità del GECT "anche quando tali atti non rientrano tra i compiti del GECT".
- Fornire ulteriore assistenza alla costituzione di un GECT per quanto riguarda l'articolo 11 (Bilancio) e le sue implicazioni pratiche ai fini dell'assunzione di personale.
- Fornire un'ulteriore assistenza in merito all'articolo 13 (Interesse pubblico) al fine di chiarire le interpretazioni date dalla Corte di giustizia europea.