

GECT: relazione di monitoraggio 2010

Sintesi

**Il presente documento è stato redatto da
METIS, GmbH (autori: Jürgen Pucher e Alice Radzyner).
Il contenuto non rappresenta la posizione 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>.

© Unione europea, 2011

È ammessa la riproduzione parziale previa citazione esplicita della fonte.

Sintesi

Il Comitato delle regioni (CdR) ha introdotto un monitoraggio periodico dello sviluppo dei gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) quale entità giuridica europea per la promozione della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra enti pubblici. La base per mettere a punto ulteriori azioni mirate è stata costituita dalla creazione della piattaforma GECT, dall'organizzazione di incontri e dibattiti, dalla realizzazione di un sito web esaustivo, nonché dalla elaborazione di relazioni periodiche di monitoraggio. Il parere adottato dal CdR in merito alla revisione del regolamento (CE) n. 1082/2006¹ fornisce una valutazione critica del successo, delle sfide e delle prospettive di sviluppo dei GECT, e darà impulso al dibattito a livello europeo. Nel contempo è importante esaminare le misure successive necessarie a sostenere in maniera mirata le iniziative in ambito GECT.

Il numero di GECT costituiti è aumentato, e numerosi altri sono in preparazione in altre parti d'Europa. Uno sguardo alla carta geografica dell'UE-27 rivela che il numero complessivo dei GECT costituiti e di quelli in preparazione ammonta a circa 30 gruppi, e quelli già esistenti riuniscono oltre 350 enti regionali e locali che rappresentano insieme 20 milioni di cittadini europei. Il numero di GECT (già creati o in fase di creazione) consente ancora di seguire da vicino gli sviluppi basandosi su dati qualitativi. L'instaurazione di contatti diretti con gli addetti che lavorano nei GECT e con i rappresentanti delle autorità competenti a ricevere la notifica permetterebbe di acquisire conoscenze nuove e approfondite.

Revisione delle disposizioni e delle questioni giuridiche

All'inizio del 2011 quasi tutti gli Stati membri hanno adottato norme di diritto interno (soltanto in tre paesi con una forte struttura federale alcune parti della legislazione non sono ancora state attuate). I partner di 11 Stati membri hanno deciso di diventare membri di un GECT, e un numero significativo di Stati membri ha acquisito esperienza con lo strumento giuridico del GECT. Tuttavia, un buon numero di Stati dell'UE non ha ancora alcuna esperienza pratica nell'applicazione delle disposizioni nazionali.

L'indagine ha incluso per la prima volta rappresentanti delle autorità competenti a ricevere la notifica e giuristi. Per alcuni GECT la procedura di notifica potrebbe essere stata vissuta come un'impresa difficile, anche se, in base alle esperienze raccolte nel presente studio, nella maggior parte dei casi non è stato così. È importante rilevare che la sfida è reciproca: potrebbero infatti presentarsi ed essere oggetto di valutazione giuridica implicazioni giuridiche inedite basate sul funzionamento dei GECT. Le autorità devono imparare a capire le loro

1 Parere d'iniziativa del CdR sul tema *Nuove prospettive per la revisione del regolamento GECT*, adottato il 27 febbraio 2011; rif. CdR 100/2010, relatore: Alberto NÚÑEZ FEIJÓO (ES/PPE), presidente del governo della Comunità autonoma di Galizia.

controparti del paese vicino, mentre in taluni casi i documenti presentati dai GECT hanno semplicemente rivelato la necessità di contenuti più concisi.

Un punto è diventato abbastanza chiaro per entrambe le parti: è preferibile che la procedura di notifica si svolga sotto forma di processo orientato al dialogo. La semplificazione fondata sull'esperienza facilita l'instaurazione di un vero dialogo, che a sua volta è fondamentale per un riconoscimento giuridico rapido e senza difficoltà.

Le principali sfide giuridiche riferite dalle parti interessate dei GECT sono le seguenti:

- i lunghi tempi di avviamento dovuti alla mancanza di chiarezza giuridica. Tale questione può presentarsi ancora nel prossimo futuro dato che la maggior parte degli Stati membri non ha ancora esperienza pratica nell'applicazione delle disposizioni nazionali;
- il reperimento di personale rappresenta l'ostacolo di gran lunga più frequente nella fase di avviamento. Una soluzione potrebbe essere costituita dal distacco - vale a dire, dall'assunzione del personale da parte di un'altra istituzione e dal suo successivo distacco al GECT (il quale ne rimborsa i costi);
- le strutture decisionali e le loro implicazioni ai fini dell'allargamento e delle decisioni operative: innanzitutto, nella maggior parte dei casi il sistema di rappresentanza proporzionale o paritetica dei membri in seno agli organi di un GECT è piuttosto rigido. Ciò potrebbe costituire un impedimento nel caso in cui si preveda l'allargamento a nuovi membri e laddove il processo decisionale possa quindi trasformarsi in uno schema rigido che non consente approcci flessibili. Le decisioni in merito ai punti strategici essenziali dovrebbero quindi richiedere l'unanimità;
- i GECT che si propongono come quadro aperto per le iniziative transfrontaliere potrebbero incontrare problemi giuridici inediti nell'attuazione di determinate attività, come è già accaduto ad esempio in relazione all'assicurazione malattia nel caso di uno scambio di apprendisti.

Studi analitici

La tabella seguente offre una panoramica dei GECT già costituiti²:

Nome del GECT:	Paesi ³	Principali sviluppi sul terreno
Eurometropoli Lilla-Courtrai-Tournai	<u>FR</u> , BE	La situazione del personale è stata risolta e i lavori sulla <i>governance</i> per la conurbazione transfrontaliera proseguono concentrandosi sul consolidamento delle procedure operative, sull'elaborazione di strategie e sulla realizzazione di piccoli progetti pilota.
Ister-Granum	<u>HU</u> , SK	Sulla base di una lunga tradizione di cooperazione (prima euroregione dei "nuovi" Stati membri), questo GECT mira a rafforzare la coesione economica e sociale negli 89 comuni che lo compongono.
Galizia-Portogallo settentrionale	<u>ES</u> , PT	Pur essendo stato costituito nel 2008, questo GECT è diventato operativo solo nel 2010. La Galizia ha risentito notevolmente della crisi economica, e il GECT, l'organo esecutivo della Comunità di lavoro, ha concentrato le proprie attività essenzialmente sul rafforzamento della coesione socioeconomica all'interno dei suoi confini.
Anfizionia	<u>GR</u> , CY, IT, FR	Questo GECT è formato da 53 comuni ciprioti, greci, italiani e francesi. L'idea alla base sarebbe quella di allargare un giorno la cooperazione anche a paesi terzi come la Serbia, la Turchia, Israele e la Palestina.
UTTS ⁴	SK, <u>HU</u>	Questo GECT è stato costituito nel gennaio 2009 da enti locali ungheresi e slovacchi al fine di promuovere la coesione economica e sociale tra le diverse unità territoriali che ne fanno parte. Esso mira a integrare anche partner ucraini.
Karst-Bódva	<u>HU</u> , SK	Questa iniziativa piuttosto ridotta, in termini geografici, in una zona interessante dal punto di vista naturalistico, non ha ancora raggiunto la fase operativa. Sebbene il GECT si stia adoperando per

² Sebbene per la maggior parte dei GECT sia stato possibile intervistare un loro rappresentante, in alcuni casi l'analisi è basata unicamente su una ricerca documentale.

³ La sottolineatura indica il paese nel quale il GECT ha la sede legale.

⁴ Secondo quanto affermato da uno dei suoi rappresentanti, il funzionamento di questo GECT è tuttavia problematico e il suo futuro appare piuttosto incerto.

Nome del GECT:	Paesi³	Principali sviluppi sul terreno
		reclutare nuovi membri, i criteri di idoneità appaiono molto restrittivi poiché diversi candidati non sono stati ammessi.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	GECT con il più elevato numero di membri, caratterizzato da un'intensa appropriazione dell'iniziativa da parte dei soggetti interessati. Ha in programma l'ingresso di 17 nuovi membri, e il suo organico è aumentato. Ha tratto ampio beneficio da una lunga tradizione di cooperazione.
GECT Fiandre occidentali/Fiandre-Dunkerque-Costa d'Opale	<u>FR</u> , BE	Questo GECT vanta una lunga tradizione di cooperazione tra i suoi membri. La coesione socioeconomica può essere rafforzata grazie al suo carattere di <i>governance</i> multilivello. Uno dei suoi membri è attualmente impegnato nella realizzazione di importanti cambiamenti strutturali che interessano il funzionamento del GECT stesso.
ArchiMed	<u>IT</u> , ES, CY	L'iniziativa coinvolge la Sicilia, le Isole Baleari e l'Agenzia di sviluppo del distretto cipriota di Larnaca. Il suo obiettivo è quello di creare uno spazio di cooperazione e scambio nelle isole del Mediterraneo e di promuoverne gli interessi comuni in ambito UE.
Euroregione Pirenei-Mediterraneo	<u>FR</u> , ES	Questo GECT, formato da quattro partner regionali, è stato costituito sulla base di una chiara esigenza politica di cooperazione. Il gruppo sta portando avanti interessanti progetti nel campo dell'istruzione, dell'imprenditoria e della cultura. Il suo ruolo nel quadro della politica regionale e nazionale è attualmente oggetto di dibattito.
Eurodistretto Strasburgo-Ortenau	<u>FR</u> , DE	Questo processo di cooperazione ha ricevuto impulso da un progetto di partecipazione civica su vasta scala e da diversi altri progetti che hanno anche contribuito a motivare la sua équipe. Dal punto di vista giuridico, le dinamiche operative del GECT hanno subito alcune modifiche in seguito a un recente ampliamento del partenariato e ad alcuni aspetti collegati all'occupazione.
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Questo gruppo è stato costituito all'inizio del 2010. Una delle sue prime iniziative importanti è stata una

Nome del GECT:	Paesi ³	Principali sviluppi sul terreno
		dichiarazione congiunta a favore di una riserva della biosfera al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile nel territorio comune.
Grande Région	<u>FR</u> , DE, BE, LU	Nella sua qualità di autorità di gestione per un programma di cooperazione multilaterale, questo GECT sta iniziando ora a stabilire nuove procedure e a ridefinire la divisione dei compiti tra i principali soggetti che partecipano al programma stesso (autorità di gestione, segreteria tecnica congiunta e comitato di monitoraggio).
Hospital de la Cerdanya	<u>ES</u> , FR	L'ospedale, attualmente in fase di costruzione, sarà aperto nel 2012. Sta diventando anche il nucleo di diverse iniziative di <i>governance</i> regionale nel settore sanitario.
Eurodistretto Saarland Mosella	<u>FR</u> , DE	Basato su 10 anni di cooperazione, questo GECT mira a promuovere lo sviluppo nel campo del turismo, della sanità e dei trasporti di un territorio che conta 600 000 abitanti. L'obiettivo è realizzare una <i>governance</i> comune e rafforzare la cooperazione franco-tedesca.
Pons Danubii	<u>SK</u> , HU	Istituita nel 2010, questa cooperazione tra città ha nominato il suo direttore e si sta adoperando per consolidare la sua base con progetti finanziati dalla cooperazione territoriale europea.
GECT Abaúj-Abaújban	<u>SK</u> , <u>HU</u>	Questo gruppo è stato creato alla metà del 2010 sulla base di progetti di cooperazione territoriale europea già conclusi o attualmente in corso. Il suo organo operativo è costituito da una fondazione piuttosto attiva nell'organizzazione di iniziative transfrontaliere in diversi campi.
Bánát-Triplex Confinium Ltd.	<u>HU</u> , RO	Creato nel gennaio 2011, questo GECT riunisce 74 comuni. I suoi obiettivi sono: attuazione di strategie di competitività e sviluppo nel campo dell'innovazione agricola, delle fonti di energia rinnovabili, delle infrastrutture e dell'istruzione/formazione. Il gruppo mira a integrare anche membri serbi.

Sono attualmente in fase di costituzione alcuni nuovi gruppi. Gli esempi che seguono rappresentano raggruppamenti che comprendono funzioni nuove e inedite nel quadro dei GECT:

- Il GECT Esch-Belval, un'istituzione di coordinamento per la riconversione di una ex zona industriale di circa 600 ettari lungo il confine tra la Francia e il Lussemburgo.
- Il Parco marino internazionale delle Bocche di Bonifacio, tra la Corsica e la Sardegna, che mira alla gestione congiunta di una riserva marina binazionale situata in uno stretto internazionale.
- Il progetto Interreg IVB NWE "Code 24", che prevede la costituzione di un GECT volto a garantire la prosecuzione della cooperazione. Questo progetto mira a coordinare lo sviluppo economico e la pianificazione territoriale, ecologica e dei trasporti lungo l'asse ferroviario transeuropeo (TEN-T) n. 24 che va da Rotterdam a Genova.
- Il raggruppamento European Urban Knowledge Network (rete di autorità nazionali responsabili in materia di pianificazione del territorio), nato da una rete esistente di scambio in materia di sviluppo urbano comprendente 15 Stati membri.

Conclusioni principali

A circa tre anni e mezzo dallo sviluppo vero e proprio dei GECT (la costituzione del primo di questi gruppi risale al 2008) si possono mettere in evidenza alcuni modelli geografici.

In termini di sviluppo dei GECT sono stati individuati i seguenti "**punti caldi**":

- Spagna-Francia-Portogallo - GECT per lo sviluppo regionale nelle zone di confine: la caratteristica particolare di tali zone è data dal forte stimolo derivante da una lunga tradizione di cooperazione. Il processo continuo di sviluppo è stato sostenuto dalla presenza di forti somiglianze in termini di lingua e cultura e da un massiccio sostegno politico sulla base di trattati, che hanno portato alla creazione di diversi enti precursori dei GECT.
- Belgio-Lussemburgo-Francia-Germania - politiche per agglomerati urbani integrati: tra questi paesi si è potuto osservare fin dagli anni '50 un continuo processo di integrazione economica e civile. In questa zona a elevata intensità demografica e altamente integrata sono nati diversi GECT fin dal 2006 (Eurodistretti, Eurometropoli) che hanno consentito di creare strategie e di sviluppare e realizzare progetti per la *governance* di territori e agglomerati urbani transfrontalieri.
- Ungheria-Slovacchia - il GECT quale veicolo di iniziative di sviluppo locale e regionale: lo scorso anno questa zona ha fatto registrare sviluppi piuttosto

intensi - nuovi gruppi sono andati ad aggiungersi al già esistente GECT Ister Granum - tutti i raggruppamenti hanno in comune una forte dipendenza dai finanziamenti nel quadro dei progetti di cooperazione territoriale europea.

- Bacino mediterraneo: il GECT è uno strumento atto a consolidare strutture di cooperazione "libera" per promuovere gli scambi culturali, il dialogo politico e la tutela degli interessi comuni a livello dell'UE.

Le funzioni dei GECT già costituiti sono classificabili come segue:

- Iniziative di ampia portata per l'elaborazione di politiche, la definizione di strategie e di azioni che possono essere collegate alla strategia Europa 2020: la stragrande maggioranza dei GECT esistenti lavora a un'ampia gamma di temi. Questo tipo di GECT adotta un approccio di esplorazione e consolidamento di nuove modalità di *governance* e coesione. È caratterizzato dalla costituzione di una nuova entità geografica e da un dibattito politico tra soggetti che prima non si incontravano con regolarità. Essi accettano implicitamente la sfida di superare interessi prettamente locali per contribuire a mettere in campo una strategia di sviluppo più ampia.
- Gestione di programmi di cooperazione territoriale europea: un GECT funge da autorità di gestione per un programma multilaterale di cooperazione transfrontaliera (che coinvolge quattro Stati membri).
- Prestazione di servizi pubblici: il GECT Hospital de la Cerdanya gestisce un ospedale; in termini di volume finanziario e impatto, questo GECT rappresenta in una certa misura un impegno particolarmente forte a mettere in campo azioni comuni. La struttura, che sarà aperta nel 2012, segna la fine di un dibattito lungo e intenso. Il GECT Duero-Douro ha in programma di mettere in comune i servizi sociali comunali. Il GECT in corso di creazione Parco marino internazionale delle Bocche di Bonifacio consentirà la gestione congiunta di un parco naturale transfrontaliero.

Attualmente si stanno discutendo approcci completamente nuovi e inediti nel quadro dei GECT e delle loro funzioni. I GECT potrebbero diventare un elemento propulsore nella futura gestione dei programmi in rete di cooperazione territoriale europea quali Interact ed ESPON nel periodo successivo al 2013.

Da un lato, i GECT - in quanto entità giuridiche riconosciute - potrebbero rafforzare l'impegno degli Stati membri nei confronti di tali programmi, mentre, dall'altro, potrebbero sostenere l'adozione di nuovi approcci di *governance* e di gestione finanziaria (superando quindi gli ostacoli che ne impediscono l'attuazione).

Coesione territoriale e *governance*

Dall'esame degli studi analitici da noi elaborati per il presente documento emergono tre aspetti principali per quanto riguarda il modo in cui vengono affrontate la coesione territoriale e la *governance*:

- migliore cooperazione tra i membri e i partner per il fatto che il GECT, grazie alla solidità della sua struttura, riunisce tutti i soggetti interessati attorno a un tavolo;
- migliore visibilità della coesione territoriale grazie alla maggiore visibilità della cooperazione territoriale consentita dal GECT e al maggiore potere giuridico, politico ed economico conferito da questa forma di cooperazione;
- miglioramenti creati dal quadro giuridico di un GECT.

Opzioni per una strategia di comunicazione ampliata dei GECT

La strategia di comunicazione dei GECT dovrebbe fondarsi su due assi di intervento principali:

- Lanciare e sviluppare la piattaforma GECT: tale piattaforma dovrebbe comprendere non solo gli esempi (fino a circa 30) di GECT esistenti o in via di costituzione, ma anche un gruppo più ampio di parti interessate come organizzazioni, esperti e altre strutture transfrontaliere che la sostengono.
- Contribuire a sensibilizzare e a rafforzare l'interesse nei GECT: i programmi di cooperazione territoriale europea attualmente in corso sono circa 80 a livello transfrontaliero e circa 15 a livello transnazionale. Tali programmi raggruppano istituzioni che, in qualità di beneficiari, hanno mostrato interesse verso nuovi approcci di cooperazione e che potrebbero rappresentare un bacino potenziale per i GECT. L'attenzione andrebbe indirizzata anche verso le autorità nazionali.

Considerato il ridotto numero di GECT già esistenti, la sfida intrinseca consiste nel presentare la struttura del GECT come uno strumento interessante nel programma di lavoro dei soggetti interessati, in particolare quando si comincerà a compiere le valutazioni e a negoziare per il prossimo periodo 2014-2020. In questo processo occorre prestare particolare attenzione ai due aspetti seguenti:

- Rafforzare i legami con i programmi in rete di cooperazione territoriale europea (Interact, Urbact, Interreg IVB, ESPON): tali programmi potrebbero fornire un sostegno prezioso all'opera di sensibilizzazione sui GECT.
- Orientare il dibattito sul ruolo dei GECT nell'ambito di questi programmi: i finanziamenti UE rimarranno l'incentivo fondamentale per i progetti collegati alla cooperazione territoriale. Tali finanziamenti sono essenziali per il consolidamento di una buona parte dei GECT già esistenti. Considerando che nel corso del 2011 la DG REGIO redigerà una relazione sull'attuazione del regolamento GECT presentando proposte per il suo miglioramento, la

definizione di una posizione chiara a favore dei GECT può fornire argomenti convincenti sul loro valore aggiunto, il che avrà un impatto sul processo di programmazione per il prossimo periodo (2014-2020).

Per raggiungere un pubblico più ampio si dovrebbero utilizzare i seguenti strumenti, già piuttosto noti:

- il sito web della piattaforma GECT e una piattaforma consultiva comune: il sito web dovrebbe fungere da repertorio di informazioni, con sistemi di comunicazione Web 2.0 che utilizzano un forum online e piattaforme di *social network*. A tale riguardo non andrebbe sottovalutato il contributo necessario per un aggiornamento continuo; per quanto riguarda la piattaforma consultiva che si intende creare è evidente che lo scambio di vedute sulle questioni giuridiche sarà estremamente significativo per le parti interessate;
- collegamenti e cooperazione rafforzata con i centri di informazione esistenti: la DG REGIO, i programmi Interact e Urbact, la Missione operativa transfrontaliera (MOT), la Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG-AEBR) e altre organizzazioni di sostegno;
- gruppi di esperti, in particolare in due ambiti di competenza: in primo luogo, conoscenza in materia di *governance* e definizione di strategie e politiche e, in secondo luogo, interpretazione delle disposizioni giuridiche. I gruppi di esperti richiedono tuttavia qualche chiarimento in relazione al loro finanziamento dato che i requisiti specifici e la cultura amministrativa a livello nazionale continuano a rappresentare un'importante sfida;
- gli eventi mirati, i contatti personali e il contatto telefonico frequente rimangono gli ingredienti fondamentali per il buon esito dell'attività di *networking*. Le piattaforme online, per quanto ben gestite, non possono sostituire gli incontri periodici per lo sviluppo del senso di comunità. I destinatari fondamentali sono le parti interessate dei GECT, le autorità competenti a ricevere la notifica, nonché le parti interessate e i beneficiari dei programmi di cooperazione territoriale europea;
- il monitoraggio rimarrà un aspetto essenziale per avere sempre un quadro generale dell'evoluzione: la periodicità attuale di un anno appare adeguata per realizzare un'utile valutazione degli sviluppi sul terreno. Considerando le previsioni di un aumento del numero di GECT, occorrerà modificare il metodo di rendicontazione, magari adattandolo in modo che possa fornire informazioni pronte da inserire nel sito web.