

Lo sviluppo dei GECT in prospettiva di un'Unione europea delle regioni funzionali

Obiettivo: La ricerca si orienta sullo sviluppo dei GECT, inquadrandolo nell'ambito della cooperazione transfrontaliera e della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Lo studio vuole:

1. studiare le dinamiche storico-giuridiche comunitarie che hanno condotto all'istituzione del GECT;
2. approfondire l'evoluzione di questo strumento con le relative difficoltà e i suoi punti di forza, attraverso esempi empirici;
3. configurare possibili soluzioni per superare gli ostacoli relativi alla cooperazione transfrontaliera emerse in vari ambiti, principalmente in quelli legali e amministrativi. Tra le possibili soluzioni, si vuole verificare la possibilità e l'opportunità di istituire un nuovo organo politico-istituzionale con competenze "funzionali" proprie di tipo legislativo e amministrativo avente il fine di consentire una più efficace armonizzazione e gestione della cooperazione transfrontaliera;
4. infine, analizzare le soluzioni trovate nel quadro e nel rispetto del diritto internazionale, del diritto dell'UE e del diritto nazionale italiano.

Introduzione: La configurazione e il mutuo riconoscimento degli Stati sovrani in Europa nasce con la pace di Vestfalia del 1648, quando viene riconosciuta agli Stati la piena sovranità sul loro territorio, in quanto viene vietato qualsiasi tipo di intromissione nei loro "affari interni". I confini degli Stati vengono considerati "sacri", ovvero, indiscutibili. Tuttavia, quest'ultimi spesso non prendono in considerazione i legami economici, sociali e culturali che i popoli hanno con altri contigui a loro. Le zone periferiche possono risultare separate "artificialmente" da altre a causa di decisioni meramente politiche. Questo approccio puramente "istituzionale" della configurazione dei confini si scontra con quello di tipo "funzionale". Quest'ultimo mette in rilievo le funzioni sociali, economiche e fisiche che caratterizzano una società. L'aspetto più importante da sottolineare è che queste funzioni sono interdipendenti e che, quindi, per un corretto svolgimento, richiedono confini "flessibili" e non rigidi come stabilito dai trattati della Pace di Vestfalia. L'approccio funzionale sostiene che ogni persona appartiene a varie comunità in ambito politico, economico, sociale, culturale e linguistico a livello locale, regionale, nazionale e/o transnazionale. La nazione risulta essere una di queste comunità e, per questo motivo, bisognerebbe configurare un assetto istituzionale che permetta anche ad altri organi di livelli diversi di regolare la vita delle singole persone. Questo approccio viene ripreso il 9 maggio del 1950 nella dichiarazione Schuman, in cui l'allora ministro degli Esteri francese Robert Schuman dichiarò: "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto".

Il problema dei confini, come ostacolo allo sviluppo dei territori di confine, è emerso maggiormente con l'avvento della globalizzazione. Quest'ultima ha accresciuto le interdipendenze economiche e sociali transfrontaliere, richiedendo una riflessione sull'effettiva efficienza e legittimità sulle esistenti istituzioni politiche nazionali e sulla necessità di riforme territoriali che rispondano alle nuove sfide in tale ambito. La dimostrazione empirica dell'inefficienza delle istituzioni nazionali nel promuovere benessere e sviluppo dei loro territori limitrofi è stata sostenuta più volte dal Parlamento europeo, il quale ha evidenziato che le

regioni transfrontaliere spesso soffrono di una crescita economica e di una ricchezza sociale ridotta o scarsa, a causa degli ostacoli che impediscono la cooperazione transfrontaliera. Dinanzi a tale situazione, si può dedurre che l'interdipendenza è un fenomeno che richiede una governance a più livelli.

A rendere sempre più rilevante tale questione è stato il processo di integrazione istituzionale ed economica dell'Europa, il quale, a sua volta, ha aumentato l'interdipendenza economica tra gli Stati attraverso la libera circolazione delle persone, servizi, capitali e merci. L'Unione europea risulta determinante in molti settori istituzionali, economici e sociali. Uno degli ambiti in cui l'integrazione europea gioca un ruolo importante è quello della coesione economica, sociale e territoriale: uno dei principali obiettivi comunitari riconosciuto dall'articolo 174 del TFUE, il quale riconosce l'importanza del ruolo attivo che l'Unione europea deve avere per realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale, favorendo lo sviluppo di quelle aree periferiche che spesso risultano arretrate e svantaggiate dal processo di globalizzazione.

Stato della ricerca e caratteri di originalità del progetto rispetto all'esistente: La cooperazione transfrontaliera si presenta come una politica utile per rendere più armonioso lo sviluppo di territori contigui e distanti dal "centro". Essa inizia ad essere considerata importante in Europa dagli anni 80, ovvero, a partire dalla "Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali", chiamata anche Convenzione-quadro di Madrid, conclusa nel 1980 in sede del Consiglio d'Europa, che sancisce l'importanza della cooperazione delle collettività o autorità territoriali di frontiera per una più stretta unione tra i membri dell'allora Comunità europea. Nei decenni successivi, sulla base dell'articolo 175.3 TFUE, sono stati creati numerosi strumenti di politica di coesione dell'UE, tra cui il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) istituito dal Regolamento (CE) n. 1082/2006. Tale regolamento europeo, modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013, ha istituito il primo e, attualmente, unico ente transfrontaliero dotato di propria personalità giuridica, che è disciplinato sia dal diritto europeo ma anche quello dello Stato membro ove il GECT ha sede sociale. Come sancisce l'articolo 1.2 del regolamento, "l'obiettivo di un GECT è facilitare e promuovere in particolare la cooperazione territoriale, compreso uno o più filoni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, tra i suoi membri (...), al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione". La decisione dell'UE di istituire il GECT aveva il fine di gestire i programmi strutturali in modo più semplice, conferendo ad essi la possibilità di gestire i fondi europei per la coesione economica, sociale e territoriale. Il regolamento GECT prevede pochi elementi obbligatori (atto costitutivo e statuto), in quanto si è voluto garantire ai membri un ampio margine di flessibilità nella gestione e organizzazione di tale strumento giuridico. Per quanto il GECT sia stato ideato per istituzionalizzare la cooperazione transfrontaliera, la volontà politica degli Stati membri gioca un ruolo decisivo, perché gli statuti di un GECT sono adottati dai suoi membri che deliberano all'unanimità. Di conseguenza, le nazioni hanno potere di decisione circa, per esempio, le modalità di funzionamento dei suoi organi e delle competenze di tali organi, nonché il numero di rappresentanti dei membri negli organi pertinenti, le relative procedure decisionali, il suo funzionamento e la gestione e l'assunzione del personale. Questo assetto comporta che i GECT risultino diversi tra di loro creando un quadro giuridico eterogeneo, se non complesso. Inoltre, i GECT sono influenzati anche dall'assetto istituzionale degli Stati membri e dal modo di interazione tra di loro.

Risulta importante evidenziare ulteriori due aspetti:

1. Secondo il report del Comitato delle Regioni del 2018-2019, vi sono 64 GECT di tipo transfrontaliero e 4 di tipo transnazionale e 6 di “rete”, o interregionale, e la maggior parte di essi è composta da autorità locali (comuni) e autorità regionali;
2. la maggior parte dei GECT non gestisce programmi europei di cooperazione, ma sono usati come “piattaforme di cooperazione transfrontaliere di governance volte a sviluppare strategie congiunte di sviluppo di un’area funzionale”. Solo due GECT attuano i programmi della cooperazione territoriale europea (GECT INTERREG Grande Région e ESPON GECT).

Queste caratteristiche rilevano l’importanza della cooperazione oltre il confine per le regioni e gli organi periferici.

Tuttavia, i GECT si sono rivelati incapaci di superare alcune problematiche. Vi sono ostacoli legali e amministrativi, i quali vengono più spesso citati da cittadini, imprese e vari attori coinvolti nelle attività di cooperazione transfrontaliera. La diversa normativa e regolazione degli enti che compongono i GECT risulta il principale problema che l’Unione europea ha evidenziato attraverso il Comitato delle Regioni, il Parlamento e la Commissione. In particolare, il Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS) ha condotto nel 2023 uno studio dal titolo “Meccanismo per risolvere gli ostacoli giuridici e amministrativi in un contesto transfrontaliero”, attraverso il quale ha affermato che: “oltre il 90% degli ostacoli giuridici e amministrativi sono stati considerati legati al mercato del lavoro e all’istruzione, alla sicurezza sociale e alla sanità, ai trasporti e alla mobilità, all’industria e al commercio, alla pianificazione politica e alla fornitura di servizi pubblici” e che essi causano significative perdite economiche nelle regioni frontaliere. Gli ostacoli legali provengono principalmente da norme nazionali contrastanti, diversi livelli di competenza degli enti territoriali e dalle divergenti modalità di recepimento del diritto dell’UE. Per quanto riguarda gli ostacoli amministrativi, questi si verificano principalmente a causa di: diversi livelli di competenza delle controparti amministrative; mancanza di meccanismi amministrativi, inclusa la mancanza di digitalizzazione; e la lentezza nel riconoscimento dei diplomi o delle certificazioni.

Il report ha sottolineato studi della Commissione che stimano che il costo di tali ostacoli corrisponda al 3% del PIL dell’UE (nelle regioni frontaliere ciò corrisponde all’8,7% del PIL), equivalente a 458 miliardi di euro persi all’anno con relativa perdita di 6 milioni di posti di lavoro. Se tali problematiche venissero ridotte del 20%, ci sarebbe un beneficio complessivo di 123 miliardi di euro, ovvero, dell’1% del Valore aggiunto lordo (VAL) dell’intera Unione europea.

Nel 2015, durante la Presidenza lussemburghese del Consiglio dell’Unione europea, si è ideato uno strumento che avrebbe potuto consentire il superamento degli ostacoli evidenziati. Tale strumento è il cd. “European cross-border convention” (ECBC), ovvero, la Convenzione transfrontaliera europea. Successivamente, nel 2018, viene ripreso dalla Commissione europea nel regolamento 2018/0198 (COD)¹ dal titolo “Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero”, il quale istituisce il cd. “European cross-border mechanism” (ECBM), cioè, Meccanismo transfrontaliero europeo. Tale strumento, bocciato nel 2021 dal Consiglio perché non ritenuto rispettoso dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, permetterebbe ad un ente membro del GECT l’applicazione delle norme vigenti di un altro componente limitrofo, qualora risulti difficile armonizzare aspetti legali e amministrativi per la realizzazione di singoli progetti comuni.

Sono previste due misure principali per superare gli ostacoli giuridici:

¹ COD: ordinary legislative procedure

1. l'impegno transfrontaliero europeo, che consente ad uno Stato membro di applicare la legge di altro Stato membro in deroga al proprio diritto nazionale;
2. una dichiarazione transfrontaliera europea, che definisce la procedura legislativa in uno Stato membro per modificare il proprio diritto nazionale.

Circa l'efficacia di tale strumento, l'ottava relazione sulla coesione del Parlamento europeo ha sostenuto che il meccanismo proposto dalla Commissione, se applicato, consentirebbe di ridurre soltanto il 50% degli ostacoli individuati.

Infine, il 12 dicembre 2023, la Commissione europea ha proposto, tramite la modifica del regolamento 2018/0198 (COD) e tenendo conto delle preoccupazioni del Consiglio in materia di sussidiarietà e proporzionalità, un nuovo strumento giuridico chiamato "Cross-Border Facilitation Tool" (Strumento di facilitazione transfrontaliera). Esso prevede l'istituzione in ogni Stato membro, su richiesta dei medesimi, dei cd. "punti di coordinamento transfrontalieri" per la segnalazione di ostacoli transfrontalieri presentati da soggetti di diritto pubblico o privato o persone fisiche. Successivamente, il punto di coordinamento transfrontaliero valuta il problema presentato, al fine di verificare l'esistenza di strutture di cooperazione in grado di risolverlo. In mancanza di strutture istituzionali idonee a eliminare l'ostacolo, o qualora quelle esistenti non risultino efficaci a rimuoverlo, gli Stati membri hanno facoltà, ma non l'obbligo, di utilizzare il cd. "Strumento di facilitazione transfrontaliera". Quest'ultimo corrisponde ad un'unica procedura per superare ostacoli di natura legislativa o amministrativa: gli Stati membri vengono contattati dal punto di coordinamento transfrontaliero coinvolto, con lo scopo di verificare l'interesse e la fattibilità dell'eliminazione del problema tramite disposizioni legislative o amministrative. Qualora gli ostacoli transfrontalieri di natura giuridica e amministrativa richiedano un adeguamento della legislazione vigente dello Stato membro, il punto di coordinamento transfrontaliero informa il governo nazionale, il quale decide discrezionalmente se avviare una procedura legislativa.

Quest'ultima proposta, ancora oggetto di valutazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, risulta assai limitata, in quanto il ruolo degli Stati membri rimane cruciale, impedendo un'effettiva emancipazione della cooperazione transfrontaliera come ambito "autonomo".

Constatata l'attuale situazione, si potrebbe orientare la ricerca nella prospettiva di un nuovo assetto politico-istituzionale dell'Unione europea. Come riportato, le analisi e le proposte elaborate hanno avuto lo scopo di configurare soluzioni ai problemi della cooperazione entro il perimetro delle competenze degli organi politici esistenti, senza verificare l'opportunità di un nuovo ente politico-istituzionale.

Metodologia e tempistica della ricerca: Nel primo anno della ricerca si analizzeranno le dinamiche storico-giuridiche comunitarie che hanno condotto all'istituzione del GECT e l'attuale situazione di essi, evidenziando, nel dettaglio, con esempi empirici settoriali, i punti di forza e i relativi limiti di tale strumento.

Nel secondo anno si studierà come potrebbe essere configurato un nuovo assetto "funzionale" dei GECT, attraverso un confronto con gli altri sistemi di decentramento politico-istituzionale, tra cui quelli di tipo federale, confederale, regionale, le unioni, le unioni costituzionalmente decentrate, i cd. "condomini"², le leghe e vari sistemi ibridi³.

² [https://en.wikipedia.org/wiki/Condominium_\(international_law\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Condominium_(international_law))

³ Watts, Ronald L. Comparing federal systems / Ronald L. Watts. — 3rd ed. p. 11

Infine, nell'ultimo anno si procederà a verificare la compatibilità di tale proposta con il diritto internazionale, il diritto dell'UE, in particolare gli articoli 174 e 175 TFUE e con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e con il diritto nazionale italiano.

Bibliografia

1. Bin, R. Pitruzzella, G. Diritto costituzionale, Torino, Giappichelli Editore, 2023, 24° edizione
2. D'Ettore Luigi (2018): GECT, Euroregioni e Comunità di lavoro nel quadro della cooperazione territoriale europea, federalismi.it
3. Drewello, H. Scholl, B. Integrated Spatial and Transport Infrastructure Development, The Case of the European North-South Corridor Rotterdam-Genoa, Springer International Publishing Switzerland, 2016
4. Eduardo Medeiros European Territorial Cooperation Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe, Springer, The Urban Book Series, 2018
5. Eduardo Medeiros Public Policies for Territorial Cohesion, Springer, The Urban Book Series, 2023
6. Estelle Evrard (2016): The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?, Geopolitics, DOI: 10.1080/14650045.2015.1104667
7. European Diversity and Autonomy Papers EDAP 01/2020 The European Grouping of Territorial Cooperation: An Innovative Advancement of Regional Cross-Border Governance but Still Far From Being a Panacea Bence Csizmadia. Eurac Research, Bolzano
8. "Functional and More? New potential for the European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC", a cura di Alice Engl and Carolin Zwilling, EURAC book 63, Bolzano 2014
9. Gioia, A. Diritto Internazionale, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, 6° edizione
10. Guderjan, M. Verhelst, T. Local Government in the European Union, Completing the Integration Cycle, Cham, Palgrave Macmillan, 2021
11. Liargovas, P. Papageorgiou, C. The European Integration, Vol. 2, Institutions and Policies, Cham, Springer, 2024, Springer Texts in Political Science and International Relations
12. Nadalutti, E. The Effects of Europeanization on the Integration Process in the Upper Adriatic Region, Springer International Publishing Switzerland, 2015

13. Ocskay, Gy (ed) (2020) 15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives. Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, pp. 37-62.: Changing interpretation of the EGTC tool Gyula Ocskay
14. Ocskay, Gy (ed) (2020) 15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives. Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, pp. 145-168: The EGTC as a tool for cross-border multi-level governance Eduardo Medeiros
15. Ocskay, Gy (ed) (2020) 15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives. Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, pp. 219-244. : "Should EGTCs have competences, and not only tasks? Underlying visions of cross-border integration" Jean Peyrony
16. Peter Ulrich (2019): Territorial cooperation, supraregionalist institution-building and national boundaries: the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) at the eastern and western German borders, European Planning Studies, DOI: 10.1080/09654313.2019.1623974
17. Strozzi, G. Mastroianni, R. Diritto dell'Unione Europea, parte istituzionale, Torino, Giappichelli Editore, 2023, 9° edizione
18. The European Commission's Proposal for a Cross-border Mechanism (ECBM): Potential Implications and Perspectives by Franziska Sielker Department of Land Economy, University of Cambridge Uncorrected preprint accepted for publication in the Journal of Property, Planning and Environmental Law. DOI: 10.1108/JPEL-08-2018-0024
19. Vassallo, S. Sistemi politici comparati, Bologna, Il Mulino, 2016, 2° edizione
20. Watts, Ronald L. Comparing federal systems / Ronald L. Watts. — 3rd ed.
21. Woelk, Jens, La cooperazione transfrontaliera regionale nell'UE: il GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino", in Obwexer, Walter e Pflanzelter, Eva (cur.), 70 Anni Accordo di Parigi, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2020, p. 225-258
22. Zillmer, S. and Toptsidou, M. (2014): Potential and Limits of the EGTC Instrument for Enhancing Integration across Borders. Spatial Foresight Brief 2014:5. Luxembourg

Sitografia

1. Commissione Europea, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE, {SWD(2017) 307 final}, Bruxelles, 20.9.2017 COM(2017) 534 final

2. Economic, social and territorial cohesion in the EU: the 8th Cohesion Report European Parliament resolution of 15 September 2022 on economic, social and territorial cohesion in the EU: the 8th Cohesion Report (2022/2032(INI)): P9_TA(2022)0326
3. EGTC monitoring report 2017
4. EGTC monitoring report 2018-2019
5. European Commission, Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context, COM(2023) 790 final, Strasbourg, 12.12.2023 COM(2023) 790 final 2018/0198 (COD)
6. European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions, {COM(2017) 534 final}, Brussels, 20.9.2017 SWD(2017) 307 final
7. European cross-border mechanism to resolve legal and administrative obstacles - European Parliament (Briefing) - PE 751.453 – September 2023
8. European Parliament, LEGISLATIVE TRAIN 01.2024 3 AN ECONOMY THAT WORKS FOR PEOPLE: PROPOSAL FOR A REGULATION ON A MECHANISM TO RESOLVE LEGAL AND ADMINISTRATIVE OBSTACLES IN A CROSS-BORDER CONTEXT
9. Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context European added value assessment - EPRS | European Parliamentary Research Service, Authors: Lenka Jančová and Christa Kammerhofer-Schlegel with Jérôme Saulnier and Anja Puc European Added Value Unit: PE 740.233 – May 2023
10. Parere del Comitato europeo delle regioni — Rafforzare la cooperazione transfrontaliera: necessità di un migliore quadro normativo? (2015/C 423/02)
11. Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero: 2018/0198 (COD)
12. Senato, Servizio Studi, Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P, XVII legislatura, La ripartizione delle competenze legislative tra Stato federale ed Enti federati nelle Costituzioni di Belgio, Germania, Australia e Stati Uniti, aprile 2014 n. 128
13. Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles July 2016 – July 2017 Mission Opérationnelle Transfrontalière