

Indagine su Euroregioni e GECT: quali prospettive per l'Area Adriatica?

Pietro Paolo Proto

PROGETTO ADRI.EUR.O.P.

“ADRIATIC EUROREGION OPERATIONAL PLAN”



con il sostegno della



Settembre 2008

Si ringraziano per il prezioso aiuto: Giampaolo Cordiale (Consiglio d'Europa), Paola D'Avena (Dipartimento Affari Regionali – Presidenza del Consiglio dei Ministri), Luca Fornari (Dipartimento Affari Regionali – Presidenza del Consiglio dei Ministri), Nikola Sobot (Euroregion EuroBalkans), Marino Vocci (Associazione Mare Vivo), Alfonso Zardi (Consiglio d'Europa), Marco Scriboni (Regione Marche), Marco Bellardi (Regione Marche), Maurizio Greganti (Ministero Affari Esteri – DGIE), Alessandra Valerio (Regione Veneto), Claudio Polignano (Regione Puglia), Elisabetta Reja (Regione Friuli Venezia Giulia), Andrea Ciaffi (Cinsedo), Gianluca Spinaci (Comitato delle Regioni),

INDICE

PREMESSA METODOLOGICA	4
PARTE 1: INDAGINE SULLE EUROREGIONI.....	5
1. LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: IL CASO DELLE EUROREGIONI	5
1.1. EVOLUZIONE	5
1.2. DEFINIZIONE	7
1.3. STRUTTURA.....	7
1.3.1 <i>Forma giuridica</i>	8
1.3.2 <i>Struttura amministrativa</i>	10
1.4. RIFLESSIONI	11
2. STUDI DI CASO.....	12
2.1. EUREGIO	13
2.1.1 <i>Organizzazione e attività</i>	13
2.1.2 <i>Analisi</i>	14
2.2. EUROREGIONE BALTICA.....	16
2.2.1 <i>Organizzazione e attività</i>	16
2.2.2 <i>Analisi</i>	17
2.3. COMUNITÀ DI LAVORO NORD PORTOGALLO – GALIZIA	18
2.3.1 <i>Organizzazione e attività</i>	18
2.3.2 <i>Analisi</i>	19
2.4. EUROREGIONE EUROBALKANS.....	20
2.4.1 <i>Organizzazione e attività</i>	20
2.4.2 <i>Analisi</i>	21
3. LA SITUAZIONE IN ITALIA	22
3.1. I CASI ITALIANI.....	22
3.2. LA POSIZIONE DEL GOVERNO CENTRALE.....	24
4. CONCLUSIONI E ORIENTAMENTI PER IL CASO ADRIATICO	25
PARTE 2: INDAGINE SUL GECT	28
5. IL GECT: NASCITA E DESCRIZIONE SINTETICA DELLO STRUMENTO	28
6. CONSIDERAZIONI SUL REGOLAMENTO: GLI ARTICOLI PIÙ IMPORTANTI E LE IMPLICAZIONI GIURIDICHE.....	28
6.1. UNO SGUARDO AL REGOLAMENTO 1082/2006	28
6.2. ALCUNI ELEMENTI DI RILIEVO	29
7. I PRIMI CASI CONCRETI: CHI SI STA MUOVENDO PER COSTITUIRE DEI GECT.	31
8. LA SITUAZIONE IN ITALIA	33
9. CONSIDERAZIONI SUL RAPPORTO TRA IL GECT E L'EUROREGIONE ADRIATICA	36
9.1. IL VALORE AGGIUNTO DEL GECT RISPETTO ALLE EUROREGIONI.....	36
9.2. SCENARI PER IL GECT NELL'EUROREGIONE ADRIATICA	38
ALLEGATO: LISTA DELLE EUROREGIONI.....	40

PREMESSA METODOLOGICA

Nel 2006, su iniziativa della Regione Marche, il CeSPI ha avviato un percorso di riflessione sulla cooperazione territoriale nell'area adriatica. Tale percorso include due indagini distinte: la prima, realizzata nel quadro del Progetto Interreg IIIA "SARA - Segretariato Adriatico", analizza il concetto e l'evoluzione delle euroregioni e fornisce indicazioni utili per lo sviluppo dell'Euroregione Adriatica. La seconda indagine, realizzata nel quadro del progetto Interreg Adrieurop, analizza un nuovo strumento dell'Unione Europea, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale – Gect, e indaga la possibilità di avvalersene nell'area adriatica nel medio-lungo periodo.

In generale, le due analisi forniscono una descrizione dettagliata dei due strumenti, ne mettono in evidenza le peculiarità a livello normativo ed operativo e ne sottolineano differenze e similitudini. L'obiettivo generale di questa riflessione è di fornire indicazioni utili ai fini del rafforzamento dei rapporti di cooperazione territoriale tra le due sponde dell'Adriatico attraverso forme di cooperazione in corso di realizzazione (Euroregione Adriatica) e di possibile attuazione nel futuro (Gect).

La prima parte del documento si articola in quattro capitoli, il primo, fornisce un quadro teorico di riferimento e include: i) definizione, diffusione ed evoluzione dell'euroregione ii) struttura giuridica ed amministrativa iii) analisi critica. Il secondo prende in esame 4 studi di caso. Il terzo capitolo traccia un quadro della situazione italiana, con riferimento ai casi di euroregione che operano sul nostro territorio e con una analisi del quadro normativo. L'ultimo capitolo fornisce delle indicazioni per l'area adriatica

La seconda parte del documento descrive ed analizza la normativa comunitaria che disciplina il Gect; di seguito fa una panoramica sulla situazione attuativa del Regolamento nei paesi membri dell'UE; il capitolo successivo descrive l'iter che, al momento, non ha ancora portato al recepimento del Regolamento in Italia mentre l'ultimo capitolo evidenzia il valore aggiunto del Gect rispetto alle euroregioni (e viceversa), e identifica possibili scenari di Gect nell'ambito dell'Euroregione Adriatica.

PARTE 1: INDAGINE SULLE EUROREGIONI

1. LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: IL CASO DELLE EUROREGIONI

Tra le iniziative di rete di cooperazione per lo sviluppo comune e l'integrazione europea emerge il termine euroregione che individua una forma di cooperazione transfrontaliera adottata, in maniera via via crescente, nel corso degli ultimi anni in Europa e anche in Italia, in cui di recente è stato avviato un processo politico volto alla creazione di un'Euroregione Adriatica. Di fatto, non esistono definizioni univoche o meglio, ne esistono diverse che, di volta in volta, ne ampliano o ne restringono il significato. Nel corso di questa breve indagine trovano spazio alcune delle principali connotazioni e delle caratteristiche legate al concetto di euroregione. L'obiettivo generale di questo lavoro è quello di fornire elementi critici utili ai fini di valutare l'ipotesi relativa alla creazione di un'Euroregione Adriatica.

1.1. Evoluzione

Euregio può essere considerata la prima vera euroregione: essa nasce negli anni '50 e comprende regioni al confine tra Germania e Olanda. Da allora sorgono diverse iniziative, in genere in territorio mitteleuropeo, spesso basate su accordi informali. Dal punto di vista giuridico, la creazione di organi amministrativi preposti alla gestione di attività di cooperazione transfrontaliera presenta, tuttavia, alcuni problemi (che saranno analizzati più diffusamente nel paragrafo successivo): nei primi anni, una delle formule giuridiche più utilizzate per regolare le euroregioni è il gemellaggio, che implica una serie di accordi con livelli di formalità variabili, basati, principalmente, sulla volontà delle parti. Nel 1980, su iniziativa del Consiglio d'Europa, un certo numero di Paesi europei stipula un trattato internazionale, denominato Convenzione di Madrid, che rappresenta un primo passo verso la cooperazione transfrontaliera di diritto pubblico. La convenzione, sottoscritta all'epoca da 20 Paesi¹, offre un quadro giuridico che regola la stipula di accordi di diritto pubblico bi e multilaterali in materia di cooperazione fra entità amministrative nazionali appartenenti a Stati confinanti. L'apporto specificamente richiesto al Consiglio è la definizione di un quadro di riferimento che offra una base giuridica internazionale per la formazione di organismi di cooperazione transfrontaliera anche laddove questa non sia già regolamentata da trattati internazionali bilaterali². Successivamente, tale obiettivo si traduce nel "Protocollo aggiuntivo alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività", concluso a Strasburgo nel 1995, che regola la costituzione di organismi di cooperazione transfrontaliera che possono essere investiti o meno di personalità giuridica ed essere soggetti di diritto pubblico o di diritto privato. Esso fornisce un quadro di riferimento generale che tutti (attraverso la ratifica dello stesso) possono utilizzare nei limiti della normativa nazionale di ogni paese. Ciò fa sì che le disposizioni siano applicabili anche là dove non esistano specifici accordi o trattati bilaterali che regolino la cooperazione transfrontaliera.

¹ Ratificata dal Parlamento italiano con la legge 19 novembre 1984, n. 948.

² Tra i principali trattati vale la pena menzionare: i) il Trattato sulla cooperazione transfrontaliera del Benelux, siglato a Bruxelles nel 1986; ii) l'accordo di cooperazione transfrontaliera tra Germania e Olanda siglato a Isselburg-Anholt nel 1991; iii) il Trattato Franco Spagnolo siglato a Bayonne nel 1995; iv) il Trattato sulla cooperazione tra comunità territoriali e pubbliche amministrazioni locali, siglato a Karlsruhe nel 1996.

Se, da una parte, la Convenzione di Madrid ed il Protocollo di Strasburgo rappresentano la base giuridica di riferimento per le euroregioni, dall'altra Interreg, il programma lanciato dalla Commissione europea nel 1990 (successivamente riconfermato nel 1994 e nel 1999), ne favorisce decisamente la diffusione e l'operatività. La maggior parte delle iniziative di cooperazione transfrontaliera, infatti, può accedere ai fondi messi a disposizione dal Volet A di Interreg. Da questo momento in poi, dunque, il numero di euroregioni cresce in maniera esponenziale, passando dalle 26 del 1988 alle più di 70 attuali: di fatto, non vi sono attualmente enti locali o regionali frontaliere europei che non partecipino a qualche forma di cooperazione transfrontaliera.

L'importanza crescente delle euroregioni trova una formalizzazione con la Risoluzione del Parlamento europeo del 1 dicembre 2005 che fornisce indicazioni circa la definizione e la funzione delle stesse euroregioni nel quadro della politica di cooperazione transfrontaliera dell'Unione europea. I principali punti della risoluzione sono i seguenti: il Parlamento valorizza la cooperazione transfrontaliera (ritenuta di fondamentale importanza per la coesione e integrazione europea); invita gli Stati membri a promuovere le euroregioni come uno degli strumenti di cooperazione transfrontaliera; nota come sia necessario che le euroregioni dispongano di uno stato giuridico ben definito; sottolinea che la cooperazione transfrontaliera rappresenta un'impostazione adeguata per risolvere i problemi quotidiani da ambedue le parti della frontiera, soprattutto nei settori economico, sociale, culturale e ambientale; sottolinea come la cooperazione transfrontaliera fornisca un contributo notevole all'attuazione della strategia di Lisbona; nota come le euroregioni rafforzino i legami di vicinato grazie ai progetti locali di scambio delle migliori prassi; ritiene pertanto particolarmente importante che restino nel quadro dei Fondi strutturali le modalità di promozione di microprogetti; sottolinea la necessità di dare priorità all'eliminazione delle disparità fra le regioni dei nuovi e dei vecchi Stati membri; sottolinea la necessità di consentire l'integrazione tra progetti programmati in paesi confinanti; chiede che le euroregioni e strutture simili debbano essere anche messe in condizioni di elaborare, attuare e gestire programmi transfrontalieri in ambito UE nonché in linea con la politica europea di vicinato, e lo strumento per gli aiuti ai paesi in preadesione (Instrument for Pre Accession Assistance - IPA) dal 2007 in poi, in partenariato con le istituzioni nazionali; sottolinea l'esigenza di appoggiare la cooperazione transfrontaliera e la creazione di euroregioni, incluse le regioni di zone sensibili del Medio Oriente, con un'iniziativa volta a promuovere relazioni amichevoli, stabilità, sicurezza e interessi economici sulla base del rispetto e del vantaggio reciproco. Nell'ambito di tale risoluzione, le euroregioni sono definite come "frutto di iniziative di regioni frontaliere o di altri enti territoriali locali di più Stati (non necessariamente Stati membri dell'UE)". Tali iniziative nascono, in genere, attorno ad interessi ed obiettivi comuni legati alla promozione turistica, allo sviluppo delle infrastrutture, ad aspetti culturali ed allo sviluppo economico. Nella Risoluzione si fa, più volte, riferimento al Gruppo europeo di cooperazione territoriale - GECT, la cui base normativa dovrebbe fornire "una piattaforma per lo sviluppo delle euroregioni" (vedere la seconda parte del testo).

Dal 2006 il Consiglio d'Europa è impegnato nella stesura della "**Convenzione Europea sulle Euroregioni**", un terzo protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid. Essa consentirebbe ai paesi che la ratificano di potersi affidare ad una **normativa uniforme** in materia di euroregioni e cooperazione transfrontaliera: i circa 70 articoli di cui si compone andrebbero ad integrare il diritto civile dei singoli paesi. L'iter per la sua approvazione è, però, stato rallentato dal non pieno assenso da parte di tutti i paesi membri del Consiglio. Da alcune parti, infatti, si preferisce aspettare la piena implementazione del GECT prima di proseguire con ulteriori normative internazionali sulla materia. Inoltre, nei paesi con organizzazione di tipo federale, affinché la convenzione possa essere applicata sarebbe necessaria la ratifica da parte non già del Governo centrale ma da parte di tutte le autorità territoriali (cantoni, lander ecc), il che renderebbe il processo più difficile e legato alla diverse volontà di più parti contemporaneamente. Altri paesi, tuttavia, sottolineano come i due strumenti possano essere considerati complementari, dal momento che il regolamento GECT rinvia alle norme interne dei singoli paesi che potrebbero, in tal senso, essere rese uniformi e più complete proprio attraverso la Convenzione cui sta lavorando il Consiglio. In definitiva, affinché la

Convezione sia approvata e presentata per la ratifica è necessario che ci sia un sostegno diffuso tra i paesi membri più forti del Consiglio d'Europa.

1.2. Definizione

L'Associazione delle regioni frontaliere europee, che fornisce una definizione comunemente adottata anche a livello di Commissione europea, specifica come le euroregioni, pur non avendo una univoca forma giuridica od organizzativa, posseggono **una serie di caratteristiche in comune: “sono permanenti, hanno una identità separata da quella dei propri paesi membri, hanno risorse amministrative, tecniche e finanziarie proprie e hanno meccanismi decisionali interni”**³. In particolare, esse possono assumere le seguenti forme giuridiche:

- Associazioni di enti locali e regionali stabilite da un lato e dall'altro dei confini nazionali, talora con **un'assemblea parlamentare**.
- Associazioni transfrontaliere con un **segretariato permanente** e uno staff tecnico ed amministrativo dotato di risorse autonome.
- Enti di diritto privato facenti capo ad associazioni senza scopo di lucro o fondazioni stabilite da un lato e dall'altro della frontiera conformemente alle rispettive disposizioni nazionali di legge.
- Enti di diritto privato basati su accordi interstatuali, che operano fra l'altro con la partecipazione degli enti territoriali.

Le euroregioni non rappresentano un nuovo livello istituzionale-amministrativo locale o regionale quanto, piuttosto, esse sono un punto di scambio e di *governance* per organi pubblici e privati già esistenti: non dovrebbero, cioè, sovrapporsi con le competenze affidate agli enti locali e regionali del territorio. Secondo Perkmann⁴, i rapporti di cooperazione transfrontaliera devono essere intesi come “il prodotto di un processo di costruzione sociale” che fanno sì che il territorio rappresenti “non solo uno spazio funzionale, bensì una unità socio-territoriale dotata di una capacità strategica, derivante da una data struttura organizzativa”. Una ulteriore definizione viene fornita da Alberto Gasparini⁵, il quale definisce le euroregioni come “la spinta delle aree transfrontaliere verso l'autonomia istituzionale per favorire la cooperazione e lo sviluppo in quelle aree che sarebbero, altrimenti, destinate a rimanere in posizione marginale”. Questo tipo di spinta, cominciata nel secondo dopo guerra nelle aree marginali (e più arretrate dal punto di vista socio-economico) di paesi nel cuore dell'Europa quali la Germania, i Paesi Bassi, Italia, Belgio, Svizzera si è, di seguito, spostata verso i paesi dell'Est europeo e sta, ora, interessando anche i paesi dell'area Balcanica e del Danubio, dove la cooperazione transfrontaliera riveste anche valenze legate ai processi di consolidamento democratico e di stabilizzazione politica quali requisiti necessari ad una futura adesione all'Unione europea.

1.3. Struttura

Dall'esperienza delle euroregioni è possibile evincere come, ad accordi spontanei di cooperazione tra regioni, abbia, in genere, fatto seguito la creazione delle strutture amministrative e giuridiche. Storicamente, i rapporti di cooperazione sono nati in seguito a dei fattori quali:

³ J. Gabbe “The euroregion as a place for transfrontier cooperation” Cooperation and Euroregions, ISIG, p. 97, 2004.

⁴ M. Perkmann, “The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation”, p. 5, 2002.

⁵ A. Gasparini “The institutionalization of cooperation. Vademecum for a good euroregion” Cooperation and Euroregions, Isig, p. 100, 2004.

- **Un confine e un *background* storico comune.** Due regioni confinanti che condividano eventi particolari legati in genere alla storia più recente. E' il caso, ad esempio, dei territori che formano l'Euroregione Eurobalkans (cfr. 2.2), accomunati dal fatto di non essere stati direttamente coinvolti nel conflitto Yugoslavo del decennio passato.
- **Una situazione socio-economica comune.** E' il caso dell'Euroregione Saar-Lor-Lux-Trier/Palatinat-Wallonia, sorta in un momento di crisi di un particolare settore produttivo (quello del carbone a inizio anni '70), da cui l'obiettivo, condiviso, del *phasing out*.

I due casi sopra citati denotano dei punti di partenza comuni sulla base dei quali è stato possibile costruire strutture solide, che hanno formalizzato la storia e gli obiettivi condivisi. Ciò ha consentito di creare o rafforzare specifiche identità transfrontaliere che hanno facilitato **un processo di identificazione, culturale, economico e politico, tra popolazioni** storicamente separate da confini ben marcati. Anche in Catalogna è presente un buon livello di cooperazione sui confini con la Francia: tale caso appare rilevante perché l'integrazione tra i due territori deriva dalle "esperienze di tutti i giorni" ("*everyday experiences*"). Ciò che di nuovo tale fenomeno porta e può portare risiede nel **cosa fanno i network degli attori**, piuttosto che nei dibattiti teorici relativi alle nuove fenomenologie di organizzazione politico-spaziale. Secondo Jouni Hakli⁶ fondare una struttura di cooperazione transfrontaliera sulle pratiche di tutti i giorni può favorire il superamento di uno dei limiti attuali della regionalizzazione, e cioè che tale fenomeno è, in genere, più vicino a delle *élite* che non alla popolazione.

La creazione della struttura dell'euroregione è, in genere, l'ultimo passo di un processo che include 3 fasi distinte⁷. La prima fase riguarda l'inizio dei rapporti di cooperazione transfrontaliera tra enti privati e cittadini, nell'intento di creare le condizioni di base per le attività. La seconda fase vede l'ingresso delle istituzioni locali nel processo di creazione del *network*. La terza fase è quella in cui l'euroregione, attraverso i propri organi, si occupa di condurre e gestire la cooperazione transfrontaliera. Non sempre, tuttavia, le 3 fasi si verificano in successione temporale: in taluni casi la creazione della struttura euroregionale è il primo passo. Sotto questo aspetto, è possibile intravedere due percorsi distinti determinati da situazioni ed eventi storici: i) euroregioni che nascono su reti di connessioni già esistenti, in seguito alla cumolazione di rapporti fondati su elementi sociali ed economici comuni, ii) euroregioni che **cercano di (ri)creare un tessuto di relazioni territoriali** su più settori (come accade, ad esempio, sui confini dell'Europa orientale a seguito della fine della "cortina di ferro"). Il caso dell'Euroregione Adriatica rientra in questo secondo processo.

1.3.1 Forma giuridica

Le euroregioni hanno una natura variabile in genere riconducibile ad una delle seguenti categorie: i) una comunità di interessi senza personalità giuridica ii) un Gruppo europeo di interesse economico - GEIE, iii) un'associazione senza scopo di lucro, iv) una comunità di lavoro senza personalità giuridica o v) un organismo pubblico. Nei limiti dell'ambito geografico della cooperazione, le entità in questione sono accordi di cooperazione fra unità di amministrazioni locali o regionali frontaliere aventi lo scopo di promuovere interessi comuni e di innalzare il tenore di vita delle popolazioni che vivono nella zona in questione.

Le varie tipologie di strutture giuridiche denotano, in genere, diversi gradi di competenze nella gestione delle attività: così, da una parte esistono euroregioni con personalità giuridica, con poteri esecutivi in parte autonomi rispetto a quelli delle istituzioni centrali e locali dei propri paesi membri (è il caso di Euregio) mentre, dall'altra, esistono euroregioni che rivestono solo una funzione di complementarietà rispetto alle decisioni di politica transfrontaliera intraprese dai governi locali

⁶ J. Hakli, "Cross border identities in the new Europe: ghost of the past or sign-post to the next millennium?"

⁷ A. Gasparini, "The institutionalization of cooperation. Vademecum for a good euroregion" Cooperation and Euroregions, Isig, p.102, 2004.

(regioni, municipalità). Alla scelta tra le diverse strutture giuridiche concorrono, in genere, fattori legati all'organizzazione territoriale amministrativa dei paesi membri. In paesi con **un'organizzazione territoriale di tipo federale** (Germania e Svizzera, ad esempio) esistono strutture, di livello locale e regionale, con un elevato grado di autonomia nella gestione del potere esecutivo: ciò, di fatto, diminuisce l'importanza di avere una struttura di cooperazione transfrontaliera con poteri esecutivi. Dall'altro lato, in paesi come la Francia, dove i poteri sono per lo più gestiti a livello centrale, le regioni di confine hanno un maggiore interesse a che una struttura come l'euroregione possa avere anche poteri di tipo esecutivo. Tuttavia, è certamente vero che proprio in stati dove il decentramento amministrativo è più spinto è anche più facile che ci siano meno ostacoli alla formazione di organismi transfrontalieri con più autonomia mentre, al contrario, governi come quello francese tendono a porre più limiti alla creazione di questo tipo di strutture le quali, a volte, incorrono persino in problemi di incostituzionalità (come accaduto all'Upper Rhine Region a metà degli anni '90)⁸.

In generale, secondo quanto definito dal Protocollo aggiuntivo di Strasburgo del 1995, possono essere costituiti organismi dotati o meno di personalità giuridica (art. 3 e 4). Questo segna, specificamente, la differenza tra Euroregioni e Comunità di lavoro: le prime sono dotate di personalità giuridica, mentre le seconde no. Tale elemento è fondamentale soprattutto ai fini della presentazione e della gestione di programmi e progetti con finanziamenti europei: una euroregione, dotata di personalità giuridica, può presentare domanda di finanziamento come ente autonomo e distinto da quello degli enti che sono suoi membri. Ciò non può avvenire nel caso delle comunità di lavoro. Inoltre, una struttura dotata di personalità giuridica può assumere personale permanente che si occupi della gestione delle attività, mentre una comunità di lavoro, non dotata di personalità giuridica, non può assumere del personale in maniera autonoma: devono farlo gli enti locali membri (che in genere destinano dei propri funzionari interni a svolgere anche delle mansioni relative alla gestione delle attività della comunità di lavoro). Secondo l'articolo 8, gli stati membri, nel ratificare tale Protocollo aggiuntivo, possono scegliere se applicare o meno le disposizioni dell'articolo 5, che stabilisce che le strutture di cooperazione transfrontaliera possano essere soggetti di diritto pubblico. Questa disposizione aggiunge un elemento di decentramento molto forte dato che consente di creare delle strutture sub regionali transnazionali dotate di poteri molto simili (se non del tutto uguali) a quelli degli enti locali. I suoi atti, infatti, "hanno, nell'ordinamento giuridico di ognuna delle Parti contraenti, lo stesso valore giuridico e gli stessi effetti di atti compiuti dalle collettività o autorità territoriali che hanno concluso l'accordo". Il comma 2 dell'articolo 5 smorza, tuttavia, tali disposizioni prevedendo che, in ogni modo, la competenza per l'esecuzione dei tali atti spetti alle autorità locali e che il mandato della struttura di cooperazione possa essere limitato nella portata e negli scopi che, in altre parole "non possa avere un mandato generale né essere abilitata ad adottare misure aventi portata generale". La maggior parte dei paesi⁹ che ha finora ratificato il Protocollo ha optato per la non applicazione dell'articolo 5, esprimendo, così, una preferenza per delle strutture che siano soggetti di diritto privato.

La letteratura e i documenti ufficiali UE forniscono, dunque, un quadro abbastanza preciso circa i tratti distintivi di un'euroregione, sulla base dei quali è possibile marcare le differenze con altre tipologie di cooperazione transfrontaliera, come ad esempio le Comunità di lavoro. Queste ultime (nate, per la maggior parte, tra il 1975 e il 1985) abbracciano, in genere, un territorio più vasto rispetto a quello delle euroregioni, includendo diversi paesi, dando vita ad "accordi di cooperazione transfrontaliera multilaterale"¹⁰. Come detto, in genere non hanno personalità giuridica ma

⁸ Tuttavia, come vedremo nella seconda parte, la Francia ha dato il via libera per l'istituzione di un Gect prima ancora di recepire il Regolamento: laddove, pertanto, sussistano accordi formali a livello governativo, anche paesi fortemente centralizzati come la Francia riconoscono la necessità e l'utilità di favorire l'istituzione di tali organi di cooperazione territoriale.

⁹ Francia, Germania, Svezia non applicano l'articolo 5 mentre Albania, Lussemburgo e Paesi Bassi sì.

¹⁰ M. Perkmann, "The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation", p. 7, 2002.

prendono la forma di associazioni. A differenza delle euroregioni, non hanno organi con poteri separati da quelli delle istituzioni regionali rappresentate dai propri membri, che partecipano come rappresentanti dei propri territori. Non hanno, in genere, risorse umane né finanziarie proprie. In generale, le Comunità di lavoro sono specializzate in attività di tipo pianificativo (studi) ma non hanno un ruolo importante nell'ambito di Interreg: spesso, le attività si limitano a dichiarazioni comuni e allo scambio di informazioni. Tra le Comunità di lavoro si possono citare la Comunità di lavoro Nord Portogallo/Galizia, l'Alpe-Adria, la comunità di lavoro dei Pirenei o quella delle Alpi occidentali e l'Arco Atlantico. Di fatto, sembra che l'euroregione in quanto forma istituzionale sia più adatta ad assumere un ruolo attivo nell'esecuzione dei programmi UE rispetto alla Comunità di lavoro: tuttavia, in alcuni casi (Arco Atlantico), anche le comunità di lavoro sono riuscite ad avere accesso a fondi comunitari.

L'Associazione delle regioni transfrontaliere individua due principi alla base del funzionamento della cooperazione transfrontaliera in generale e, in particolare, di quello delle euroregioni: la **sussidiarietà e il partenariato**. Il primo si traduce in un riconoscimento formale del ruolo degli organi della struttura di cooperazione transfrontaliera rispetto a quelli regionali e locali: è necessario che vi sia un riconoscimento dell'autorità dell'euroregione in materia di cooperazione transfrontaliera (cosa che, per esempio, non avviene nel caso delle Comunità di lavoro). Il secondo principio riguarda le dinamiche che regolano i rapporti tra membri (partenariato orizzontale) e quelli tra l'euroregione e il livello regionale, nazionale e comunitario (partenariato verticale). Per il livello orizzontale, dovrebbe sussistere una condizione **di uguaglianza tra i membri**, che prescindano dalla dimensione e dalla ricchezza dei territori. Nella gestione dei rapporti verticali (UE, stato, regione), l'euroregione dovrebbe avere una **funzione di complementarità e non di concorrenza con gli altri livelli**.

1.3.2 Struttura amministrativa

Quasi sempre le euroregioni sottoscrivono uno Statuto che, da una parte rappresenta un impegno formale dal punto di vista degli obiettivi comuni e, dall'altra, fornisce indicazioni precise sugli organi che costituiscono l'euroregione e sul loro ambito di competenza. Generalmente, la struttura tipo è composta da:

- **l'Assemblea o Consiglio** dei rappresentanti, i cui membri sono eletti tra i componenti, istituzionali e privati, che compongono l'euroregione. E' l'organo rappresentativo preposto, con funzioni di indirizzo strategico e politico e di approvazione del bilancio e dei programmi di attività di lungo periodo. Rispetto all'esterno, le sue decisioni possono avere valore esecutivo (Euregio) o solo di parere non vincolante (nella maggior parte dei casi). E' incaricato dell'elezione dei membri del comitato esecutivo.
- **Il Comitato esecutivo**, la cui funzione principale è la messa in opera delle risoluzioni approvate dal Consiglio. Può promuovere proposte di Risoluzione che vengono poi presentate al Consiglio.
- **I Gruppi di lavoro**, che svolgono attività di ricerca, analisi, studi di fattibilità, identificazione dei bisogni, ideazione e preparazione progettuale. Questi dipendono in genere direttamente dal Comitato esecutivo.
- **Il Segretariato** ha funzione di controllo e gestione delle attività ed opera come punto di contatto con i territori. In alcuni casi è possibile trovare un Segretariato transfrontaliero che coordina i segretariati locali, fungendo da legame tra i territori, e la struttura decisionale ed operativa dell'euroregione. Questo organo ha, dunque, lo scopo preciso di garantire coerenza e continuità tra i bisogni dei territori, la realizzazione delle attività svolte e gli orientamenti di *policy* adottati dall'euroregione.

In generale, è possibile individuare i passi essenziali per la costituzione di un'euroregione nei seguenti:

- creazione di un'associazione di autorità regionali/locali su entrambi i lati della frontiera, in accordo con le leggi nazionali, con specifiche finalità transfrontaliere.
- Stipula di un accordo di cooperazione transfrontaliera (normalmente di diritto privato) tra i membri dell'associazione, che abbia le seguenti caratteristiche: i) uguale rappresentanza presso gli organismi direzionali; ii) contributi finanziari dei membri ad un *budget* comune; iii) istituzione di un segretariato comune.

Se l'accordo sottoscritto è di diritto pubblico, questo permette alle autorità locali partecipanti di delegare compiti e trasferire responsabilità all'ente transfrontaliero, il quale può coprire anche la gestione di progetti nell'ambito di Interreg. In caso contrario (**accordo di diritto privato**), è **richiesto un accordo separato per ciò che concerne Interreg, a cui deve partecipare l'autorità nazionale competente.**

1.4. Riflessioni

Da questa breve disamina della cooperazione transfrontaliera e delle Euroregioni emergono alcuni elementi di riflessione che vale la pena evidenziare. Innanzitutto, si tratta di un fenomeno che ha avuto una **rilevanza crescente a partire dagli anni '90** da quando, cioè, l'Unione europea ha formalizzato il suo impegno a sostenere la cooperazione transfrontaliera attraverso il **Programma Interreg**. Ciò ha, indubbiamente costituito un incentivo importante alla nascita di nuove euroregioni: in molti casi, l'accesso ai fondi Interreg diventa quasi la finalità (spesso non dichiarata) attorno a cui si creano tali strutture. Per le euroregioni, dunque, si può parlare di un'era pre e post Interreg. Se da un lato, infatti, l'attivazione di questo strumento finanziario ha avuto il merito di incentivare i rapporti di cooperazione transfrontaliera dall'altro li ha, in un certo senso, viziati o, comunque, resi troppo ad uso e consumo del suddetto programma. Le euroregioni nate tra gli anni '50 e '80 si sono formate in maniera naturale, sulla base di rapporti consolidati e di un effettivo riconoscimento di problematiche e interessi comuni, determinandone una solida base di partenza. Non così, invece, per quelle euroregioni nate con l'intento principale di accedere a fondi Interreg e che non possono contare su basi storiche e culturali altrettanto solide. Tuttavia, oltre ad essere un incentivo finanziario, Interreg riesce a fornire uno spunto per azioni concrete per euroregioni altrimenti destinate a rimanere solo dei luoghi di incontro istituzionali alternativi (rispetto alle tradizionali sedi preposte rappresentate dagli enti locali e regionali) o semplici contenitori vuoti.

In secondo luogo, la cooperazione transfrontaliera e, in particolare, le euroregioni, rappresenteranno **uno strumento importante nell'ambito della politica di vicinato e di pre-adesione dell'Unione europea**. Esse hanno svolto un ruolo importante negli scorsi decenni per favorire il processo di adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale (i.e. paesi PHARE): allo stesso modo, oggi, possono svolgere una funzione di primo piano per i paesi del Sud-est europeo, per quelli ex URSS e per i paesi del Nord del Mediterraneo.

Le euroregioni cominciano a diffondersi anche nei paesi ex sovietici a partire dai primi anni '90 (la prima è l'Euroregione dei Carpazi). Lo spazio di manovra degli enti locali è qui, però, più limitato a causa di un ancora scarso livello di decentramento da parte di questi stati. Negli anni più recenti diversi paesi (tra cui Russia e Ucraina) si sono rivolti al Consiglio d'Europa per ottenere assistenza tecnica nella **definizione di leggi quadro** che favorissero la cooperazione transfrontaliera: dati, infatti, i limiti nelle competenze in tale materia da parte degli enti locali, si rende necessaria la definizione, a livello centrale, di un corpus normativo che definisca i paletti entro cui questi si possono muovere. Si deve inoltre considerare come i rapporti tra questi paesi prima del 1989 fossero molto scarsi o quasi nulli e che, quindi, gli accordi di cooperazione transfrontaliera siano un qualcosa di recente, che ha cominciato a svilupparsi solo negli ultimi 15 anni.

Le euroregioni che nascono nell'area Balcanica risultano, nella maggior parte dei casi, giuridicamente poco solide, con procedure di ripartizione dei fondi e di spesa poco chiare: ad esse

spesso non viene data la possibilità di gestire direttamente dei fondi (ciò vale in particolare per i fondi UE) ma si preferisce passare attraverso i governi centrali che poi provvedono a trasferire i fondi verso le diverse attività progettuali. Le euroregioni allora nei Balcani realizzano, in genere, micro-progetti finanziati attraverso *grant* di entità molto limitata erogati da Fondazioni quali *Balkan Trust Fund* e *German Marshall Fund*. Le valenze delle euroregioni in questa area vanno, però, cercate anche al di là di quelle prettamente operative, legate alla realizzazione di azioni specifiche: piuttosto, alcuni di questi organismi rivestono un **valore essenzialmente simbolico** di riconciliazione, come ad esempio Prespa-Ohrid (Albania, Macedonia e Grecia) e Gjilan/Gnjlane-Kumanovo-Presevo (Kosovo, Serbia, Macedonia e Bulgaria).

In generale, è possibile affermare come le euroregioni siano **un fenomeno di ispirazione tedesca**: in Germania è nata la prima euroregione e circa due terzi di quelle attualmente esistenti che abbiano al proprio interno delle autorità locali con un ruolo solido coinvolgono una qualche area del territorio tedesco. Le euroregioni godono, in Germania, di un legittimazione a livello nazionale che non possono vantare in nessun altro territorio europeo. Ciò è dovuto, innanzitutto alla struttura amministrativa federale che consente un elevato grado di libertà alle diverse autorità locali di gestire e portare avanti proprie strategie di sviluppo locale. Inoltre, paesi come la Germania, ma anche come i Paesi Bassi, hanno una cultura che tradizionalmente ha promosso le iniziative di cooperazione transfrontaliera a differenza, ad esempio, di Italia e Francia, in cui storicamente le autorità centrali sono state più riluttanti a concedere che autorità locali e regionali intraprendessero iniziative transnazionali. E' da notare, tuttavia, come in Italia, negli ultimi anni, questa tendenza si sia parzialmente invertita ed abbia favorito un ruolo via via crescente della cooperazione transfrontaliera.

2. STUDI DI CASO

Questo secondo capitolo dello studio presenta una analisi di 4 casi studio rilevanti: i) Euregio; ii) Euro Baltic Region – ERB; iii) Comunità di lavoro Nord Portogallo - Galizia; iv) Eurobalkan. La scelta dei 4 casi deriva da alcune considerazioni che tengono conto dei seguenti elementi:

- copertura geografica: si è cercato di includere casi di euroregioni afferenti ad aree geografiche con connotati diversi sia dal punto di vista del *background* socio-economico e culturale, sia dal punto di vista della copertura del territorio europeo da nord (EuroBaltic) al centro (Euregio) all'ovest (Nord Portogallo - Galizia) al sud est (Eurobalkan).
- Stato di inclusione UE: alle diverse aree geografiche corrisponde un differente radicamento storico nell'Unione europea: si va dai territori della prima Cee (Germania e Paesi Bassi) via via fino a quelli entrati nel 2004, a quelli che lo hanno fatto nel 2007 (Bulgaria), a quelli che stanno compiendo il loro percorso verso una futura adesione (Balcani occidentali).
- Tipo di struttura: prendendo Euregio come *benchmark* di euroregione, si è pensato di analizzare anche delle strutture parzialmente differenti. Così ERB rientra in una tipologia di euroregione tipica del Nord Europa, creata nell'ambito del *Nordic Agreement*, con un'area di riferimento molto più ampia rispetto a quelle di strutture omologhe mitteleuropee. L'euroregione Nord Portogallo - Galizia, invece è una Comunità di lavoro.
- *Best practice*: tutti i casi sono abbastanza diffusamente riconosciuti dalla letteratura come esempi di buone prassi.

Ogni studio di caso è suddiviso in due sezioni specifiche: la prima delinea i tratti principali dell'euroregione, evidenziandone la struttura, le attività ed il funzionamento. La seconda parte

fornisce uno sguardo critico attraverso, in particolare, 3 dimensioni elaborate da Perkmann¹¹ sulla base dei contributi di alcuni autori (Jessop, Gualini, Keating, Balme and Jouve, Colomy). Secondo lo studioso, una euroregione (o un *network* di natura simile) può essere considerato efficace quando raggiunge un livello sufficiente di consolidamento istituzionale (*institutional thickness*). Tale livello di consolidamento può essere analizzato prendendo in considerazione 3 dimensioni:

- la **mobilitazione politica**: la formazione di una base sociale/istituzionale che sostenga (o contesti) il nuovo organismo sovraregionale, legittimandone, così, il ruolo e le funzioni.
-
- La **creazione della governance**: l'euroregione ha una struttura ben definita che regola i rapporti tra i membri (*governance* orizzontale) e verso l'esterno (*governance* verticale).
-
- L'**unificazione strategica**: i membri dell'euroregione identificano delle linee strategiche comuni e le realizzano dando vita ad interventi progettuali concreti.

2.1. Euregio

2.1.1 Organizzazione e attività

Il primo e più studiato caso di euroregione in Europa, Euregio, nasce nel 1958 al confine tra Germania e Olanda. Essa coinvolge 130 autorità locali tra municipalità, comuni e distretti amministrativi dell'area per un totale di 3,2 milioni di abitanti. Tale struttura nasce con l'obiettivo di sviluppare le relazioni e la cooperazione transfrontaliera tra i territori che ne fanno parte, includendo il più ampio numero possibile di sfere della vita pubblica, dallo sviluppo economico agli scambi culturali. La cooperazione nasce da una situazione di difficoltà comune manifestatasi nel corso degli anni '50, anni caratterizzati da una riconversione dei settori produttivi e, in particolare, da una crisi del settore energetico. Euregio è dotata di personalità giuridica ed è soggetto di diritto pubblico: ha, perciò, la capacità di gestire direttamente progetti e programmi quali Interreg. E' dotata di una struttura organizzativa che consiste dei seguenti organi:

- L'**Assemblea**, composta dai rappresentanti di tutte le autorità locali. Elege i 41 rappresentanti olandesi e i 41 tedeschi che siedono nel Consiglio.
- Il **Consiglio**, può deliberare sulla realizzazione di programmi e progetti come, ad esempio, su Interreg. Ha potere decisionale sulle questioni che riguardano la gestione e l'utilizzo delle risorse finanziarie comuni dell'euroregione. I membri di questo organo transfrontaliero sono raggruppati per appartenenza politica (per partito) e non come membri di delegazioni nazionali o regionali. Ciò lascia spazio a visioni dello sviluppo diverse e complementari. Un comitato interno ristretto copre funzioni esecutive.
- Il **Segretariato**, con uno staff operativo di circa 30 persone. Esso copre e coordina le attività dei diversi ambiti tematici e si occupa di mandare avanti l'attività giornaliera. Da esso dipendono i gruppi di lavoro.
- I **Gruppi di lavoro**, che radunano i diversi *stakeholder*, dalle imprese private, alle associazioni di categoria, agli enti locali.
- La **Commissione Mozer**, creata appositamente per fornire supporto ai progetti in ambito culturale, sportivo e artistico.

¹¹ Perkmann, *The construction of the new scales: a framework and case study of the Euregio Cross border region*, p. 9. 2005

L'organizzazione gestisce un *budget* annuale abbastanza elevato (nel 2005 circa 5,7 milioni di euro) che deriva in parte dalle quote volontarie pagate dai singoli membri e, in parte, da finanziamenti esterni, per la maggior parte derivanti da Interreg. Grazie alla rilevante entità di fondi a disposizione, Euregio riesce a condurre una serie di attività in maniera continuativa e che sono ricomprese nei seguenti ambiti: i) servizi di consulenza per imprese e per i consumatori; ii) cooperazione socio-culturale, attraverso l'organizzazione di eventi che riguardano le scuole, lo sport, la musica, la cultura, l'arte e che coinvolgono, ogni anno, circa 100.000 persone; iii) sviluppo socio-economico, soprattutto attraverso la gestione dei fondi Interreg assegnati all'area (Euregio si occupa di tutte le fasi, dalla presentazione dei progetti alla loro implementazione); iv) cooperazione inter-municipale, attraverso l'organizzazione di seminari e di dibattiti su temi specifici di interesse quali, ad esempio, l'istruzione o la sanità.

In particolare, appaiono rilevanti le attività di consulenza e di assistenza tecnica svolte dal Segretariato, che funziona come *desk* permanente per i membri dell'euroregione ed è composto da personale professionale impiegato a tempo pieno. I servizi offerti sono i seguenti:

- Assistenza progettuale, dalla ricerca partner, alla scrittura dei progetti, all'assistenza per la loro implementazione. Euregio fa parte dello *Steering Committee* Interreg dell'area e ciò gli consente, dunque, di svolgere anche un ruolo politico e di pressione relativamente all'assegnazione dei fondi nell'ambito di questo programma. Il Segretariato prepara e presenta progetti anche a diverse Direzioni Generali della Commissione europea, non limitandosi al solo Interreg.
- *Information desk* per le imprese, attraverso un servizio informativo che facilita la ricerca dei partner, di fornitori e distributori e di personale da impiegare.
- Servizio informativo sulle aree industriali libere dove poter installare le attività produttive e/o commerciali. Servizio di promozione del *business* per imprese che vogliono attivare relazioni con imprese operanti nell'area o che vogliono installarvisi.
- Informazioni sulle municipalità: statistiche, contatti, collegamenti.

Il Segretariato svolge, inoltre, attività di promozione culturale e turistica i) attraverso azioni di raccordo e di cooperazione tra agenzie turistiche dell'area, ii) fornendo informazioni sui siti storici e sui musei, iii) fornendo informazioni su eventi particolari quali festival e sagre e dando suggerimenti per soggiorni brevi. Infine, si occupa di attività di informazione in ambito di istruzione e di programmi e attività nelle scuole.

2.1.2 Analisi

Euregio può essere considerata la forma di cooperazione transfrontaliera più sviluppata attualmente presente in Europa¹². Essa si è sviluppata a partire dalla fine degli anni '50 in un'area con delle radici etnico-linguistiche comuni molto forti. Essa ha dato e tutt'ora dà spazio soprattutto al tema dello sviluppo economico, essendo nata in particolare da esigenze di questo genere date dalla crisi del settore energetico che interessava le industrie dell'area tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60. Essa può contare su una struttura organizzativa solida, in cui i diversi ruoli risultano ben definiti. La personalità giuridica consente al Consiglio di decidere in autonomia sul *budget* annuale: ciò denota una piena fiducia da parte dei membri nella capacità di giudizio di tale organo quando si trovi a decidere di favorire l'assegnazione di fondi in un territorio piuttosto che in un altro. Altro elemento rilevante è dato dall'avere un *budget* cospicuo su cui poter impostare le proprie attività e che deriva, oltre che da Interreg, anche dalle quote pagate dai membri. Bisogna considerare il fatto che sarebbe difficile ottenere il versamento di tali quote associative se non ci fosse una certa misura di reciprocità se, cioè, i membri di Euregio non ottenessero dei benefici concreti in termini di servizi

¹² Martin Nagelschmidt, in *The development of a transnational representative assembly in the border region of the upper Rhine*, p.6, 1999

erogati. In questo senso, l'euroregione "ripaga" i propri membri attraverso il lavoro dei suoi due organi principali, il Consiglio e il Segretariato. Il primo svolge una funzione politica di raccordo e di *lobbying* nei confronti dell'Unione europea (partenariato verticale) dato che, come visto, fa parte dello *steering committee* Interreg per l'area di confine tra Germania e Olanda: di fatto, Euregio può essere considerata un partner dell'Unione europea per quanto riguarda il processo politico decisionale dell'area¹³. Dall'altro lato, il Segretariato svolge un ruolo efficace e concreto nel favorire il contatto e la collaborazione tra i membri (partenariato orizzontale) attraverso attività di assistenza specifiche, includendo servizi simili a quelli di una camera di commercio e di un ente di promozione turistica.

Tra i fattori che maggiormente contribuiscono al successo di Euregio vi è, senza dubbio, l'organizzazione territoriale federale di cui sono dotate la Germania e l'Olanda, la quale consente un forte grado di decentramento amministrativo che ha favorito piena autonomia decisionale da parte delle autorità locali nel decidere se e di quali sovrastrutture dotarsi per la gestione delle relazioni transfrontaliere. Ciò ha permesso all'euroregione di godere di un elevato grado di autonomia gestionale e decisionale slegata da quella dei singoli membri. Ne è testimonianza il fatto che i rappresentanti che siedono in Consiglio non siano raggruppati per appartenenza regionale ma per partito politico, dando vita ad un vero e proprio organo parlamentare a cui sono delegate funzioni precise. Ancora una volta, la propensione al decentramento di Germania e Olanda fa sì che un organo di questo genere non sia in contrasto con i poteri centrali o che non incorra in problemi di incostituzionalità. Euregio, dunque, in materia di cooperazione transfrontaliera ha competenze deliberative ed esecutive: questa è una delle caratteristiche principali delle euroregioni che interessano territori tedeschi e olandesi (ad esempio Rhein-Waal ed Enschede-Gronau). Non così, ad esempio, in altre euroregioni le quali hanno competenza solo di tipo complementare: possono, in altre parole, fornire, solo dei pareri non vincolanti.

Analizzando ora le sue caratteristiche principali secondo le 3 dimensioni individuate da Perkmann:

- **Mobilizzazione politica.** La nascita deriva da un bisogno delle diverse regioni di crescere e svilupparsi economicamente: due aree periferiche, molto povere all'epoca (primi anni '50) e simili per caratteristiche e bisogni. Dapprima la cooperazione transfrontaliera nasce dall'esigenza di ammodernare e/o creare infrastrutture per i trasporti, riuscendo, attraverso attività di *lobbying*, ad ottenere importanti risultati in tal senso. Di seguito inizia anche un coinvolgimento più ampio della popolazione attraverso tematiche legate alla cultura in senso ampio. Dunque, la prima fase vede un ruolo più preminente da parte delle *élite* politiche mentre, nella seconda, c'è un incremento del coinvolgimento sociale.
- **Creazione della governance.** Si possono individuare 3 livelli di *governance*: il primo è rappresentato dal Segretariato, l'organo principale, che può godere di un mandato indefinito. Esso non ha competenze definite a priori, opera in maniera imprenditoriale, anche perché non ha un flusso di reddito costante: l'intensità progettuale dipende, dunque, anche dalla capacità dell'euroregione di accedere ai finanziamenti. Si contraddistingue per una notevole abilità nel generare flussi finanziari poi destinati alle attività attraverso una tassazione volontaria degli associati (equivalente a circa 30 centesimi per abitante), i fondi Interreg, e quelli raccolti attraverso la partecipazione a gare per l'esecuzione di progetti. Il secondo livello di *governance* è quello orizzontale, che lega i partecipanti attraverso norme e obbligazioni (formalizzate nell'ambito di accordi sottoscritti dalle parti) che, ad esempio, regolano le eventuali controversie in merito alla distribuzione delle risorse sul territorio. Il terzo livello è rappresentato dal network verticale multilivello, in cui Euregio funge da interfaccia tra il livello più basso (autorità locali e regionali), quello nazionale e quello UE.

¹³ Perkmann, *The construction of the new scales: a framework and case study of the Euregio Cross border region*, p.11, 2005

- **Unificazione strategica.** Si è passati da un *network* sfilacciato ad una agenzia di politica regionale, con un programma di azione e obiettivi di sviluppo di lungo periodo che sfociano in idee progettuali concrete. A livello teorico, Euregio si è dato come giustificazione quella di testare il funzionamento dell'UE su scala ridotta.

2.2. Euroregione Baltica

2.2.1 Organizzazione e attività

L'Euroregione Baltica (ERB) è stata fondata nel febbraio 1998 attraverso la stipula congiunta di un accordo da parte di alcune regioni di Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Russia e Svezia. L'ERB comprende un'area abbastanza estesa e conta circa 6 milioni di abitanti. All'interno di questo regioni è possibile notare delle disparità nette intertermini di sviluppo socio economico, di urbanizzazione e di dotazione infrastrutturale. Tali differenze sono evidenti in particolar modo tra le zone appartenenti a paesi dell'UE 15, come la Svezia, quelle dei paesi nuovi entrati e quelle della Russia. Le regioni polacche, lettoni e lituane sono caratterizzate da tassi di disoccupazione molto elevati e da zone rurali con poche fonti alternative di reddito. Dall'altro lato, le zone rurali svedesi e quelle danesi sono scarsamente popolate e le attività economiche legate alla campagna ed alla coltivazione sono in netta diminuzione rispetto ai decenni passati: la popolazione tende a spostarsi verso le città ma i tassi di disoccupazione nelle zone rurali rimangono bassi, seppure leggermente superiori a quelli che si registrano nelle zone urbane. In generale, è possibile affermare che il futuro delle zone rurali sia legato in maniera funzionale a quello delle città: ciò appare più evidente nelle zone più densamente popolate ma rimane valido anche per quelle con una concentrazione più bassa.

Date queste disparità di partenza a livello socio-economico e di dotazioni infrastrutturale, l'ERB si è data come obiettivo, fin dalla sua nascita, quello di favorire la cooperazione tra i suoi membri e di sostenere uno sviluppo sostenibile comune nell'area. Il quadro generale che definisce i rapporti di cooperazione può essere riassunto in una serie di obiettivi specifici: i) migliorare le condizioni di vita degli abitanti dell'area; ii) promuovere gli scambi ed i contatti; iii) rafforzare i legami tra le comunità locali; iv) eliminare ogni traccia di pregiudizi di tipo storico o culturale; v) sostenere attività legate alla salvaguardia ambientale ed allo sviluppo sostenibile dell'area; vi) promuovere la cooperazione tra autorità locali e regionali.

Lo Statuto dell'Euroregione Baltica, siglato nel 1998, definisce, oltre agli obiettivi sopra specificati, la struttura amministrativa e gestionale ed il suo funzionamento:

- Il **Consiglio** è il principale organo decisionale e di coordinamento dell'euroregione. I suoi compiti principali includono l'approvazione di i) piani di azione ed altri programmi strategici di lungo periodo, ii) piani finanziari e di bilancio che riguardano progetti comuni, iii) rapporti annuali del Presidente dell'euroregione, iv) rapporti annuali dei gruppi di lavoro.
- Il **Comitato esecutivo** viene eletto dai membri del Consiglio ed è costituito da un rappresentante proveniente da ognuna delle 9 regioni che lo compongono. I suoi compiti principali includono l'elaborazione e la presentazione di risoluzioni davanti al Consiglio che ha il compito di approvarle per poi passarne la gestione di nuovo al Comitato esecutivo. E' responsabile, inoltre, della creazione dei gruppi di lavoro.
- I **Gruppi di lavoro** dipendono direttamente dal Comitato direttivo. Essi si occupano di realizzare ricerche su temi specifici, studi di fattibilità, analisi dei bisogni, identificazione ed elaborazione di attività progettuali.
- Il **Segretariato internazionale permanente** è l'organo incaricato di coordinare il *network* di segretariati nazionali. Ogni regione membro, infatti, ha il proprio segretariato nazionale che riveste una funzione di *contact point* e di raccordo con il territorio. La rete dei segretariati ha funzioni principalmente amministrative.

Gli organi decisionali e di gestione dell'euroregione (il Comitato esecutivo ed il Consiglio) sono composti, principalmente, da rappresentanti eletti provenienti dagli organi esecutivi (i Consigli) delle regioni dell'ERB. La cooperazione nell'ambito dell'euroregione si basa solamente sulla volontà delle parti e non ha effetti giuridici nei confronti dei suoi membri: le sue competenze sono interamente legate all'accettazione o meno, da parte dei governi locali o regionali, delle proposte avanzate dall'ERB.

L'Euroregione Baltica può contare su due diverse fonti di finanziamento: la prima è rappresentata dalle quote pagate dai membri mentre la seconda è costituita dai contributi dell'Unione europea attraverso i Programmi Interreg ex IIB, Phare e Tacis. In particolare, il progetto più rilevante fin ora realizzato da ERB è il Seagull (2002-2005), che ha ricevuto un totale di 3,2 milioni di euro di finanziamento di cui 1,3 provenienti da Interreg IIB e gli altri da fondi Phare e da Tacis. Nel 2005 è stata finanziata la seconda fase del progetto (per un importo pari a 683.900 euro), che proseguirà fino a fine 2007. L'obiettivo principale di questo progetto è di sviluppare in maniera coordinata un Programma di sviluppo comune per la regione per la definizione di un quadro di riferimento per la realizzazione di studi di pre-fattibilità e di attività relative ad investimenti a sostegno dello sviluppo economico, sociale e di coesione.

2.2.2 *Analisi*

Questa euroregione di recente costituzione si impone all'attenzione per alcune sue caratteristiche che fanno sì che possa essere considerata una buona prassi a livello europeo. Dal punto di vista delle fonti di finanziamento è rilevante notare come l'ERB abbia, fino ad oggi, potuto attingere da 3 diversi programmi dell'Unione europea, destinati a paesi in stadi differenti di adesione: i) Interreg, finanziato attraverso i Fondi strutturali ed i cui finanziamenti possono essere utilizzati solo entro i confini UE, ii) ex Phare, il programma di accompagnamento di paesi dell'Europa centro orientale in fase di adesione (ed entrati l'1 maggio 2004), iii) ex Tacis, rivolto alle Repubbliche dell'ex URSS. Analizzando ERB secondo le 3 dimensioni di Perkmann è possibile evidenziare i seguenti aspetti:

- **Mobilitazione politica.** ERB riunisce alcune regioni che presentano delle comuni radici storiche e culturali ma, allo stesso tempo, una non omogenea situazione socio economica: le prime hanno compensato la seconda, consentendo che si sviluppasse una collaborazione comune.
- **Creazione della governance.** Esiste una struttura con competenze e gerarchie ben definite ed uno statuto che ne formalizza il funzionamento. In particolare, appare ben sviluppata la *governance* orizzontale che si articola attraverso l'interazione tra il Segretariato permanente internazionale ed i segretariati nazionali. Questo tipo di struttura permette un contatto diretto con tutti i territori e facilita la gestione amministrativa. Inoltre la presenza dei segretariati sui territori aumenta la visibilità dell'euroregione e le permette di essere più vicina ai cittadini: uno dei punti di debolezza spesso riscontrati in strutture di cooperazione transfrontaliera è, infatti, la distanza dalla società civile e la vicinanza, piuttosto, con delle *élite* rappresentate da funzionari di amministrazioni locali e regionali che le animano. In questo caso i segretariati nazionali possono, almeno in parte, sopperire a tale limite: è comunque necessario che questi non rimangano dei semplici centri di amministrazione territoriale quanto piuttosto che assurgano effettivamente ad una funzione di contatto diretto con il pubblico.
- **Unificazione strategica.** L'ERB è stata in grado di individuare una serie di obiettivi specifici condivisi e formalizzati attraverso uno Statuto e di concretizzarli in progetti che hanno potuto attingere a diverse linee di finanziamento UE.

2.3. Comunità di lavoro Nord Portogallo – Galizia

2.3.1 Organizzazione e attività

L'Euroregione Nord Portogallo/Galizia (NP/G) si estende su di una superficie di circa 50.700 km quadrati ed ha una popolazione di 6,35 milioni di abitanti. Si tratta di territori periferici, caratterizzati da un livello di sviluppo socio-economico inferiore rispetto alla media UE tanto che le due regioni rientrano in quelle Obiettivo 1 della programmazione 2000-2006. Le due regioni Nord del Portogallo e della Galizia presentano alcune differenze rilevanti in termini di dinamiche demografiche e di sviluppo, in particolare:

- In Galizia si assiste ad un fenomeno di invecchiamento della popolazione dovuta, in parte, ad un progressivo spopolamento. Al contrario, nella regione NP, la popolazione è relativamente giovane, se comparata con la media UE, ed in progressivo aumento.
- In Galizia i settori trainanti per l'economia sono la pesca ed il settore tecnologico mentre in NP il settore industriale tradizionale fa ancora da traino per il sistema economico.
- Anche le dinamiche di sviluppo economico sono differenti: la Galizia sta conoscendo un periodo di convergenza sostenuto, in termini di PIL pro capite, verso la media europea; dall'altro lato NP attraversa un periodo di divergenza, dopo averne attraversato uno di convergenza durante gli anni '90.

La comunità di lavoro NP/G nasce nel 1991 in seguito ad un processo storico di relazioni transfrontaliere tra le comunità delle due rive del fiume Minho. Questo processo di integrazione è stato inoltre rinforzato dal cammino comune che ha portato Spagna e Portogallo all'inclusione nella Cee nel 1985. Questi fattori, insieme alla creazione della moneta unica, hanno rafforzato le relazioni politiche, l'integrazione economica e l'intensità degli scambi commerciali e degli investimenti, accompagnati da un processo di rafforzamento della cooperazione transfrontaliera. In particolare, è possibile individuare i principali fattori che hanno determinato la nascita di tale cooperazione:

- Socio-culturali, come la lingua (il galiziano e il portoghese provengono da un medesimo ceppo linguistico); religiosi ed una storia comune.
- Di perifericità da due punti di vista, sia all'interno dei propri confini nazionali, sia rispetto al resto d'Europa. Ciò comporta problemi di accessibilità, sia interni ai confini nazionali, sia verso l'esterno e che richiedono soluzioni comuni.
- Risorse comuni da valorizzare, come il turismo, l'ambiente, la dimensione marittima, la cooperazione del settore privato.
- Ambientali e di ecosistemi simili e in comune, come il Parco naturale di Gerês-Xurê, al confine tra le due regioni.

A partire da questi elementi e da una volontà politica comune si è deciso di formalizzare tale reciprocità di intenti di collaborazione, attraverso l'istituzione della comunità di lavoro tramite un Accordo Costitutivo siglato dal presidente della Giunta della Galizia e dalla Commissione di Coordinamento della Regione del Nord (CCRN)¹⁴. L'accordo non ha carattere giuridico (la comunità di lavoro non è dotata di personalità giuridica): si tratta, cioè, di un accordo di natura politica che evidenzia degli intenti di collaborazione e che si rifà alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa ed al Trattato bilaterale di cooperazione tra Portogallo e Spagna. Tale accordo stabilisce che le due regioni lavorino insieme per trattare tematiche d'interesse comune, per lo scambio di informazioni, per il coordinamento di iniziative per lo sviluppo di attività di partenariato transfrontaliero. L'accordo esplicita gli organi comuni per la realizzazione delle attività:

¹⁴ In Portogallo non esistono delle Regioni amministrative: esistono delle Commissioni di coordinamento regionale (CCR), controllate dal ministero dell'Ambiente e con competenze in ambito di pianificazione territoriale.

- Il **Consiglio**. Ha la responsabilità di approvare il piano di lavoro, il bilancio e le norme che regolano il funzionamento interno della Comunità di lavoro. Si compone di un presidente e di un numero di delegati delle due regioni in numero uguale. Si riunisce due volte l'anno.
- Il **Presidente**. È il rappresentante della comunità di lavoro. Il ruolo viene ricoperto alternativamente dai presidenti delle due regioni, con mandato di due anni.
- Il **Comitato di coordinamento**. Stabilisce gli orientamenti generali per il lavoro che devono essere sviluppati dalle Commissioni settoriali. Si compone di un coordinatore generale e di un Segretariato che assicura il coordinamento permanente delle attività.
- Le **Commissioni settoriali**. Rappresentano la base per le attività della NP/G e integrano gli attori socio-economici delle due regioni. Esistono 10 commissioni di orientamento settoriale che coprono le principali tematiche di interesse tra cui agricoltura, ambiente, gestione del territorio, lavoro e formazione, cultura, università, pesca ecc. Esistono inoltre 4 commissioni territoriali di cooperazione (Valle di Lima, Cavado, Tamega, Minho) ed una commissione specifica che raggruppa le città delle regioni Eixo Atlantico.

In generale la NP/G e le commissioni settoriali lavorano sulla base di linee guida contenute in un Programma d'azione. La comunità di lavoro svolge azione di lobby e di indirizzo strategico che ha favorito la realizzazione di opere infrastrutturali (ponti, strade) e, di recente, ha promosso uno studio di fattibilità sulla realizzazione della tratta del TGV tra Porto e Vigo. Tra le attività svolte da NP/G vale la pena citare: i) la valorizzazione degli spazi naturali del Parco Nazionale transfrontaliero Gerês- Xurés; ii) la creazione di un Fondo di capitali di rischio per sostenere gli investimenti tra imprenditori galiziani e del nord del Portogallo; iii) attività di promozione turistica.

2.3.2 *Analisi*

Come specificato nella parte iniziale di questo studio, le comunità di lavoro si differenziano dalle euroregioni in senso stretto per alcune caratteristiche peculiari (l'estensione, la forma giuridica). Tuttavia, esse rientrano generalmente nel novero delle euroregioni: ai fini di questa ricerca, dunque, è parso opportuno analizzare anche il caso della NP/G, una comunità di lavoro relativamente giovane (molte di esse si sono sviluppate tra gli anni '70 e '80) ma che svolge un'azione coordinata e ben mirata.

- **Mobilizzazione politica**. La comunità di lavoro nasce sulla base di una forte mobilitazione politica: come visto, le due regioni condividono radici culturali, storiche, ambientali e geografiche comuni molto forti. Di fatto, comunque, si rileva una grande concorrenza tra le strutture portuali di Vigo e Leixões e tra quelle aeroportuali della Galizia e di Porto: i risultati di queste due dinamiche di cooperazione e concorrenza sono ritenuti, dagli *stakeholder* locali, decisamente positivi.
- **Creazione della governance**. La struttura amministrativa della NP/G è forse un po' dispersiva, dato che comprende 15 commissioni. Tuttavia, in questo modo si assicura che i territori si confrontino sulla maggior parte degli ambiti settoriali. E' inoltre interessante come, nonostante le profonde differenze amministrative dei due territori (forte autonomia della Galizia e dipendenza diretta del Nord Portogallo dal Governo centrale), si sia riusciti a trovare un modello gestionale ed organizzativo tale da permettere un buon livello di cooperazione.
- **Unificazione strategica**. Le caratteristiche di estrema perifericità presentate dal territorio rappresentano un forte elemento di coesione che ha favorito la nascita della comunità di lavoro NP/G. Tale fattore di perifericità ha indirizzato, in maniera netta, la strategia della comunità di lavoro verso azioni che mirassero ad alleviare la situazione di perifericità attraverso la pressione sulle autorità competenti in materia di trasporti e per la realizzazione

di infrastrutture. La mancanza della personalità giuridica, come ovvio, determina una limitazione nell'agire e nel realizzare, in maniera autonoma, attività progettuali.

2.4. Euroregione Eurobalkans

2.4.1 Organizzazione e attività

L'Euroregione Eurobalkans (EEB) nasce nell'ottobre del 2002: il protocollo viene sottoscritto dai sindaci di 66 municipalità delle regioni di confine tra Bulgaria, Macedonia e Serbia. Ufficialmente, l'euroregione viene lanciata il 21 settembre 2003 con la firma dello statuto da parte dei 3 sindaci di Nis, Skopje e Sofia. L'euroregione gode, fin dall'inizio, di un supporto internazionale esterno da parte, in particolare, dell'East West Institute (EWI) e del Consiglio d'Europa: quest'ultimo, dal 2001 avvia il processo di dialogo tra gli enti locali, che si riuniscono nel corso di 3 conferenze tenute nelle 3 capitali. In un primo momento, la creazione di un organo transfrontaliero incontra delle resistenze a livello di governo centrale. Tuttavia, il dialogo con i Governi centrali dei 3 paesi, fa sì che EEB riesca ad ottenere anche un riconoscimento istituzionale grazie, in particolare, al ruolo decisivo svolto congiuntamente dal Consiglio e dalla municipalità di Nis. Il governo serbo è, dunque, il primo a riconoscere l'euroregione e, nel giro di poco tempo, viene imitato da quello bulgaro e da quello macedone.

La spinta iniziale da parte del CdE è stata fondamentale per avviare il processo di creazione della struttura dell'euroregione: tuttavia, essa ha trovato un terreno fertile dato che le zone sul confine tra i 3 stati sono accomunate da radici culturali e storiche comuni, risalenti al periodo ottomano. Per molti aspetti, Nis si può considerare più vicina a Sofia che non per esempio a Subotica. Inoltre, i territori dell'EEB sono accomunati anche da una situazione socio-economica abbastanza simile: si tratta, infatti, di aree meno sviluppate economicamente, a vocazione principalmente rurale e con bassi livelli di produttività ed in cui sono diffuse attività illegali legate al contrabbando. Di fatto, il CdE fornisce solo la spinta iniziale e, in seguito, lascia una piena autonomia gestionale agli organi amministrativi dell'euroregione, supportandone di quando in quando le attività attraverso l'organizzazione di eventi e di conferenze.

L'EEB si dota, dunque, di una struttura e si dà, come obiettivo generale, quello di incrementare i rapporti di cooperazione transfrontaliera e di far sì che essa rappresenti uno strumento di sviluppo economico e di integrazione che favorisca i rapporti di coesistenza pacifica tra i popoli residenti nelle zone di confine dell'area. L'euroregione è dotata di personalità giuridica e può gestire autonomamente progetti finanziati dall'Unione europea. In particolare, l'EEB è composta dai seguenti organi amministrativi e gestionali:

- Il **Consiglio**. E' composto da 3 membri, eletti dall'assemblea.
- Il **Direttore esecutivo**. Questa figura ha la responsabilità di prendere, in ultima istanza, le decisioni sulla base delle proposte fatte dall'Assemblea e stante l'approvazione del Consiglio d'Europa.
- L'**Assemblea**. Composta da 66 rappresentanti, 1 per ogni municipalità.
- Il **Segretariato**. E' l'organo operativo con sede a Nis. L'ufficio si occupa della elaborazione, stesura e presentazione di proposte progettuali da farsi finanziare da diversi donatori internazionali. La struttura occupa stabilmente 5 persone e ce ne sono altre 7-8 che collaborano dall'esterno. E' stato inoltre creato un ufficio distaccato anche a Belgrado.
- I **Gruppi di lavoro**. Sono sei e fanno capo al Segretariato: i) sviluppo economico regionale, ii) PMI, iii) istruzione e cultura, iv) informatica e tecnologia, v) sport e vi) ambiente. In generale, essi mirano a favorire il dialogo tra i membri dell'euroregione e tra i diversi *stakeholder* (università, imprese, camere di commercio) su tematiche precise. Le attività dei gruppi di lavoro portano, generalmente, all'elaborazione di linee strategiche di sviluppo per

l'area nei diversi ambiti. Particolarmente attivo sinora è stato il gruppo sulla sviluppo economico locale, che ha dato vita a due comitati, uno per l'acciaio e uno per l'ingegneria. Entrambi riuniscono alcuni attori locali rilevanti, oltre ad alcune municipalità: essi individuano linee strategiche con l'intento di favorire la realizzazione di attività rivolte a tali ambiti.

Le attività sono finanziate in parte da donatori internazionali (Unione europea, German Marshall Fund) L'altra parte, la più cospicua, arriva dal contributo annuo che viene versato dai singoli membri, che pagano una quota associativa di €500. Gli introiti derivanti da tale quota vengono utilizzati per coprire le spese di gestione della struttura, mentre il finanziamento per specifiche attività progettuali viene dato di volta in volta dalle municipalità interessate e attraverso la partecipazione a bandi di gara internazionali.

L'EEB opera in partenariato anche con altre euroregioni tra cui quella Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein, al confine tra Germania e Austria e, di recente, anche con quella tra Marocco, Gibilterra e Spagna. Di recente, inoltre, è stata costituita, sempre con il sostegno del CdE, la Eurobalkans Foundation, che ha l'intento preciso di supportare le euroregioni già operanti nell'area e di favorire la nascita di nuove.

2.4.2 Analisi

Il fenomeno delle euroregioni ha, di recente, preso piede anche nell'area balcanica tanto che, ad oggi, se ne contano circa una quindicina. Tra queste, l'EEB è l'unica ad avere avuto un riconoscimento istituzionale da parte dei governi centrali. Tale elemento appare ancor più rilevante se si considera come i paesi in questione, Serbia, Bulgaria e Macedonia, siano caratterizzati da spinte accentratrici ancora molto forti che vanno inevitabilmente a scontrarsi con pratiche di decentramento rilevanti quali quelle legate alla formazione di una euroregione. Con riferimento a questo caso, è possibile isolare alcuni elementi specifici e che riguardano le dinamiche di natura politica:

- Questa euroregione gode di un forte sostegno istituzionale da parte sia del Consiglio d'Europa sia dell'EWI. In particolare, il CdE ha fornito un supporto tecnico e istituzionale molto importante soprattutto in fase iniziale e, nonostante una scarsa ingerenza nella gestione delle attività di tutti i giorni, ha un peso rilevante nell'approvazione delle decisioni prese dal direttore esecutivo dell'EEB.
- Il riconoscimento istituzionale ed il sostegno del CdE stanno favorendo un veloce affermarsi di questa euroregione nell'area. Come visto, di recente è nata una Fondazione che fa capo all'EEB che assume il ruolo di incubatore di euroregioni per il Sud est europeo.

Prendendo in esame le 3 dimensioni di Perkmann è possibile evidenziare i seguenti aspetti:

- **Mobilitazione politica.** Alla base dell'Euroregione Eurobalkans è possibile individuare una forte mobilitazione politica, data da più fattori di coesione e di comunanza che ne hanno favorito la nascita: i) radici culturali e storiche, ii) condizione (arretrata) di sviluppo economico e sociale iii) reti di trasporto Nis-Skopje-Sofia. Un ulteriore elemento di vicinanza è dato dal fatto che le aree dell'EEB non sono state interessate direttamente dai conflitti armati degli scorsi anni, durante i quali erano rimasti vivi i rapporti e gli scambi commerciali. Da ciò deriva un livello di fiducia tra gli abitanti dell'area generalmente più elevato se confrontato con quello (molto basso) che caratterizza altre zone del See. Come visto, però, nonostante una serie di fattori di comunanza molto forti, l'iniziativa per la creazione dell'euroregione è arrivato dall'esterno: ciò evidenzia come il territorio da solo non sia stato in grado di attivare una mobilitazione politica iniziale mentre, in seguito, è stato capace di sostenere il processo di rafforzamento a livello istituzionale.
- **Creazione della governance.** L'EEB si è dotata di una struttura amministrativa abbastanza simile a quella delle altre euroregioni europee. Il contatto diretto con il Consiglio d'Europa

(*governance* verticale) è garantito in particolare dal direttore esecutivo mentre il raccordo tra i membri viene assicurato dall'Assemblea e dal Segretariato. La quota associativa versata dai membri riesce a mantenere la struttura mentre la realizzazione di attività dipende da finanziamenti specifici.

- **Unificazione strategica.** Per il momento l'EEB ha rappresentato soprattutto un luogo di dialogo e di concertazione per gli *stakeholder* del territorio mentre l'attività progettuale è parsa più limitata. La strategia generale pare improntata più sull'elaborazione di linee guida per settori specifici (acciaio, infrastrutture) che non sulla realizzazione vera e propria di attività progettuali. Tuttavia, l'Euroregione Eurobalkans, sta velocemente assumendo un ruolo di *leadership* nell'ambito della cooperazione transfrontaliera dell'area.

3. LA SITUAZIONE IN ITALIA

Questo capitolo intende fornire un quadro riassuntivo della situazione relativa alle euroregioni in Italia. In particolare, i) saranno brevemente descritti i due casi più rilevanti di euroregione, l'Alpe-Adria e la neo nata Euroregione Adriatica; ii) verrà evidenziata la posizione del Governo centrale, con riferimento anche al quadro normativo vigente.

3.1. I casi italiani

La Comunità di lavoro Alpe Adria (AA) viene costituita nel 1978 a Venezia e di essa fanno parte in qualità di membri: Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e Regione Veneto (Italia), Land Stiria, Land Austria Superiore, Burgenland e Land Carinzia (Austria), Croazia, Repubblica di Slovenia, contee di Baranya, Vas, Zala e Somogy (Ungheria). Il Protocollo d'Intesa stabilisce le principali tematiche trattate: comunicazioni transalpine, movimento portuale, produzione e trasporto di energia, agricoltura, economia forestale, economia idrica, turismo, protezione dell'ambiente, tutela del paesaggio, conservazione del paesaggio culturale e ricreativo, assetto territoriale, sviluppo urbanistico, rapporti culturali, contatti tra istituti scientifici.

L'AA, in quanto comunità di lavoro, non è dotata di personalità giuridica. Essa si compone di un'Assemblea plenaria dei presidenti degli enti locali membri e di 5 Commissioni operative con competenze tecniche nei seguenti settori: i) assetto del territorio e tutela dell'ambiente, ii) economia, trasporti e turismo, iii) cultura e società, iv) sanità e affari sociali e v) agricoltura e foreste. Principalmente, l'AA svolge attività di scambio di informazioni tra i membri attraverso una serie di strumenti: i) rapporti comuni tematici, ii) pubblicazione periodica di bollettini, iii) conferenze scientifiche su vari temi, iv) promozione di attività culturali. Svolge, inoltre, attività di mediazione nella ricerca partner per lo svolgimento di attività economiche.

Dal momento della sua costituzione, l'Alpe Adria ha attraversato momenti di crescita e di rallentamento che ne hanno determinato un andamento variabile nel corso degli anni. In particolare, è stata oggetto, in taluni momenti, di strumentalizzazioni politiche legate alla forte connotazione storica del territorio compreso tra Friuli Venezia Giulia e Istria. All'inizio degli anni '90, la forza crescente dei movimenti nazionalistici come quelli relativi alla ricostituzione della Grande Austria al confine con il Tirolo, ha dato lo spunto per intendere l'AA come uno strumento per la riannessione dell'Istria italiana al FVG. Tali strumentalizzazioni, spesso solo accennate da alcuni movimenti specifici presenti sul territorio, hanno, in qualche modo rallentato le attività di Alpe Adria.

In generale, è possibile evidenziare i seguenti elementi secondo le 3 dimensioni di Perkmann:

- **Mobilizzazione politica.** I fattori storico-culturali comuni alla base dell'AA sono molto forti. Essi, da un lato si sono rivelati fattori determinanti per far nascere e per far durare la cooperazione tra i suoi membri. Oltre a fattori culturali e storici se ne affiancano, come ovvio, anche altri di tipo economico e infrastrutturale: da questo punto di vista, esiste un grande interesse che ruota attorno alla realizzazione del Corridoio 5. I fattori comuni, tuttavia, si sono prestati anche a strumentalizzazioni (il caso dell'Istria) ponendosi, così, come elementi di tensione più che di coesione.
- **Creazione della governance.** Tale fattore è risultato, probabilmente, come uno degli elementi di maggiore debolezza. Ciò è, innanzitutto, insito nella natura della Comunità di lavoro, che non gode di personalità giuridica e che fa sì che l'andamento dell'organismo di cooperazione transfrontaliera sia soggetto all'impegno profuso di volta in volta dal presidente di turno, e che anche le linee strategiche siano soggette alla diversa impostazione da questi seguita. L'istituzione di un organismo indipendente (dotato, quindi, di personalità giuridica), consentirebbe, probabilmente, un andamento meno a fasi alterne: vedremo, nella sezione successiva, come ciò dipenda dal quadro normativo vigente in Italia. Una delle criticità principali alla base della mancata realizzazione di un'euroregione vera e propria è dovuta alla **differenza tra i poteri amministrativi** delle diverse aree coinvolte: il FVG è una Regione a statuto speciale (mentre, il Veneto no), la Carinzia gode di una certa autonomia, ma comunque quest'ultima non è paragonabile alla libertà d'azione di cui usufruisce il FVG e, infine, la Slovenia che, al momento, non è suddivisa in enti territoriali e che per questo può confrontarsi su tali tematiche solo coinvolgendo il livello del governo centrale.
- **Unificazione strategica.** L'Alpe Adria ha, in questi anni, rappresentato principalmente un organismo preposto a facilitare lo scambio e la produzione di analisi e informazioni utili ai fini della pianificazione strategica da parte dei territori membri. Per la sua natura giuridica non può rivestire un ruolo rilevante in ambito Interreg.

Il 6 febbraio 2006 si è tenuta, a Venezia, la conferenza per il lancio dell'Euroregione Adriatica (EA), un'iniziativa promossa dal Congresso delle autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa, la Regione Istria (Croazia) e la Regione Molise. La creazione dell'EA era stata precedentemente formalizzata durante una conferenza internazionale tenutasi a Termoli nel novembre del 2004, durante la quale il CdE e la Regione Molise avevano siglato un Protocollo ufficiale che identificava gli obiettivi e la struttura del nuovo organo di cooperazione ed una *road map* per i mesi a venire. La nuova euroregione includeva, inoltre, rappresentanti di altre regioni adriatiche italiane, albanesi, bosniache, croate, serbo-montenegrine e slovene. Durante la conferenza di Venezia è stato firmato lo Statuto dell'EA, che sancisce la natura giuridica, la struttura e gli obiettivi di tale cooperazione, gli obblighi dei membri.

L'EA è un'associazione senza scopo di lucro (soggetto di diritto privato) che non ha personalità giuridica distinta da quella dei suoi membri. Essa comprende i seguenti membri: le Regioni italiane Puglia, Molise, Abruzzo, Marche, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia; le Repubbliche di Montenegro e di Albania; le Regioni Istriana, di Zara, Lika e Segna, litoraneo montana, Sebenico e Knin, Dalmazia e Spalato, Dubrovnik e Neretva, il cantone erzegovese e della Neretva. Sono, inoltre, membri, il Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo. L'EA si compone dei seguenti organi interni: i) l'Assemblea (Consiglio Adriatico), il massimo organo deliberante, con poteri di approvazione del programma annuale, di elezione del presidente e di definizione delle principali linee di indirizzo strategico; ii) il Presidente, che rimane in carica per due anni e presiede le sedute del Comitato esecutivo; iii) il Comitato esecutivo, che attua il piano finanziario e segue i lavori delle Commissioni permanenti; iv) Commissioni permanenti, con competenze tecniche sui diversi temi (ambiente, turismo e cultura, agricoltura, pesca, trasporti e infrastrutture); v) il collegio dei revisori; vi) la segreteria, che svolge mansioni di carattere amministrativo e le cui sedi sono a Pola e a Bruxelles. L'euroregione si compone di 5 commissioni tematiche: i) turismo e cultura, ii) pesca,

iii) trasporti e infrastrutture, iv) protezione ambientale e v) attività produttive. Ad oggi, sono stati realizzati una serie di incontri durante i quali sono state gettate le fondamenta dell'euroregione e in cui i 5 tavoli tematici hanno presentato prime indicazioni circa gli obiettivi nei settori di competenza: questi ultimi attualmente sono impegnati in un confronto volto a definire, sulla base delle priorità individuate, le azioni da realizzare.

E' sicuramente troppo presto per analizzare l'EA secondo le 3 dimensioni definite dato che essa si trova in una fase iniziale. Tuttavia, è possibile rilevare i seguenti elementi:

- Partecipano a tale struttura **un elevato numero di enti locali di diverso livello**: si va da stati centrali a regioni. Altre criticità possono sorgere, inoltre, dal diverso grado di decentramento degli stati membri. Se da un lato, dunque, mettere sullo stesso piano, ad esempio, la Regione Molise e la Repubblica di Albania, può comportare dei problemi di rappresentatività, soprattutto a livello internazionale (gli enti locali hanno meno competenze, sia a livello locale che internazionale, rispetto a quelle di uno stato sovrano), dall'altro, può essere più efficace la partecipazione di un governo centrale piuttosto che di un ente locale qualora, come in genere nei paesi balcanici, si tratti di stati piccoli e con un basso livello di autonomia politica lasciato agli enti locali.
- L'EA si estende su **un territorio molto vasto** (più di 200.000 Km²), caratterizzato da **radici culturali comuni ma anche conflittuali**, che spesso sono state causa di divisione più che di unione (i conflitti nella ex Jugoslavia e la già citata questione dell'Istria). Inoltre, tali aree sono caratterizzate da forti disparità dal punto di vista socio-economico, anche senza considerare le regioni italiane.
- Ad oggi, appare evidente come la spinta e l'interesse per far crescere l'EA vengano principalmente dalle regioni italiane e dal CdE mentre i **partner balcanici** (con la sola esclusione della regione istriana) sono, per il momento, "spettatori" **poco attivi** nel processo di consolidamento della struttura.
- C'è una sovrapposizione di competenze con la comunità di lavoro Alpe Adria abbastanza evidente che potrebbe portare ad una concorrenza per avere competenza su questioni relative, in particolare, a Interreg e al Corridoio 5.

3.2. La posizione del Governo centrale

La breve analisi fin qui condotta sui casi di euroregioni italiane mette in evidenza una parziale mancanza di un quadro normativo di riferimento in materia di cooperazione transfrontaliera. Infatti, **l'Italia ha sottoscritto ma non ancora ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid** sulla cooperazione transfrontaliera, definito a Strasburgo nel 1995 e che puntualizza, conferendo loro maggior incisività, disposizioni già contenute nella Convenzione-Quadro. Il non avere ratificato questo protocollo ha, in qualche misura, ostacolato la diffusione delle euroregioni e limitato l'incisività di quelle esistenti (che hanno assunto la forma di Comunità di lavoro), dato che queste non possono dotarsi di personalità giuridica indipendente. Ciò denota un certo grado di resistenza, da parte del governo centrale nel riconoscere un ruolo rilevante agli organismi di cooperazione transfrontaliera: è chiaro, infatti, come l'acquisizione di uno status giuridico più forte da parte di tali organismi implicherebbe un decentramento di talune competenze verso la periferia o comunque una maggiore "voce" delle autonomie locali nella politica estera nazionale. Come ovvio, infatti, l'aumentare dei poteri assegnati alle euroregioni solleva anche delle questioni di costituzionalità. In tal senso, il Dipartimento per gli Affari Regionali (DAR) della Presidenza del Consiglio dei Ministri si occupa di effettuare un controllo sulla legittimità costituzionale degli accordi che le Regioni stabiliscono con enti omologhi e con Stati esteri, così come delle leggi regionali di relazioni e cooperazione internazionale. In generale, il DAR segue con attenzione i

processi di relazioni internazionali delle regioni attraverso la partecipazione alla Conferenza Stato-Regioni e a tavoli tecnici con le singole regioni per approfondire le tematiche di sua competenza.

La fine della XIV Legislatura (2001 – 2006) ha fatto **decadere il Disegno di legge che autorizzava la ratifica del Protocollo di Strasburgo**. Presentato al Parlamento dal Ministro degli Esteri, dal Ministro dell'Interno e dal Ministro per gli affari regionali ed elaborato anche grazie ad un tavolo di confronto con le regioni costituito dal DAR, il Ddl avrebbe reso possibile la costituzione di organismi comuni transfrontalieri attraverso cui “le varie entità territoriali possano coordinare, gestire ed organizzare più forme di cooperazione”. Da quanto risultava dal Ddl, l'Italia avrebbe optato “esercitando la facoltà accordata dall'articolo 8 del Protocollo, esclusivamente per la costituzione di un organismo comune di cooperazione transfrontaliera avente natura di diritto privato. Si esclude, quindi, la possibilità di ricorrere a strutture aventi natura di diritto pubblico, accordata dall'articolo 5 del Protocollo”. Ciò sarebbe stato in linea con la scelta effettuata dalla maggior parte dei paesi che hanno ratificato il Protocollo, che hanno optato per degli organismi di diritto privato (tra gli altri, Francia e Germania). L'approvazione del Ddl avrebbe rappresentato un passo importante per gli organismi di cooperazione transfrontaliera in Italia: attualmente, il Governo Italiano sta prendendo in considerazione l'ipotesi di un nuovo Disegno di legge (si veda più avanti).

4. CONCLUSIONI E ORIENTAMENTI PER IL CASO ADRIATICO

Nelle pagine precedenti sono stati indagati alcuni dei principali aspetti legati alle euroregioni e, più in generale, alla cooperazione transfrontaliera. Il percorso ha messo in luce, dapprima, gli aspetti più puramente teorici, relativi alla definizione ed alle dimensioni delle euroregioni, passando per un'analisi di tipo normativo. Successivamente, l'analisi di alcuni studi di caso, è stata utile per capire come, in diverse aree dell'Europa, si siano sviluppate euroregioni con tratti comuni ma con caratteristiche peculiari, con differenze derivanti di volta in volta, dalla forma giuridica, dalla struttura o dal contesto storico, politico e geografico entro cui tali strutture si sono sviluppate. L'ultimo capitolo ha, infine, dato conto della situazione esistente in Italia con riferimento al quadro normativo, che abbiamo visto essere questione fondamentale per lo sviluppo futuro della cooperazione transfrontaliera sul nostro territorio. Giunti a questo punto, è utile tirare le fila del discorso e metter insieme gli elementi fondamentali dell'analisi che possano fornire un quadro generale chiaro e di orientamento, specificamente, per il caso Adriatico.

Il primo ragionamento riguarda l'evoluzione che i rapporti centro-periferia hanno avuto, in Europa, a partire dal secondo dopo guerra. A partire dagli anni '50, infatti, territori di confine della Mitteleuropa hanno cominciato a sentire l'esigenza di collaborare, di trovare soluzioni a partire dall'esistenza di problematiche ma anche di un capitale sociale comuni. Tale esigenza nasceva, innanzitutto, da una condizione di distanza strutturale dei territori e dei relativi enti locali dal centro. La nascita di strutture dedicate specificamente alla gestione di rapporti di cooperazione transfrontaliera ha trovato terreno fertile laddove erano presenti dei **punti di minimo comun denominatore culturali e sociali, uniti ad un grado di decentramento tale da permettere che tali rapporti si potessero istituzionalizzare**. Le prime euroregioni, dunque, nascono in maniera spontanea, non vengono decise a tavolino. Questa osservazione non deve sembrare banale perché rappresenta, invece, elemento fondamentale per spiegare la solidità e l'intensità delle relazioni esistenti nell'ambito di sistemi di cooperazione quali Euregio o della Regio Basiliensis. Di fatto, è possibile individuare **diverse tipologie di euroregioni** sulla base degli obiettivi di fondo che ne hanno determinato la formazione:

- La prima tipologia di euroregione è quella appena descritta, che si afferma a partire dagli anni '50, in particolare nei territori mitteleuropei (Germania, Paesi Bassi, Svizzera e

Francia). In essi la **mobilitazione politica alla base è stata molto forte** e ha coinvolto sia le *élite (policy makers)* sia la base sociale. Tali strutture gestiscono la politica territoriale a vari livelli e sono meno legate a singole attività progettuali finanziate dalla Comunità europea.

- La seconda tipologia, quella riconducibile alle **Comunità di lavoro** (ad esempio Alpe Adria e Nord Portogallo/Galizia), comincia ad affermarsi a partire dagli anni '70. Queste in genere non vengono considerate euroregioni in senso stretto. Hanno un'estensione territoriale più vasta e degli obiettivi specifici che ne hanno determinato la nascita: in genere, hanno una vocazione particolare per lo sviluppo economico. Esse non sono mai dotate di personalità giuridica e ciò ne ha, sotto molti aspetti, limitato l'operatività.
- La terza tipologia di euroregioni è quella che si afferma a partire dalla caduta del muro di Berlino. La cooperazione transfrontaliera comincia ad affacciarsi anche ai paesi "oltre cortina": dapprima verso **i paesi dell'Europa centro orientale** (Polonia, Ungheria) e, più di recente, anche nella penisola balcanica. Spesso, però, queste euroregioni si contraddistinguono per una mobilitazione politica inferiore rispetto a quella del primo tipo: **la spinta arriva in genere dall'alto, in particolare dal Consiglio d'Europa, che si fa promotore di molte iniziative**, soprattutto nei Balcani (cfr. Euroregione Eurobalkans).

La seconda riflessione riguarda il **riconoscimento crescente delle euroregioni quale strumento di coesione sia all'interno dell'UE** (nell'ambito dei Fondi strutturali 2007-2013) sia per i paesi che stanno affrontando il processo di adesione (nell'ambito dell'IPA). In particolare, il Programma Interreg ha rappresentato un incentivo molto importante per la nascita di strutture euroregionali. Su questo punto si possono individuare due elementi di analisi:

- **Interreg** e, più in generale, il crescente riconoscimento della cooperazione transfrontaliera da parte dell'UE e del CdE hanno favorito, da un punto di vista delle risorse finanziarie, il proliferare delle euroregioni. Ciò ha portato benefici in termini di creazione o consolidamento di rapporti tra sistemi territoriali diversi ed ha favorito la realizzazione anche di attività comuni.
- L'altra faccia della medaglia è che le euroregioni più recenti **hanno perso, in molti casi, la spontaneità che caratterizza quelle più "anziane"**. Dal punto di vista della mobilitazione politica, le euroregioni più giovani e, in particolare, quelle nei paesi balcanici, appaiono meno come il frutto della spinta dal basso da parte dei territori. Sono, insomma, più determinate dalla scelte di *élite* politiche spesso molto lontane dai territori (Bruxelles, Strasburgo) che, attraverso esse, perseguono dei fini più generali che riguardano la coesione territoriale all'interno e sui confini dell'Unione europea.

E' evidente un collegamento con quanto appena detto e la terza tipologia di euroregioni, quelle illustrate nella pagina precedente. Da ciò è possibile **ricostruire una breve sequenza causale-temporale**: i) a partire dagli anni '50, alcuni territori sentono l'esigenza di dare vita a strutture di cooperazione transfrontaliera per promuovere e gestire attività comuni, che favoriscano lo sviluppo economico, sociale e culturale; ii) il diffondersi di queste strutture favorisce la coesione tra territori nel cuore dell'Europa; iii) l'Unione europea e il Consiglio d'Europa ne riconoscono l'utilità ai fini della coesione intra UE e del processo di stabilizzazione e di associazione dei paesi del sud est europeo, forniscono un quadro di riferimento normativo e dei programmi ad hoc; iv) il Consiglio d'Europa assume il ruolo di promotore di strutture euroregionali in aree dove queste stentano a nascere (Balcani).

- La terza riflessione riguarda alcuni degli **elementi alla base del successo** delle esperienze euroregionali, identificati di seguito:
- Ancora una volta **la mobilitazione politica**: appaiono più solide le euroregioni che si sono formate grazie anche alla volontà ed all'impegno diretto da parte della società civile.
- **Personalità giuridica**: le strutture che ne godono possono agire in maniera decisamente più indipendente rispetto ai governi locali e a quelli centrali. Tale autonomia consente loro di

dotarsi di una struttura con personale dedicato che si occupi esclusivamente alla gestione delle attività dell'euroregione. Inoltre, le rende meno dipendenti dall'alternanza politica in seno agli enti locali suoi membri.

- Soggetti di diritto privato: è la soluzione preferita (e più consentita dagli Stati centrali) rispetto a quella dell'ente di diritto pubblico. Ciò evita di creare delle strutture sub regionali con poteri e competenze troppo ampie che rischiano di sovrapporsi sia con quelli degli enti locali in materia di politica regionale, sia con quelli del governo centrale in materia di politica estera.
- **La propensione al decentramento da parte dei paesi in cui opera l'euroregione:** paesi come la Germania, con una struttura del territorio fortemente decentrata hanno favorito decisamente la loro diffusione. In altri paesi come la Francia, che ha una struttura molto più centralista, le euroregioni hanno incontrato problemi anche di natura costituzionale. Tuttavia, gioca un ruolo rilevante anche **il rapporto "amichevole" dell'euroregione con il Governo centrale:** il riconoscimento istituzionale della prima da parte del secondo può legittimarne le attività anche nei confronti di governi particolarmente centralisti (come nel caso di Euroregion Eurobalkans in Serbia).
- **La dimensione contenuta:** è abbastanza comunemente riconosciuto il fatto che una estensione limitata del territorio dell'euroregione ne favorisca l'efficacia. Anche alla luce delle interviste realizzate e dei casi studiati in questa sede è possibile sostenere tale affermazione. Si è visto come alcune esperienze si siano parzialmente arenate nel tentativo di estendere i propri confini (Alpe-Adria) e che, in generale, l'euroregione trovi una sua ragione di esistere laddove si basa su pochi ma precisi elementi comuni: tali elementi di unione perdono di forza man mano che si amplia il raggio del territorio e ci si allontana da un ipotetico epicentro dell'euroregione.

L'ultima riflessione riguarda il caso Adriatico e gli orientamenti per il suo sviluppo: essa si basa sulle considerazioni appena effettuate e sulle peculiarità del sistema italiano. Partiamo dal fatto che esistono due euroregioni che opererebbero una in maniera specifica nell'area adriatica (Euroregione Adriatica) e una su un territorio che per certi tratti coincide ma che è più limitato (Alpe Adria). In particolare, sull'EA è possibile mettere in luce i seguenti elementi:

- Essa dovrebbe costituirsi come soggetto dotato di personalità giuridica: ciò è, comunque, legato al quadro normativo italiano ed alla **ratifica del Protocollo aggiuntivo di Strasburgo**. A cui dovrebbe seguire una chiarificazione ed una maggiore regolamentazione dei rapporti tra Governo centrale ed Euroregione così come tra Regioni italiane ed Euroregione (allo stesso modo ciò dovrebbe avvenire negli altri Stati).
- Dovrebbe **assumere delle competenze precise anche in relazione ad AA:** sarebbe auspicabile una stretta collaborazione e non una competizione territoriale in maniera tale da sfruttare le complementarità ed evitare le sovrapposizioni.
- **Il territorio coperto è molto vasto e segnato da profonde differenze** culturali, economiche e sociali: c'è un rischio molto forte che l'influenza diminuisca via, via che ci si allontana dal centro (l'asse Veneto - Friuli Venezia Giulia - Istria). Sarebbe utile, a tal fine, che l'EA si dotasse di una struttura diramata, come quella dell'ERB, che **preveda, cioè, dei segretariati nazionali ed uno di coordinamento generale**.
- Dovrebbe promuovere **una maggiore partecipazione della società civile:** la mobilitazione politica, cioè, non dovrebbe essere solo da parte delle *elite* di governo (sia centrale che locale), ma anche della popolazione. Per fare ciò, è necessario tenere conto anche di quei movimenti "alternativi" sorti soprattutto in quei territori di confine in cui tale esigenza è più sentita (FVG e Istria) ed il cui obiettivo è quello di far sì che la cooperazione transfrontaliera, ed in particolare l'EA, tengano conto anche delle istanze portate "dal basso".

PARTE 2: INDAGINE SUL GECT

5. IL GECT: NASCITA E DESCRIZIONE SINTETICA DELLO STRUMENTO

Lo sviluppo della cooperazione territoriale, nella forma di comunità di lavoro e di euroregioni, ha avuto recentemente un nuovo importante stimolo con l'istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Il 5 luglio 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno infatti adottato il Regolamento (ce) n. 1082/2006 che istituisce il GECT. L'obiettivo è quello di "facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, denominata «cooperazione territoriale» tra i suoi membri, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale". L'istituzione del GECT risponde alla necessità di creare degli strumenti appositi per la cooperazione transfrontaliera, per consentire ad autorità territoriali appartenenti a Stati diversi di istituire gruppi di cooperazione con personalità giuridica, per gestire i fondi europei destinati alla cooperazione territoriale.

Il GECT è dotato di personalità giuridica, che gli consente di agire in nome e per conto dei propri membri sulla base di competenze assegnategli nell'ambito di una Convenzione da questi sottoscritta. Può essere soggetto di diritto pubblico. Il GECT deve essere costituito da enti presenti su almeno due stati membri e possono farne parte Stati membri, enti regionali, enti locali ed enti di diritto pubblico. La partecipazione di membri di paesi esterni all'Unione europea non è esclusa, purché la legislazione dei paesi terzi interessati o gli accordi tra questi e gli Stati membri lo consentano.

Il concetto di cooperazione territoriale assume quindi una rilevanza centrale nel processo di integrazione europea, comprendendo possibilmente anche i paesi in via di adesione, grazie all'istituzione di un corpus normativo che ne codifica il funzionamento, pur nel quadro delle differenti discipline nazionali degli Stati.¹⁵ E' allora importante capire quali siano gli orientamenti in materia di GECT e di cooperazione territoriale da parte degli Stati membri e in via di adesione all'Ue.

6. CONSIDERAZIONI SUL REGOLAMENTO: GLI ARTICOLI PIÙ IMPORTANTI E LE IMPLICAZIONI GIURIDICHE

6.1. Uno sguardo al Regolamento 1082/2006

Il Regolamento del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale è entrato in vigore a partire dal 1 agosto del 2007. Si compone di 18 articoli, si tratta, perciò, di un corpus normativo abbastanza snello. Il primo articolo definisce il Gect e ne traccia le caratteristiche principali, tra cui quella di essere in possesso di personalità giuridica; attraverso tale strumento si sostengono azioni di cooperazione "transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, di seguito denominata «cooperazione territoriale»". Il secondo articolo esplicita il diritto applicabile, che è, in prima

¹⁵ Regolamento 1082/2006 art. 2, par. 1; Comitato delle Regioni "Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale", p. 12, 2007.

battuta, quello contenuto nel Regolamento e, secondariamente, quello del paese membro dove il Gect ha la propria sede sociale. L'articolo 3 enuncia quali sono i possibili membri, Stati membri, enti regionali, enti locali ed enti di diritto pubblico (questi ultimi in Italia includono, tra gli altri, gli enti portuali, università statali, comunità montane, enti di ricerca ed enti culturali e di promozione artistica¹⁶).

Il quarto ed il quinto articolo definiscono le procedure per la costituzione di un Gect e per l'acquisizione della personalità giuridica (la questione sarà ripresa in maniera più dettagliata nel capitolo successivo) mentre il successivo articolo 6 descrive le norme relative alla gestione dei fondi. L'articolo 7 contiene le indicazioni relative ai compiti che possono essere assegnati ad un Gect che sono "definiti dalla convenzione approvata dai suoi membri" (art. 7 par. 1) e che in generale devono riguardare "l'agevolazione e la promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale". Il paragrafo 3 dello stesso articolo 7 stabilisce come il Gect sia stato ideato essenzialmente per i) la gestione di un programma operativo nell'ambito dei Fondi Strutturali in qualità di Autorità di gestione, ii) l'attuazione di progetti cofinanziati con i Fondi strutturali. Inoltre, esso può realizzare azioni iii) cofinanziate dalla Commissione europea nell'ambito di altri programmi (come ad esempio il 7° programma quadro) e iv) senza il cofinanziamento da parte della Commissione europea.

Gli articoli 8 e 9 definiscono i contenuti che devono essere precisati all'interno della Convenzione e dello Statuto mentre l'articolo 10 dispone quali debbano essere gli organi di un Gect. Gli articoli 11 e 12 contengono le disposizioni relative al bilancio ed alla liquidazione, insolvenza, cessazione dei pagamenti e responsabilità: il Gect è disciplinato dal diritto dello stato membro in cui ha sede e "risponde dei suoi debiti, qualsiasi sia la loro natura". L'interesse pubblico e lo scioglimento sono regolati dalle disposizioni degli artt. 13 e 14; di rilievo l'art. 15, che stabilisce come la competenza giurisdizionale da applicare debba essere quella comunitaria, fatto salvo per i casi non previsti da tale disciplina comunitaria: in quei casi "l'organo giurisdizionale competente per la composizione della controversia è un organo giurisdizionale dello Stato membro in cui il GECT ha sede sociale". Gli articoli dal 16 al 18 contengono le disposizioni finali del Regolamento.

Va menzionato il punto numero 8 del preambolo del Regolamento 1082/2006, il quale esplicita come il ricorso al Gect sia facoltativo: tale strumento è stato pensato essenzialmente per la gestione dei fondi strutturali 2007-2013 e non vi è alcuna disposizione che dica che il ricorso al Gect sia obbligatorio. Infatti, all'articolo 18 del Regolamento 1080 del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) si legge che "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".

Di grande rilievo è infine il punto numero 16 del preambolo, unica parte del Regolamento in cui si menzioni la possibilità che entità di paesi terzi possano entrare a far parte di un Gect, solamente, tuttavia, "qualora la legislazione del paese terzo o gli accordi tra Stati membri e paesi terzi lo consentano". Tale questione, che ha assunto grande rilevanza anche in sede di Conferenza Stato-Regioni in Italia, viene approfondita al capitolo 8.

6.2. Alcuni elementi di rilievo

Dopo aver riassunto, al paragrafo precedente, il contenuto dei 18 articoli che compongono il Regolamento 1082/2006, possiamo ora evidenziare quelli che paiono essere gli elementi caratteristici più rilevanti di tale disciplina. Uno studio sul Gect, commissionato dal Comitato delle Regioni, e realizzato nel 2007 da un gruppo di consulenti esterni, identifica sette punti salienti: i) il carattere "transfrontaliero"; ii) l'esistenza di una personalità giuridica; iii) l'ubicazione della nuova

¹⁶ Per una lista completa: http://cor.europa.eu/document/activities/egtc/CoR_EGTC_Members.pdf.

persona giuridica in una sede unica, necessariamente situata nel territorio della Comunità; iv) il riconoscimento di un'ampia capacità giuridica in ciascun ordinamento giuridico nazionale¹⁷; v) la possibilità per i membri del GECT di definire, in una convenzione e negli statuti, le caratteristiche dei suoi compiti e del suo funzionamento; vi) l'esistenza di organi che consentono alla nuova persona giuridica di esprimere la propria volontà e di agire per conto dei membri; vii) un bilancio.

Tra questi, vale la pena soffermarsi su quella che appare essere la caratteristica più importante del Gect, la sua personalità giuridica, che "l'autorizza ad agire direttamente nei confronti dei suoi membri, delle istituzioni comunitarie e di terzi"¹⁸. E' indubbio che una delle motivazioni che ha portato al Gect è stata quella di creare uno strumento standard che consentisse a tutti i paesi membri di promuovere e realizzare azioni di cooperazione territoriale e di creare organismi che la potessero gestire dotati di personalità giuridica. In Italia, ad esempio, ciò non è stato finora possibile dato che non ha mai ratificato i protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Madrid del 1980 (vedi per. 3.2). Il Protocollo aggiuntivo di Strasburgo del 1995, stabilisce che possano essere costituiti organismi dotati o meno di personalità giuridica (art. 3 e 4): in Italia, dove non è stato ratificato, le euroregioni o le comunità di lavoro non possono godere della personalità giuridica. E questo è un problema sostanziale perchè una euroregione o un Gect dotati di personalità giuridica possono presentare domanda di finanziamento come ente autonomo e distinto da quello degli enti che sono loro membri mentre ciò non può avvenire per organismi che non ne siano dotati. Inoltre, una struttura dotata di personalità giuridica può assumere personale permanente che si occupi della gestione delle attività (per il Gect, questo viene specificato già nel primo articolo del Regolamento), mentre una comunità di lavoro, non dotata di personalità giuridica, non può assumere del personale in maniera autonoma: devono farlo gli enti locali membri (che in genere destinano dei propri funzionari interni a svolgere anche delle mansioni relative alla gestione delle attività della comunità di lavoro). Avendo personalità giuridica, un Gect è responsabile verso terzi per i debiti contratti e, qualora questi eccedessero le disponibilità, i singoli membri sono responsabili in solido, in maniera proporzionale al contributo apportato.

Se da un lato il Gect ha sempre personalità giuridica, nulla però viene specificato sulla natura della stessa, se questa, cioè, debba essere di diritto pubblico o di diritto privato. Di fatto, ciò dipenderà dalla scelta dei membri, che potrebbe essere espressa nello Statuto, e "nella misura in cui le norme di diritto nazionale lo consentano"¹⁹. Tuttavia, la normativa Gect sembra propendere per una personalità di diritto pubblico, per quanto quella di diritto privato non sia esplicitamente esclusa.

I passi per costituire un Gect: estratti dal manuale Interact²⁰

Di recente è stata pubblicata una versione provvisoria del Manuale di procedure Gect (*roadmap*) elaborato dal Segretariato di Interact. Il documento identifica e descrive 5 fasi consequenziali necessarie alla realizzazione di un Gect, includendo anche l'eventuale ultima fase di liquidazione e cessazione delle attività. La prima attività che i membri potenziali dovrebbero svolgere è un'analisi dei bisogni, magari sotto forma di studio di fattibilità. Di seguito si riportano le altre attività:

1. nella prima fase, quella della **preparazione**: i) definire gli obiettivi ed i compiti di massima; ii) definire la scala territoriale, quali paesi membri includere e se, eventualmente, nei paesi terzi considerati, la normativa Gect sia applicabile; iii) identificare i membri, anche in base alle competenze ed alla loro capacità di apportare contributi rilevanti in termini tecnici e finanziari; iv) studiare i contesti normativi dei paesi membri ed identificare quello più favorevole per la scelta della sede.

¹⁷ "Esso può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio", art 1 par. 4 Regolamento 1082/2006.

¹⁸ Studio GECT, pag. 84.

¹⁹ Ibidem, pag 87.

²⁰ Elaborazioni personali sulla base del "Interact Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperation", 2008.

2. Nella seconda fase, quella della **decisione**: i) effettuare un comparazione rispetto ad altre forme di cooperazione territoriale (GEIE, Comunità di lavoro, euroregioni con personalità giuridica), magari attraverso un'analisi costi-benefici; ii) studiare la fattibilità dal punto di vista legale, cercando una base legale comune che si applichi a tutti i paesi membri del Gect.
3. Nella terza fase, quella della **messa in opera**, una volta che si è optato per il Gect: i) localizzare la sede, scelta che probabilmente ricadrà sul paese che offre le condizioni più favorevoli dal punto di vista legale, fiscale e sociale o del quadro che regola la cooperazione territoriale; ii) redigere la Convenzione, che dovrebbe limitarsi ad includere ciò che viene indicato nel Regolamento (vedi art. 8); iii) redigere lo Statuto in maniera concisa e rispettando i contenuti indicati nel Regolamento (art. 9), eventualmente integrando con un manuale di procedure qualora si intenda includere ulteriori regole e indicazioni; iv) inviare al proprio Stato membro la notifica dell'intenzione di partecipare ad un Gect, unitamente a copia della Convenzione e dello Statuto; v) se non ci sono obiezioni da parte degli Stati Membri, registrare statuto e convenzione e/o pubblicarli a seconda della legislazione vigente in materia nel paese dove il Gect ha sede, informare il Comitato delle Regioni e il proprio stato membro e, entro 10 giorni, inviare richiesta per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE; vi) mettere a regime il Gect, assumendo il personale, aprendo un conto corrente e istituendo gli organi.
4. Nella quarta fase, quella di **attività**: i) redigere un bilancio annuale, che si alimenterà tramite cofinanziamento esterno e finanziamento da parte dei membri (non obbligatorio), tenendo conto che relativamente a insolvenza, liquidazione e mancati pagamenti si applica la normativa del paese in cui ha sede; ii) valutare l'attività del Gect ogni due o tre anni.
5. Infine, un Gect **può essere sciolto** se: i) le sue attività vengono proibite da un tribunale competente perché in contrasto con le politiche pubbliche, la sicurezza, la salute, la moralità o l'interesse pubblico; ii) viene presa una decisione in tal senso da parte dell'Assemblea, o perché si era deciso di limitarne nel tempo la durata o perché non si ritenga abbia raggiunto i risultati sperati.

Al di là dei passi sopra illustrati, una delle questioni chiave rimane la sostenibilità di lungo periodo di un Gect. Dato che mettere a regime una struttura del genere richiede tempo e procedure non semplici, i costi dovrebbero essere valutati in relazione ai benefici di lungo periodo.

7. I PRIMI CASI CONCRETI: CHI SI STA MUOVENDO PER COSTITUIRE DEI GECT.

A giugno del 2008, secondo quanto riportato da Comitato delle Regioni e Segretariato Interact, meno della metà (13) dei paesi membri hanno recepito il Regolamento Gect: Bulgaria, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Spagna, Regno Unito e Ungheria. In Belgio il regolamento è stato recepito dalle Fiandre. Ne consegue che, a metà 2008, risultano essere stati istituiti tre soli Gect, il primo, quello dell'“Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai” (tra Francia e Belgio); quello di Ister – Granum (tra Slovacchia e Ungheria) e, infine, quello Galicia – Norte (tra Spagna e Portogallo). Per questa ragione, il Comitato delle Regioni ha preparato un parere in cui “invita la Commissione europea a sollecitare gli Stati membri ad adottare le necessarie misure di applicazione” ed eventualmente di avviare “le necessarie procedure di infrazione a carico degli Stati membri”. Parallelamente, sempre nello stesso parere, il CdR suggerisce alla Commissione europea di fornire incentivi di tipo economico e finanziario quali “l'elaborazione di un programma specifico, dotato di finanziamenti comunitari ascrivibili al FESR” e, nei bandi comunitari, “prevedendo bonus di efficienza” per quei progetti che comportano la creazione di un Gect²¹.

Il primo Gect creato comprende 14 istituzioni partner ripartite tra alcune regioni della Francia settentrionale e del Belgio (nelle Fiandre occidentali e nella regione vallone dell'Hainaut) e la sua istituzione è stata sancita dalla pubblicazione su Gazzetta Ufficiale francese il 21 gennaio 2008. Tra i membri figurano anche lo Stato francese e quello belga e la sua sede è a Lille, in Francia. Altro

²¹ Comitato delle Regioni, parere presentato alla 75° sessione plenaria del 18-19 giugno 2008 “Gruppo europeo di cooperazione territoriale: un nuovo slancio alla cooperazione territoriale in Europa.”, pag 7.

elemento di rilievo è la partecipazione finanziaria da parte di tutti i 14 membri, e divisa in parti eguali tra i due paesi (50% dei contributi da entità francesi e 50% da quelle belghe).

La cooperazione tra la comunità Lille Métropole ed i partner belgi è stata sancita nel 2002 da una strategia di sviluppo della regione transfrontaliera. Da allora, la collaborazione si è concretizzata in circa quaranta progetti, attualmente in corso d'opera, terminati o in procinto di essere lanciati. Il Gect ha, come assi di intervento principali, sviluppo sostenibile, innovazione e imprenditoria e servizi al cittadino. In ambito di "sviluppo sostenibile", il Gect si concentra, tra l'altro, su una rete di 5 depuratori d'acqua franco-belgi e sulla riabilitazione per la navigazione del canale che unisce i due paesi. In ambito di "innovazione e imprenditoria" uno dei progetti più rilevanti riguarda il miglioramento dell'accessibilità dei poli di interscambio sulla rotta del TGV. Mentre per quanto riguarda i "servizi al cittadino", sono stati realizzati dei programmi televisivi che vengono trasmessi su reti locali di entrambi i paesi e che testimoniano e diffondono la ricchezza del patrimonio comune mentre è stata inoltre avviata una collaborazione tra due musei, di Lille e Grand Hornu in Belgio, che intende dar vita ad un polo di sviluppo culturale transfrontaliero. Tali esempi possono essere utili per capire in cosa si può concretizzare la cooperazione promossa nell'ambito di un Gect, che può senz'altro costruire su esperienze progettuali pregresse, maturate soprattutto nell'ambito del Programma Interreg.

Riguardo al primo Gect istituito, rappresenta elemento di rilievo il fatto che questo sia stato istituito anche senza che Belgio e Francia avessero recepito il Regolamento²². Trattandosi di un Regolamento, sappiamo che questi è direttamente applicabile: tuttavia, nel caso di mancato recepimento e, quindi, non essendo stato identificato l'organo statale cui inviare la notifica per la partecipazione, non sembrerebbe possibile poter concludere l'iter che porta alla istituzione del Gect. Di fatto, il caso dell'"Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai" dimostra il contrario e **crea un precedente**: infatti, Belgio e Francia hanno trovato un accordo sulla base del quale è stato possibile procedere, nonostante il Regolamento non fosse stato ancora recepito in nessuno dei due paesi, con un impegno diretto da parte dei due stati centrali che sono membri (anche finanziatori) del Gect.

In Italia si può rilevare un forte interesse all'utilizzo del nuovo strumento di cooperazione territoriale. Alcune regioni italiane sono state particolarmente attive durante la fase di formulazione del regolamento, sostenendo la formazione della normativa comunitaria soprattutto da un punto di vista politico e istituzionale. Attualmente, i rappresentanti di 4 regioni italiane, Piemonte, Friuli Venezia-Giulia, Puglia e Marche, sono membri di un comitato di esperti sul Gect che si riunisce periodicamente presso il CdR. Piemonte da una parte e Veneto e Friuli Venezia-Giulia dall'altra sono anche i soggetti territoriali che in questo momento più si stanno muovendo per la costituzione di Gect.

Come visto nella parte precedente sulle euroregioni, Veneto e Friuli Venezia-Giulia fanno parte della Comunità di lavoro Alpe Adria (AA): costituita nel 1978 a Venezia, essa non è dotata di personalità giuridica. Dopo aver attraversato fasi alterne di crescita e rallentamento, tuttavia, negli ultimi tempi, si è mossa in maniera concreta proprio in direzione Gect, potendo contare su una forte volontà politica e istituzionale. Al momento attuale, si stanno prendendo in esame diversi possibili scenari di cooperazione:

1. Il primo è il progetto di euroregione "Villa Manin", che potrebbe assumere in futuro la forma di Gect e che comprende Regione Veneto, Regione Friuli Venezia-Giulia e Land Carinzia, i quali hanno già sottoscritto un accordo (Protocollo di collaborazione trilaterale siglato a Klagenfurt l'11 gennaio 2007), la Slovenia (che ancora lo deve sottoscrivere) e Istria a Regione Litoraneo-montana (entrambe in Croazia), le quali però potrebbero entrare solo in un secondo momento, essendo territorio extra UE.
2. Il secondo scenario è quello identificato nell'ambito del progetto Interreg "Matriosca", che ha analizzato la possibilità di costituire un Gect nell'area Alpe-Adria-Pannonia, che include

²² La Francia ha recepito il Regolamento ad aprile 2008.

14 territori, solo in parte corrispondenti a quelli di AA (non c'è ad esempio la Lombardia mentre ne fa parte la provincia autonoma serba della Vojvodina). Il progetto ha prodotto uno studio che delinea anche una prima ipotesi di Statuto del Gect.

In generale, in quest'area si sta ragionando su due livelli, uno che ipotizza un Gect sull'area vasta, che include anche territori non comunitari (croati e serbi) e uno che include un "nocciolo duro" di territori che hanno già sottoscritto degli accordi, a cui i territori extra UE croati si aggiungerebbero in una seconda fase, e che opererebbero in maniera autonoma come Gect ma in cui, tuttavia, la comunità di lavoro Alpe Adria continuerebbe a fare da riferimento politico.

8. LA SITUAZIONE IN ITALIA

Il processo che ha portato alla creazione ed al lancio del nuovo strumento di cooperazione territoriale è iniziato a Bruxelles nel 2002, con una prima proposta di regolamento presentata nel 2004. Hanno giocato un ruolo fondamentale alcune regioni ed enti locali europei, particolarmente interessati alla nuova disciplina, tra cui anche alcune regioni italiane. Viceversa, alcuni Stati centrali, tra cui l'Italia, hanno visto nel Gect uno strumento in qualche modo "imposto" dalla Commissione europea. In particolare, dal punto di vista del Ministero degli Affari Esteri e del governo italiano, un tale strumento pone non pochi problemi, innanzitutto di carattere giuridico oltre che politico, perché da la possibilità di creare degli organi interregionali che regolano relazioni trans-nazionali.

Date le perplessità espresse in sede europea, il regolamento è rimasto parzialmente ambiguo e poco chiaro in alcuni passaggi: da un certo punto di vista assomiglia più ad una direttiva che non un regolamento. Infatti, mentre il secondo è direttamente applicabile, la prima necessita una normativa ad hoc che ne integri i contenuti in maniera più sostanziale. Dal punto di vista del governo centrale italiano, appariva impensabile che il Gect potesse essere immediatamente applicabile.

Da quando il Regolamento 1082/2006 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, l'1 agosto 2006, l'Italia, come tutti i paesi membri, ha avviato il processo normativo necessario a recepire tale regolamento che si sarebbe dovuto concludere entro l'1 agosto 2007, data di entrata in vigore dello stesso. Di fatto, in Italia, a maggio 2008, il regolamento non è stato ancora recepito. Vediamo, dunque, qual è stato l'iter, commentando i diversi documenti che ne sono scaturiti e che hanno portato all'attuale situazione di stallo.

Nell'autunno del 2006 è stato costituito un comitato interministeriale coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero per le politiche comunitarie, di concerto con i Ministeri per gli affari regionali e le autonomie locali, affari esteri, interno, economia e finanze e ministero della giustizia, il cui obiettivo era quello di elaborare il testo normativo necessario a recepire il regolamento 1082/2006 e che ha portato, nei mesi successivi, all'elaborazione di uno schema di Decreto del Presidente della Repubblica. Su iniziativa di alcune regioni, si sono tenuti a febbraio ed aprile 2007 degli incontri con il comitato, che hanno avuto l'obiettivo di portare alla luce le istanze che maggiormente premevano alle regioni italiane, tra le quali quella dell'ammissibilità di paesi terzi a poter partecipare in un Gect. Questo è risultato, anche in sede di conferenza Stato – Regioni, uno dei punti di maggior dibattito che finora non ha portato ad una visione condivisa sulla questione. Da un lato, infatti, c'è la titubanza, palesata nel testo del DPR, da parte in particolare del MAE ad interpretare il regolamento in maniera tale da consentire la partecipazione di paesi extra UE ad un Gect. Dall'altra, le Regioni, in particolare Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Marche e Puglia, spingono in questa direzione poiché vedono la possibilità di avvalersi del nuovo strumento comunitario anche per rafforzare i rapporti di cooperazione con i paesi terzi, in particolar modo con quelli dei Balcani occidentali.

Per capire le diverse posizioni, di Stato e regioni, è utile tuttavia analizzare brevemente i punti salienti dello schema di DPR per poi soffermarsi sulle osservazioni fatte da regioni e province autonome sul testo di legge. Il 3 agosto del 2007 è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo schema di DPR recante applicazione del Regolamento 1082/2006, successivamente trasmesso e poi discusso in sede di Conferenza Stato regioni il 12 settembre 2007. In seguito, le Regioni e le Province autonome hanno espresso un parere non vincolante. Tale documento evidenzia una posizione sostanzialmente critica in cui le Regioni e le province autonome riscontrano “una netta discordanza tra lo spirito del regolamento comunitario e quello dello Schema di DPR proposto”. Ancora, le critiche tendono ad evidenziare il fatto che si tratti di un testo, quello italiano, rigido e più restrittivo rispetto a quello elaborato a Bruxelles. Di seguito vediamo, dunque, quali sono i punti salienti del DPR e le critiche mosse da Regioni e Province autonome.

La partecipazione di un membro di un paese extra UE, secondo il DPR, è consentita solo “in via **eccezionale**” e solo “qualora **accordi specifici** tra la Repubblica Italiana e tale Paese lo consentano”. Inoltre, la partecipazione può avvenire solo in un secondo momento, quando cioè il Gect sia “**già costituito**”. Nel Regolamento comunitario, la partecipazione di paesi terzi non è menzionata tra gli articoli, ma solo al punto 16 del preambolo: “l’adozione di una misura comunitaria che consente di istituire un GECT non esclude, tuttavia, la possibilità che entità di paesi terzi partecipino ad un GECT costituito in conformità del presente regolamento qualora la legislazione del paese terzo o gli accordi tra Stati membri e paesi terzi lo consentano”. Come già detto, la questione sulla partecipazione di entità di paesi terzi è stato, in Italia, un punto di discussione molto rilevante. Da questo punto di vista, appare chiaro come lo Stato, e in particolare il MAE, intendano limitare la partecipazione di soggetti di paesi extra UE, fondamentalmente perché il Gect viene inteso come strumento di cooperazione interna all’UE. Tuttavia, lo stato centrale italiano non intende vietare in maniera assoluta la partecipazione di entità di paesi terzi: la volontà, espressa nello schema di DPR è quella di **valutare caso per caso** l’ammissibilità di tali soggetti solo in un secondo momento, quando, cioè, il Gect sia già stato creato da entità comunitarie. Non solo, l’ammissibilità è legata all’esistenza di accordi “specifici”. In particolare, il DPR italiano restringe ulteriormente la disciplina comunitaria in tre modi:

- innanzitutto, nel Regolamento non si parla di Gect già costituito e dunque la volontà del legislatore europeo è quella di consentire al soggetto extra UE di partecipare alla creazione del Gect e dunque di poter prendere parte al processo che porta all’elaborazione dello Statuto e che, in generale, definisce la fisionomia del nuovo organo di cooperazione. La volontà del governo italiano, come visto, è di consentire tale partecipazione solo in via eccezionale e comunque in un secondo momento.
- In secondo luogo, il DPR lega tale partecipazione all’esistenza di accordi **specifici**, fatti cioè, esclusivamente in quel momento ed a quel fine (quello di costituire un Gect). Ciò è rilevante soprattutto se si considera che in alcuni casi esistono già accordi di cooperazione tra Italia e paesi terzi (quali possono essere quelli dei Balcani occidentali) non specifici per il Gect.
- In terzo luogo, il legislatore europeo prevede che la partecipazione di un’entità di un paese terzo sia possibile in due casi: i) se la legislazione del paese terzo lo consente **oppure** ii) previa stipula di accordi tra i due paesi. Il DPR italiano include solo il secondo caso (accordi specifici) ma non il primo, il caso in cui, cioè, il paese terzo integri le disposizioni comunitarie nel proprio ordinamento attraverso una normativa interna.

Detto ciò, bisogna tener conto che se da un lato il DPR italiano è stato per i motivi sopra esposti restrittivo, dall’altro neanche il legislatore europeo dà un peso sostanziale alla partecipazione di entità di paesi terzi, i quali vengono menzionati solo nel preambolo. Si può quindi affermare come, in certa misura, l’atto di recepimento italiano abbia voluto dar maggior forza all’efficacia normativa del punto 16 del preambolo del Regolamento 1082/2006, includendone le disposizioni tra gli articoli del DPR di recepimento. Resta il fatto che il Gect è, nelle intenzioni sia del legislatore

europeo che di quello italiano, uno strumento pensato essenzialmente per la cooperazione dentro i confini dell'Unione europea, un ulteriore strumento per utilizzare i fondi di sviluppo regionale e sociale e per sostenere la politica di coesione.

Altro punto di rilievo nello schema di DPR, e anche nella discussione in sede di Conferenza Stato-Regioni, è quello che definisce, all'art. 3, la composizione del comitato cui i membri potenziali devono presentare la domanda per la costituzione di un Gect. Infatti, tale comitato è "presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro degli Affari regionali e per le autonomie locali, e composto inoltre dai ministri per le politiche europee, degli affari esteri, dell'interno, della giustizia, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, nonché da altri ministri interessati in relazione alle attività del Gect". Inoltre, la disciplina prevede che, prima che il comitato esamini la richiesta, venga compiuta un'istruttoria a tre livelli i) dal Ministero dello sviluppo economico, "relativamente alla possibilità di attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla CE", ii) dal Ministero dell'interno, "relativamente ai motivi di ordine pubblico" e iii) dal Dipartimento affari regionali e per le autonomie locali "relativamente ai profili di compatibilità con l'interesse nazionale della partecipazione al Gect di regioni ed enti locali". Le Regioni e le Province autonome, nel documento di sintesi delle loro osservazioni, sottolineano come tale articolo "è quello che presenta le maggiori criticità". Dal punto di vista delle Regioni, infatti, il meccanismo di valutazione previsto dal DPR rallenterebbe il processo di approvazione delle domande data la sua complessità, accentuata anche dalla presenza di ulteriori 3 istruttorie da parte di altrettante autorità centrali, peraltro non esplicitamente previste nel Regolamento 1086/2006. Le Regioni, dunque, nutrono forti dubbi circa le tempistiche necessarie all'approvazione delle richieste da parte dei membri potenziali. A ciò si aggiunge che "non vi è chiarezza su cosa avvenga in caso di diniego né vi è riferimento all'obbligo di motivazione previsto invece dal Regolamento". In generale, secondo Regioni e province autonome, "una procedura tanto appesantita ai sensi del comma 3 [quello che prevede le 3 istruttorie iniziali] e privata del principio del silenzio assenso produce una totale incertezza dei tempi di risposta". Di fatto, tuttavia, non si fa riferimento al silenzio assenso neanche nel Regolamento.

Tra le altre critiche presentate nel documento ufficiale da Regioni e Province autonome si possono citare le seguenti due:

- il fatto che, all'art. 4 comma 3, sia previsto che il Gect preveda tra i suoi organi un collegio di revisori o sindaci: tale organo non è previsto tra quelli indicati come essenziali nel Regolamento 1082/2006 e, secondo Regioni e province autonome, questo rappresenterebbe un appesantimento dal punto di vista dei costi di gestione.
- Il fatto che, all'art. 8 comma 1, il DPR preveda che venga redatto anche un bilancio pluriennale oltre a quello annuale, essendo quest'ultimo l'unico richiesto dal legislatore europeo.

Le considerazioni apportate dalle Regioni e dalle Province autonome concludono sottolineando la necessità di "addivenire a una riscrittura dello schema di DPR, che tenga conto di tali considerazioni, nell'intento di ricercare una maggior corrispondenza tra la normativa italiana di attuazione e quello che è lo spirito del Regolamento 1082/2006 al fine di rendere effettivamente possibile e piuttosto agevolare lo stabilimento di GECT in Italia".

Come abbiamo visto, il DPR recante l'applicazione del Regolamento 1082/2006 è stato elaborato in leggero ritardo rispetto alla scadenza indicata dalla CE; successivamente, è stato presentato e discusso in sede di Conferenza Stato - Regioni, suscitando alcune critiche da parte di Regioni e Province autonome. Il DPR ha proseguito il suo iter fermandosi, tuttavia, in Consiglio di Stato, il quale, il 7 novembre 2007, ha espresso parere negativo. Questo discende essenzialmente da due considerazioni:

- Innanzitutto, "lo strumento normativo idoneo a dare attuazione alle norme comunitarie è costituito dalla norma legislativa". Il Consiglio di Stato, dunque, oppone una questione di rango delle fonti legislative: il DPR, fonte secondaria, non è idoneo ad attuare un

regolamento comunitario. E' necessario, dunque, ricorrere a Legge o fonte primaria assimilabile (decreto legge e decreto legislativo).

- In secondo luogo, il modo in cui il nuovo organismo acquisirebbe personalità giuridica, attraverso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, “non trova alcun fondamento e corrispondenza nel regime giuridico dettato per le persone giuridiche di diritto privato”.

Di fatto, dunque, per poter recepire il Regolamento Gect si rende necessaria una norma primaria. Per questo motivo, in seguito alla bocciatura da parte del Consiglio di Stato, si è provato a far rientrare la disciplina prima come emendamento nella Legge Finanziaria del 2007 e, successivamente, all'interno del Decreto “Mille proroghe” ma, in entrambi i casi, il testo è stato stralciato.

Al momento attuale, la situazione, dal punto di vista normativo, è dunque spinosa. Da una parte c'è un Regolamento UE, direttamente applicabile a partire dalla sua entrata in vigore in ciascun Stato Membro. Per questo motivo, soggetti italiani che volessero istituire o prendere parte ad un Gect dovrebbero poterlo fare dal momento che il Regolamento è applicabile dal 1 agosto 2007. Tuttavia, il Regolamento stesso prevede che sia lo Stato Membro a dare o negare l'autorizzazione di un ente a istituire/partecipare ad un Gect: in Italia, dato che il Regolamento non è stato recepito, non è stata designata neanche l'autorità dello stato preposta a ricevere le notifiche da parte dei potenziali membri di un Gect. D'altronde, il potenziale membro di un Gect con sede in un paese che non abbia ancora recepito il regolamento, come in Italia, potrebbe, in teoria, perseguire legalmente lo Stato per il mancato recepimento del Regolamento. Di fatto, un percorso del genere sarebbe molto lungo e di esito incerto.

9. CONSIDERAZIONI SUL RAPPORTO TRA IL GECT E L'EUROREGIONE ADRIATICA

9.1. Il valore aggiunto del Gect rispetto alle euroregioni

Nelle pagine precedenti è stato descritto il nuovo strumento di cooperazione territoriale comunitario, il Gect, disciplinato dal Regolamento 1082/2006, entrato in vigore il primo di agosto del 2007. In questa breve analisi si è provveduto a descrivere il regolamento e le principali implicazioni derivanti dal suo recepimento nei paesi membri. Particolare rilievo è stato dato alla situazione italiana ed all'iter che, per il momento, non ha ancora portato al recepimento nel nostro ordinamento. A giugno 2008, risultano costituiti tre Gect, uno alla frontiera tra Francia e Belgio, uno tra Spagna e Portogallo e uno tra Slovacchia e Ungheria, mentre solo 13 paesi su 27 hanno recepito il regolamento. Tuttavia, diverse entità, in genere euroregioni e comunità di lavoro già esistenti, stanno compiendo i primi passi necessari alla costituzione di Gect, ivi compresa Alpe Adria. Vediamo, dunque, di seguito, quali sono gli aspetti più rilevanti emersi nel corso dello studio e quale il valore aggiunto di un Gect rispetto agli altri strumenti di cooperazione territoriale.

La domanda che ci si pone è se, dunque, il Gect abbia un **valore aggiunto rispetto all'euroregione**. Per dare una risposta esauriente a tale quesito sarà necessario attendere alcuni anni per poter capire cosa si realizzerà attraverso il nuovo strumento. Ad oggi, è tuttavia possibile avanzare alcune considerazioni al riguardo. Innanzitutto, si è concordi nel ritenere che **la personalità giuridica sia la caratteristica principale del Gect**: da qui il suo valore aggiunto rispetto a quelle euroregioni che, al contrario, non ne sono provviste (associazioni senza scopo di lucro, comunità di lavoro). Un Gect potrà dunque godere di una sua autonomia in termini di budget, di politica di assunzione del personale e di gestione delle attività. Come visto, in alcuni paesi, tra cui l'Italia, la mancata ratifica dei protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Madrid del 1980 ha limitato

la cooperazione territoriale, dal momento che non si possono costituire organismi con personalità giuridica distinta da quella delle entità che li compongono. In questo senso, dunque, il Gect supera questi limiti e rende omogenea la cooperazione territoriale in tutti i paesi membri. Infatti, esso rappresenta una novità ed un valore aggiunto principalmente là dove la cooperazione territoriale era limitata: in paesi come, ad esempio, la Germania e l'Olanda, dove operano euroregioni dotate di personalità giuridica, il Gect sarà probabilmente meno attraente che in Italia. A differenza che con la Convenzione di Madrid (e suoi successivi protocolli), la cui applicabilità è legata alla ratifica da parte dei singoli stati, il Gect è, invece, direttamente applicabile in quanto Regolamento comunitario. Come si è visto, si tratta per alcuni versi di un regolamento parzialmente anomalo, la cui applicazione è legata in parte al diritto interno dei singoli stati membri e che, per questo motivo, non sembra facile poter applicare direttamente senza che prima venga recepito. Tuttavia, è emblematico in questo senso il caso del primo Gect, creato in due paesi che non avevano ancora recepito il Regolamento. Di fatto, l'entrata in vigore del Regolamento 1082/2006 fa sì che in tutti i paesi UE si possano costituire organismi di cooperazione territoriale dotati di personalità giuridica.

In secondo luogo, rispetto alle euroregioni, il Gect si presenta come **uno strumento definito in maniera più chiara ed univoca**, le cui caratteristiche sono enunciate in un Regolamento di 18 articoli. Al contrario, le euroregioni non si possono definire in maniera univoca e possono assumere diverse forme giuridiche ed operative (vedi prima parte del testo). In certa misura, dunque, la Commissione europea ha standardizzato le pratiche legate alla cooperazione territoriale ed alle euroregioni, che sono state, fino ad oggi, disciplinate da accordi internazionali specifici e da una Convenzione, quella di Madrid del 1980, con due protocolli aggiuntivi, promossi dal Consiglio d'Europa.

Un terzo valore aggiunto di un Gect rispetto ad una euroregione può essere costituito dalla (potenziale) **maggiore accessibilità a finanziamenti UE**. Infatti, come sottolineato anche nel Regolamento, “i compiti dei GECT si limitano essenzialmente all’attuazione di programmi o 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”: questo lascia pensare che, rispetto ad un’euroregione, un Gect avrà un accesso preferenziale ai fondi comunitari, soprattutto nei prossimi anni, in cui la Commissione europea avrà interesse a lanciare e fare affermare il suo nuovo strumento rispetto a quello che, in qualche modo, ha il patrocinio del Consiglio d'Europa. E' dunque lecito ipotizzare che i Gect avranno un canale preferenziale nell'accesso alle risorse comunitarie. Inoltre, come visto, i Gect possono accedere direttamente ai finanziamenti esterni e possono essere autorità gestione Interreg mentre le euroregioni senza personalità giuridica non possono essere finanziate direttamente.

Viceversa, il **valore aggiunto delle euroregioni rispetto al Gect** sta nella loro maggiore flessibilità nell'includere anche paesi esterni all'Unione europea. Nelle pagine precedenti abbiamo visto come il Gect sia uno strumento pensato essenzialmente per la cooperazione tra paesi UE, in cui i paesi terzi, pur non del tutto esclusi, avranno comunque un ruolo di secondo piano. Per tale motivo, le euroregioni paiono uno strumento più adeguato per favorire la cooperazione nelle aree di confine esterno europee, come ad esempio quella adriatica o quella orientale. In questo senso, dunque, le due tipologie di strumenti possono essere viste come **complementari**. In chiave dinamica e di lungo periodo, l'euroregione può essere vista anche come un primo passo che poi condurrà ad un Gect nel momento in cui i paesi terzi verranno annessi (prima tra tutti la Croazia e poi, ci si auspica, via, via tutti gli altri paesi dei Balcani occidentali). Questa prospettiva dinamica assume un valore maggiore soprattutto in Italia dove, come sappiamo, le euroregioni non possono godere dei vantaggi legati alla personalità giuridica e dove, per questo motivo, c'è un maggiore interesse ad utilizzare il nuovo strumento comunitario anche nella cooperazione con i paesi terzi.

9.2. Scenari per il GECT nell'Euroregione Adriatica

Il Gect assume rilievo anche, in prospettiva, per l'Euroregione Adriatica: di seguito, si descrivono, dunque, alcuni scenari possibili di cooperazione nell'ambito di questa euroregione per comprendere se e in che misura questa si potrà avvalere dello strumento comunitario.

Come visto, l'EA è un'associazione senza scopo di lucro, soggetto di diritto privato, che non ha personalità giuridica distinta da quella dei suoi membri e che include entità territoriali italiane, slovene, croate, bosniache, montenegrine ed albanesi oltre al Consiglio d'Europa ed al Parlamento europeo. L'EA si trova ancora in una fase iniziale, in cui i partner sono impegnati nel rafforzamento del dialogo e nella costruzione di una visione "adriatica". L'euroregione si dovrebbe porre, in questo senso, come la sede in cui si formulano le politiche e le strategie, in cui si trovano accordi e posizioni comuni ed in cui si identifichino obiettivi che si traducano, poi, in proposte progettuali ed interventi concreti.

Ci si chiede, dunque, se il Gect possa in qualche modo sostenere il processo di cooperazione in atto nell'ambito dell'EA. Alla luce delle riflessioni fatte nel corso di questo studio, è possibile ipotizzare alcuni scenari:

1. **Gect area vasta** (tutta l'EA). Un'ipotesi del genere è, al momento attuale, da escludersi, data la presenza di entità appartenenti a 4 paesi terzi. Tuttavia, bisogna tener conto che, anche se nel lungo periodo (almeno dieci anni), tutti questi paesi hanno una prospettiva di ingresso nell'Unione europea.
2. **Gect Nord Est**, che includa alcuni dei membri dell'EA quali Regione Veneto, Regione Friuli Venezia-Giulia, comune di Isola, comune di Capodistria, comune di Pirano (Slovenia), Istria e Regione Litoraneo-Montana (Croazia). Si potrebbe ipotizzare un Gect che comprenda un sottoinsieme dell'EA: tra tutti, questo scenario pare il più fattibile. Infatti, include entità di due paesi UE, Italia e Slovenia e, magari anche in secondo momento, potrebbe includere quelli croati, tenendo conto che la Croazia dovrebbe entrare nell'Unione probabilmente nel 2009. Inoltre, è indubbio che tali territori abbiano legami storici, culturali ma anche pratici che favorirebbero la creazione di un Gect. Di fatto, però, nell'ambito di Alpe Adria si sta già lavorando alla costituzione di un Gect che includerebbe praticamente la stessa area geografica.
3. **Gect Sud Est**, che includa Regione Puglia, Regione Marche, Istria e Regione Litoraneo-Montana (Croazia) e Albania dell'EA oltre a una o più entità territoriali della Grecia (sappiamo che per costituire un Gect devono esserci entità di almeno due stati membri) a meno di aspettare che anche la Croazia entri nell'UE. Un Gect di questo genere potrebbe costituirsi attorno ad esigenze e strategie comuni legate al mare, e quindi pesca, porti, trasporti, ambiente e turismo ma anche trasporti interni.
4. **Gect Corridoio 8**, che includa Regione Puglia e Albania dell'EA oltre a entità territoriali di Bulgaria e Macedonia. Come si evince già dal titolo, si tratterebbe di un Gect "specializzato", il cui obiettivo sarebbe di promuovere l'integrazione tra i territori interessati soprattutto nell'ottica di dare impulso agli scambi economici, umani e culturali che si attiverebbero attorno al corridoio e di sostenere, in maniera mirata, l'indotto da esso generato.

Bisogna tuttavia considerare che, costituire dei sottoinsiemi dell'EA, da un certo punto di vista, porterebbe ad una frammentazione di un'euroregione che già adesso incontra alcune difficoltà ad integrare visioni ed esigenze di tante entità territoriali. Una delle alternative possibili è quella di costituire uno o più Gect che rispondano principalmente ad esigenze specifiche, il cui scopo, cioè, sia di sostenere la cooperazione in diversi ambiti tecnici e/o specialistici. Ad esempio, un Gect il cui obiettivo sia l'integrazione dei trasporti e dei servizi sanitari tra Slovenia, Istria e Friuli Venezia-Giulia o anche, come ipotizzato sopra, uno che si sviluppi attorno al Corridoio 8. Soprattutto in questi casi, risulterà essenziale uno studio approfondito dei documenti di pianificazione territoriale

dei potenziali partner nei Balcani ed un confronto con questi per identificare temi ed obiettivi di sviluppo comune che possano rappresentare l'idea centrale attorno a cui sviluppare un Gect. Tuttavia, al di là di possibili scenari futuri di euroregione e Gect, è necessario sottolineare, una volta di più come, Stato e Regioni, abbiano talvolta visioni divergenti circa il ruolo della cooperazione territoriale. In Italia come in altri paesi, tali divergenze stanno rallentando l'iter di ratifica del Regolamento Gect così come, in precedenza, avevano avuto un peso determinante nella mancata ratifica del Protocollo di Strasburgo.

ALLEGATO: LISTA DELLE EUROREGIONI

Nome	Paesi membri	Anno di creazione
Adriatic Euroregion	Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Italy, Montenegro, Slovenia	2006
Archipelago (islands) committee Interreg Saaristo Interreg Skärgården	Finland, Sweden	1978
ARKO (Arvika/Kongsvinger) euroregion	Norway, Sweden	1978
Baltic euroregion Euroregion Baltija Euroregion Bałtyk	Denmark, Latvia, Lithuania, Poland, Russia, Sweden	1998
Barents Euro-Arctic Council Barentsrådet	Finland, Norway, Russia, Sweden	1993
Bavarian forest - Bohemian Forest / Šumava euroregion Euroregion Bayerischer Wald-Böhmerwald/Sumava Euroregion Šumava-Bavorský les	Austria, Czech Republic, Germany	?
Belasica euroregion	Bulgaria, Greece, Republic of Macedonia	2003
"BENEGO" (Belgisch-Nederlands Grensoverleg Belgian-Dutch border consultation)	Belgium, Netherlands	?
Benelux-Middegebied euroregion	Belgium, Luxembourg, Netherlands	1948
Beskydy Mountains euroregion Euroregion Beskidy Euroregión Beskidy	Czech Republic, Poland, Slovakia	2000
Białowieża Forest euroregion Euroregion Puszcza Białowieska	Belarus, Poland	2002
Bornholm and Southwestern Skåne euroregion	Denmark, Sweden	1980
BUG euroregion	Belarus, Poland, Ukraine	1995
Carpathian Euroregion Euroregion Karpacki Karpatský euroregión	Hungary, Poland, Romania, Slovakia, Ukraine	1993
Central North committee Mittnordenkommittén	Finland, Norway, Sweden	1977
Cieszyn Silesia euroregion Euroregion Tešínské Slezsko Euroregion Śląsk Cieszyński	Czech Republic, Poland	1998
Cross-channel euroregion Kent & Nord Pas-de-Calais/Belgium Region Transmanche	Belgium, France, United Kingdom	?
Danube 21 euroregion	Bulgaria, Romania	1992

Danube - Kris - Mures - Tisza euroregion Duna - Körös - Maros - Tisza euroregion Euroregiunea Dunăre - Criş - Mureş – Tisa Evreregija Dunav - Kriš - Moriš - Tisa	Hungary, Romania, Serbia	1997
Dobrava euroregion	Czech Republic, Poland	2001
East Sussex/Seine-Maritime/Somme euroregion Rives-Manche Region	France, United Kingdom	?
Egrensis euroregion EuroRegio Egrensis	Czech Republic, Germany	?
Elbe/Labe euroregion EURORegion Elbe-Labe	Czech Republic, Germany	1992
Ems-Dollart euroregion Ems-Dollart Region Eems-Dollard Regio	Germany, Netherlands	1977
"EUREGIO" Euregion Gronau	Germany, Netherlands	1958
Glacensis euroregion Euroregion Pomezí Čech, Moravy a Kladska	Czech Republic, Poland	1996
Helsinki-Tallinn euregio	Estonia, Finland	1999
Inn-Salzach EuRegio	Austria, Germany	?
Inntal euroregion	Austria, Germany	1998
Insubrica euroregion Regio Insubrica	Italy, Switzerland	1995
International Lake Constance conference Internationale Bodenseekonferenz	Austria, Germany, Switzerland	1997
Karelia euregio	Finland, Russia	2000
Kvarken council Interreg Kvarken-MittSkandia Interreg Kvarken –MidtSkandia Interreg Merenkurkku-MittSkandia	Finland, Norway, Sweden	1972
Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrenees/Catalonia euroregion Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées/Comunidad Autónoma de Catalunya	France, Spain	1998
Mesta-Nestos euroregion	Bulgaria, Greece	1997
Meuse-Rhine euroregion Euregio Maas-Rhein Euregio Maas-Rijn Eurégion Meuse-Rhin	Belgium, Germany, Netherlands	1976
Neisse euroregion Euroregion Neisse-Nisa-Nysa Nysa, Nisa, Neisse Euroregion	Czech Republic, Germany, Poland	1991

Neman euroregion Niemen (Nieman) Euroregion Euroregion Nemunas	Belarus, Lithuania, Poland, Russia	1997
North Calotte Council Nordkalotträdet Pohjoiskalotin neuvosto	Finland, Norway, Sweden	1971
Ore Mountains euroregion Euroregion Krušnohoří Euroregion Erzgebirge	Czech Republic, Germany	1992
Østfold-Bohuslän/Dalsland euroregion Østfold-Bohuslän/Dalsland Border Committee	Norway, Sweden	1980
Pomerania euroregion EURegio Pomerania	Denmark (suggested), Germany, Poland, Sweden	1995
Pomoraví - Záhorie - Weinviertel euroregion	Austria, Czech Republic, Slovakia	1999
Praded euroregion Euroregion Praděd Euroregion Pradziad	Czech Republic, Poland	1998
Pro Europa Viadrina euroregion	Germany, Poland	1993
Raetia Nova euroregion Nova Raetia	Austria, Switzerland	?
Rhine-Waal euroregion Euregio Rhein-Waal Euregio Rijn-Waal	Germany, Netherlands	1973
Rhine-Meuse-North euroregion Euregio Rhein-Maas-Nord Euregio Rijn-Maas-Noord	Germany, Netherlands	1978
Saar-Lor-Luxembourg-Rhin euroregion	Germany, France, Luxembourg	1995
Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein euroregion	Austria, Germany	1993
Scheldemond euroregion Conseil de l'Estuaire de l'Escaut	Belgium, France, Netherlands	1989
Silesia euroregion	Czech Republic, Poland	1998
Silva Nortica euroregion Euroregion Silva Nortica / Jihočeská Silva Nortica	Austria, Czech Republic	2002
Spree-Neisse-Bober euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr Euroregion	Germany, Poland	1992
Tatras euroregion Euroregion Tatry Euroregión Tatry	Poland, Slovakia	1994
Tornio River Valley Council The Tornedalen Council Tornedalsrådet	Finland, Sweden	1987

Tornionlaakson Neuvosto		
TriRhena euroregion Regio TriRhena	Germany, France, Switzerland	1995
Tyrol-South Tyrol-Trentino euroregion Euroregion Tirol-Südtirol/Alto Adige-Trentino	Austria, Italy	1998
Via Salina euroregion Ausserfern and Kleinwalsertal/Bregenzerwald Euregio	Austria, Germany	1997
West/West Pannonia euroregion	Austria, Hungary	1998
White Carpathia euroregion Euroregion Bílé Karpaty Euroregión Biele Karpaty	Czech Republic, Slovakia	2000
Zugspitze-Wetterstein-Karwende euroregion	Austria, Germany	