

UNIONE EUROPEA



Comitato delle regioni

**IL GRUPPO EUROPEO DI
COOPERAZIONE
TERRITORIALE
- GECT -**

Per maggiori informazioni sulle attività del Comitato delle regioni sul GECT, consultare il sito web:
<http://www.cor.europa.eu/egtc.htm>
o scrivere al seguente indirizzo: egtc@cor.europa.eu

Il presente studio è stato realizzato da esperti esterni. Esso non rispecchia la posizione ufficiale del Comitato delle regioni.

Studio realizzato dal GEPE sotto la direzione del prof. Nicolas LEVRAT nel contesto del programma di ricerca del CdR.

Sotto la supervisione dell'unità Analisi delle politiche, studi e programmazione legislativa e interistituzionale (Gianluca Spinaci, Jaroslaw Lotarski e Lucia Cannellini) e della segreteria della commissione COTER (Damian Lluna Taberner).

La redazione del presente studio è stata ultimata nel gennaio 2007.

PREFAZIONE

Sono particolarmente lieto di presentarvi lo studio riguardante il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT). Tale ricerca rappresenta un nuovo contributo del Comitato delle regioni alla riflessione analitica e al dibattito politico in corso a diversi livelli sulla politica di coesione e la *governance* europea.

Nella nostra Europa allargata, e anche al di là delle sue frontiere, la cooperazione territoriale, sostenuta dalla politica di coesione europea, coinvolge un numero sempre crescente di autorità locali e regionali e di partner socioeconomici. È anche grazie a queste realizzazioni sul campo, molto concrete, che l'Europa può continuare a nutrire le proprie speranze e ad attuare i propri obiettivi di coesione, competitività e solidarietà.

Il rafforzamento e l'integrazione del nostro territorio esigono tuttavia uno spirito innovatore nella *governance* delle nostre azioni di cooperazione a livello europeo. Siamo chiamati a esercitare un'azione di cooperazione più strutturata, anche sul piano giuridico, ponendo l'accento su una partecipazione aperta ai diversi livelli di governo e a una pluralità di attori dello sviluppo locale.

A tale proposito, il GECT, in quanto nuovo strumento giuridico previsto dal regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006, si inserisce nel percorso evolutivo delle soluzioni per la cooperazione territoriale europea in termini di *governance* e di organizzazione, racchiudendo in sé tutte le potenzialità per farci progredire significativamente negli anni a venire.

Il regolamento relativo al GECT apporta chiaramente un valore aggiunto, definendo un quadro giuridico comunitario per tutti gli attori interessati. Come per qualsiasi altra normativa comunitaria, siamo ora chiamati a compiere uno sforzo congiunto affinché il regolamento venga applicato in tutti gli Stati membri. La coerenza nell'applicazione del regolamento GECT nei diversi Stati membri sarà la chiave di volta della sua efficacia. Dovremo adoperarci tutti affinché la diversità delle nostre culture giuridiche non costituisca un ostacolo all'azione.

Il Comitato delle regioni pubblica oggi lo studio sul GECT in uno spirito aperto e costruttivo, lo stesso spirito in cui vorremmo cooperare con tutte le autorità locali e regionali, le autorità nazionali e le istituzioni europee, per seguire sul campo l'applicazione del GECT e portare a livello europeo gli insegnamenti appresi dalle iniziative di cooperazione ispirate dal nuovo regolamento comunitario.

Michel Delebarre
Presidente del Comitato delle regioni

SOMMARIO

<i>Prefazione</i>	I
<i>Sommario</i>	III
<i>Elenco delle abbreviazioni</i>	V
<i>Sintesi dello studio</i>	1
<i>Introduzione</i>	7
Parte prima:	
Origini e temi del quadro giuridico della cooperazione europea tra autorità territoriali prima del GECT	11
Capitolo 1: Dalla cooperazione transfrontaliera alla cooperazione territoriale	13
Capitolo 2: Le soluzioni giuridiche esistenti in Europa	25
Capitolo 3: Le questioni relative alla preparazione e all'adozione del regolamento (CE) n. 1082/2006	57
Parte seconda:	
Le potenzialità della cooperazione territoriale a partire dal 2007	73
Capitolo 4: Il quadro giuridico del GECT e le sue potenzialità	75
Capitolo 5: Le questioni giuridiche inerenti all'attuazione del regolamento relativo al GECT	129
Capitolo 6: La posizione degli attori rispetto alla nuova cooperazione territoriale europea	157
<i>Allegati</i>	173
I. <i>Regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 relativo al GECT</i>	175
II. <i>Regolamento (CE) n. 1080/2006 del 5 luglio 2006 relativo al FESR</i>	187
III. <i>Elenco degli organismi di diritto pubblico di cui all'art. 3, par. 1, lett. d), del regolamento (CE) n. 1082/2006</i>	207
IV. <i>Elenco delle persone che hanno contribuito al presente studio</i>	209
V. <i>Questionari inviati agli operatori del settore per i seminari del gruppo di lavoro sui futuri sviluppi del quadro giuridico della cooperazione territoriale in Europa</i>	211
<i>Bibliografia</i>	223
<i>Indice</i>	231
<i>Note</i>	237

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ARE	Assemblea delle regioni d'Europa (AER in inglese)
ARFE	Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AEBR in inglese, AGEG in tedesco)
CCRE	Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CEMR in inglese)
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
GECT	Gruppo europeo di cooperazione territoriale
GEIE	Gruppo europeo d'interesse economico (regolamento (CE) n. 2137/85)
GLCT	Gruppo locale di cooperazione transfrontaliera (accordi di Karlsruhe e di Bruxelles)
IC	Iniziativa comunitaria
OCT	Organismo di cooperazione transfrontaliera (termine generico)
PE	Parlamento europeo
PEV	Politica europea di vicinato
PIC	Programma d'iniziativa comunitaria
PO	Programma operativo
RENTI	Rete di studio delle norme transfrontaliere e interterritoriali
SE	Società europea (regolamento (CE) n. 2157/2001)
SCE	Società cooperativa europea (regolamento (CE) n. 1435/2003)
STCE	Serie dei trattati del Consiglio d'Europa
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea

SINTESI DELLO STUDIO

L'adozione, nel luglio 2006, del regolamento relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale rappresenta un notevole stravolgimento del quadro giuridico in materia di cooperazione territoriale e, al tempo stesso, una sua comprensibile evoluzione. Un notevole stravolgimento, perché si tratta del primo strumento comunitario di carattere normativo in questo campo e perché ha fatto della cooperazione territoriale tra autorità situate in diversi Stati europei il fulcro del processo d'integrazione, mentre finora il fenomeno era stato marginale.

Uno stravolgimento, dunque, anche perché il regolamento consente la partecipazione degli Stati, a fianco delle autorità locali e regionali, ad entità di cooperazione territoriale dotate di personalità giuridica: rispetto alla normativa in tema di cooperazione transfrontaliera, precorritrice della cooperazione territoriale, si tratta di un cambiamento radicale di prospettiva. Tale possibilità, purché venga di fatto utilizzata, dovrebbe permettere d'infondere una dose di *governance* multilivello nella gestione degli spazi limitrofi alle frontiere interne, apportando un consolidamento essenziale della dimensione territoriale del processo d'integrazione.

Siffatti cambiamenti sono motivati dalle opportunità offerte dalla necessaria riforma dei fondi strutturali seguita all'allargamento del 2004, nonché dall'esigenza di concentrare le spese e reindirizzare i flussi finanziari della politica di coesione, esigenza che ha indotto ad abbandonare i programmi d'iniziativa comunitaria e a promuovere al rango di obiettivo prioritario la cooperazione tra autorità territoriali, considerata un vettore della coesione territoriale. Ciò costituisce un cambiamento fondamentale nell'approccio comunitario alla cooperazione territoriale.

Infatti, nonostante le esperienze acquisite nel corso dell'iniziativa Interreg ("*l'acquis* Interreg"), il finanziamento di progetti transfrontalieri incontra ostacoli di ordine pratico e giuridico tali da giustificare la definizione di un quadro giuridico distinto e nuovo. Ciò non vuol dire che non si sia fatto tesoro delle esperienze maturate nel corso delle azioni precedenti: infatti, è stata mantenuta la distinzione fra le tre sezioni della cooperazione in cui si articola il programma Interreg III. Le priorità stabilite per ciascuna di esse sono molto simili alle precedenti, e ciò ha consentito la continuità delle azioni di cooperazione intraprese. Sono stati altresì mantenuti gli *acquis* in materia di finanziamento comunitario di programmi transfrontalieri (PO unico senza ripartizione nazionale, principio del capofila, ecc.).

Dal punto di vista dei meccanismi giuridici, il rinvio al diritto nazionale è ampiamente mantenuto, anche se, sul piano strettamente normativo, i termini e le condizioni di tale rinvio sono diversi.

1. Le origini del GECT

L'adozione di un regolamento che istituisce un quadro normativo per la cooperazione territoriale è stata un'impresa tutt'altro che facile, anche perché il Trattato CE non prevede esplicitamente una

competenza per l'adozione di un siffatto dispositivo. Malgrado ciò, l'articolo 159 TCE è stato utilizzato come base giuridica.

Il regolamento relativo al GECT si ispira inoltre a elementi sviluppati nell'ambito dei precedenti quadri giuridici; è possibile quindi individuare quattro fonti diverse del diritto europeo della cooperazione territoriale:

- 1) in primo luogo, gli accordi tra Stati volti a regolare questioni specifiche di vicinato;
- 2) in secondo luogo, la normativa del Consiglio d'Europa, basata su una convenzione-quadro del 1980 integrata da due protocolli addizionali nel 1995 e nel 1998;
- 3) in terzo luogo, una serie di accordi quadro bilaterali che hanno consentito di compiere numerosi progressi sul piano normativo;
- 4) in quarto luogo, i meccanismi di promozione e di sostegno finanziario alla cooperazione transfrontaliera (Interreg) sviluppati dal diritto comunitario.

In tale contesto sono state definite numerose pratiche e norme relative al finanziamento delle operazioni transfrontaliere, presenti altresì nel regolamento relativo al GECT.

2. *Le caratteristiche di un GECT*

Date le particolari caratteristiche conferitegli dall'attuale regolamento, il GECT è uno strumento adatto a certi obiettivi di cooperazione e poco o nulla ad altri. Inoltre, la possibilità lasciata ai membri di definire in parte le modalità della loro cooperazione per mezzo di una convenzione e di statuti dovrebbe consentire una diversificazione delle formule di cooperazione, in funzione della diversità degli attori interessati e delle loro aspettative.

Di conseguenza, il regolamento non intende uniformare la pratica delle cooperazioni territoriali; al contrario, esso dovrebbe permettere di mantenere la diversità delle situazioni e dei risultati derivanti dalle esperienze precedenti, segnatamente in termini di cooperazione transfrontaliera. Ciò implicherà un aumento delle possibilità di azione per gli attori pubblici degli Stati che adottano un approccio liberale, mentre gli attori situati in Stati che seguono un approccio più restrittivo non potranno che trarre dal regolamento un numero di diritti supplementari molto esiguo o addirittura nullo.

I GECT si distinguono per i loro membri (b), le loro funzioni (c) e il diritto a essi applicabile (d). Tutti i GECT, tuttavia, hanno in comune sette elementi costitutivi (a), che rappresentano la loro impronta specifica.

A) **GLI ELEMENTI COSTITUTIVI**

1. In primo luogo, il GECT è un organismo di carattere transfrontaliero, dovendo essere composto da membri "situati nel territorio di almeno due Stati membri".

2. In secondo luogo, il GECT è dotato di personalità giuridica di diritto comunitario e, a seconda dei casi, potrà assumere una personalità giuridica di diritto pubblico o privato nell'ambito dell'ordinamento interno degli Stati membri.
3. Il GECT gode "della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale". Tale formula va tuttavia relativizzata, dal momento che la capacità dei GECT è specificamente limitata allo svolgimento dei compiti loro assegnati dai rispettivi statuti. Il principio di specialità, comune a tutti gli organismi di cooperazione (in base al quale l'organismo non gode di competenza generale, ma può agire esclusivamente entro i limiti delle competenze attribuitegli) si applica anche al GECT. Tuttavia, il presente studio sottolinea che l'effetto cumulativo delle disposizioni del regolamento relativo al GECT, che ne limitano la capacità di azione, determina una soluzione troppo restrittiva e, a meno che tali disposizioni non vengano interpretate in modo molto flessibile, la capacità di agire dei GECT sarà estremamente ridotta.
4. Il GECT deve essere basato su una convenzione e su degli statuti.
5. Il GECT dispone di una sede unica, la cui ubicazione ha conseguenze giuridiche considerevoli, dal momento che essa determina segnatamente il diritto applicabile in via sussidiaria al GECT, nonché gli organi incaricati di controllarlo. Segnaliamo peraltro che il rapporto con il diritto interno si rivela complesso, poiché i termini del regolamento rimandano spesso a norme di diritto interno, generando quindi una certa incertezza giuridica.
6. Il GECT deve disporre di organi per poter esprimere la sua volontà in quanto persona giuridica a tutti gli effetti. Il regolamento impone l'esistenza di un'assemblea, in seno alla quale siano rappresentati tutti i membri, e di un direttore, ma consente ai membri di prevedere eventuali altri organi.
7. Il GECT redige un bilancio annuale.

B) I MEMBRI

Tre sono le possibili categorie di membri previste:

- 1) Stati membri dell'UE;
- 2) autorità regionali e locali degli Stati membri dell'UE. La loro capacità di partecipazione dipende tuttavia dall'ampiezza delle loro competenze in base al diritto interno;
- 3) altri attori, segnatamente le entità finanziate in modo maggioritario da organismi di diritto pubblico, nonché le associazioni composte da attori appartenenti alle summenzionate categorie.

C) LE FUNZIONI

Il GECT è concepito essenzialmente per assolvere alle 3 seguenti funzioni:

- 1) gestire i fondi strutturali;
- 2) attuare una cooperazione strategica;
- 3) all'occorrenza, fungere da strumento per la realizzazione operativa di un progetto di cooperazione.

Il GECT è destinato principalmente alla realizzazione dell'obiettivo della cooperazione territoriale europea, obiettivo prioritario n. 3 della politica strutturale per il periodo 2007-2013. Tuttavia, il GECT può essere impiegato altresì per azioni afferenti ad altre politiche comunitarie o per realizzare una cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale, senza alcun contributo finanziario da parte della Comunità.

Inoltre, data la sua composizione potenzialmente eterogenea, esso potrebbe rivelarsi uno strumento utile per sviluppare una *governance* europea nel solco del Libro bianco adottato in materia dalla Commissione nel 2001.

D) IL DIRITTO APPLICABILE AL GECT E AI SUOI ATTI

Il diritto nazionale, che differisce ovviamente da uno Stato all'altro, svolge un ruolo importante nella definizione e nel funzionamento dei GECT. L'articolo 2 del regolamento, intitolato "diritto applicabile", sembra dettare disposizioni chiare, mentre la realtà giuridica è molto più complessa, da un lato, perché le norme del regolamento rinviano spesso al diritto interno, rendendo la situazione poco comprensibile, e dall'altro, perché le diverse fasi e i diversi atti del GECT sono soggetti a norme diverse.

Ne consegue che, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento, le norme applicabili alla costituzione del GECT sono quelle di ciascun diritto nazionale.

Le norme applicabili all'interpretazione della convenzione e degli statuti sono quelle del diritto dello Stato membro nel quale il GECT ha la sede sociale.

Gli atti del GECT sono soggetti a controlli differenziati in funzione della loro natura; così, ad esempio, le norme applicabili al controllo finanziario variano a seconda che il controllo venga esercitato su attività finanziate con fondi comunitari o meno.

Il carattere evolutivo e complesso dei diversi quadri giuridici giustificerebbe la creazione di un registro aggiornato delle diverse normative interne applicabili in materia.

In realtà, il regolamento non produrrà certo un effetto uniforme in tutto il territorio dell'Unione. Inoltre, in ragione dell'eterogeneità di tutti i fattori relativi ai membri, ai compiti assegnati ai GECT e ai diversi diritti applicabili ai vari atti dei GECT, quest'ultimo non rappresenta un tipo unico di struttura. Sarà quindi opportuno individuare diversi tipi di GECT, da assoggettare a vincoli giuridici differenziati.

Nel contempo, i complessi rapporti tra le disposizioni del regolamento comunitario e talune norme di diritto interno dovrebbero comportare un'evoluzione degli ordinamenti nazionali, inducendoli ad adattarsi allo sviluppo di tale forma di cooperazione. Una siffatta dinamica potrebbe, in tempi relativamente lunghi, produrre un effetto unificatore, tanto più che l'articolo 16 del regolamento relativo al GECT impone agli Stati membri di adottare le disposizioni che reputano opportune per garantire l'effettiva applicazione del regolamento. Tale esigenza è destinata a generare una dinamica legislativa o regolamentare negli Stati membri, che dovrebbe favorire lo sviluppo della cooperazione territoriale e rafforzare la certezza giuridica del suo inquadramento.

3. *La necessità per gli attori di adottare strategie chiare*

Una siffatta situazione presuppone l'adozione di strategie, anzitutto per gli Stati membri nei quali la situazione dello sviluppo dei GECT appaia particolarmente complessa, poiché ad essi verrebbero attribuiti simultaneamente diversi ruoli. Essi sono infatti i negoziatori del regolamento relativo al GECT (che potrà essere riveduto su proposta della Commissione a partire dal 2011); possono essere membri di GECT (articolo 2 del regolamento (CE) n. 1082/2006); sono tenuti, in quanto legislatori, ad adottare disposizioni che assicurino l'effettiva applicazione del regolamento (articolo 16) e vengono loro assegnate funzioni di controllo. Occorre quindi che ciascuno Stato abbia una visione chiara del ruolo che intende svolgere nel quadro di tale cooperazione territoriale e si accerti che le azioni riconosciutegli a diversi titoli dal regolamento siano coerenti, altrimenti si incontreranno serie difficoltà nell'applicazione del regolamento. L'adozione di una strategia nazionale relativa alla cooperazione territoriale appare quindi auspicabile.

È interesse della Commissione che si instauri una positiva dinamica di attuazione dei GECT. Tuttavia, soprattutto a causa delle numerose difficoltà giuridiche rilevate dal presente studio, sembra auspicabile che la Commissione adotti un approccio flessibile riguardo all'applicazione del regolamento.

Per quanto concerne il Comitato delle regioni, nel quadro dell'applicazione del regolamento - che all'articolo 5 lo designa quale destinatario di informazioni da parte dei membri relativamente alla creazione di GECT - esso ha un grande interesse ad affermare l'importanza del proprio ruolo nell'ambito di questa tematica. Di conseguenza, il presente studio suggerisce che il Comitato elabori una *strategia d'azione*, articolata nel seguente modo:

1. elaborazione, da parte del Comitato delle regioni, di uno strumento specifico di monitoraggio della cooperazione territoriale, mediante la costituzione di una base dati operativa e pubblica sui GECT in Europa;

2. nomina annuale di un relatore, incaricato di presentare al Comitato un resoconto sulla cooperazione territoriale sottolineando i progressi compiuti e i problemi rilevati e di avanzare delle proposte in vista dell'adozione di un parere del Comitato, nella misura in cui la Commissione dovrà presentare una relazione in base al regolamento e proporre eventuali modifiche. Il Comitato delle regioni si porrebbe quindi come l'istituzione specializzata in materia, come del resto prevede l'articolo 265 del Trattato CE;
3. creazione di un osservatorio della cooperazione territoriale, sotto la sola responsabilità del Comitato o in partenariato con altre istituzioni. Forse si può anche prevedere la costituzione di un'agenzia comunitaria, il cui controllo sarebbe garantito dal Comitato delle regioni insieme agli Stati membri;
4. promuovere e sostenere la costituzione di una rete dei GECT esistenti;
5. proporre, all'occorrenza, la creazione di un comitato di contatto che raggruppi le istituzioni comunitarie interessate e gli Stati membri, ispirandosi al meccanismo introdotto dall'articolo 42 del regolamento relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE).

INTRODUZIONE

Il 5 luglio 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato, in base alla procedura di codecisione, un nuovo regolamento comunitario relativo al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)¹. Benché adottato nell'ambito ben definito della politica di coesione economica e sociale, tale regolamento rappresenta un'importante novità. Infatti, al di là dell'attuazione di una politica di coordinamento dei fondi strutturali e di coesione, il regolamento stabilisce per la prima volta un quadro normativo comunitario in materia di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, vale a dire territoriale². Tale regolamento, che si inserisce nel prosieguo dell'iniziativa comunitaria Interreg e si fonda sull'*acquis* di tale iniziativa, offre l'opportunità di un mutamento nella cooperazione tra autorità territoriali infrastatali all'interno - e, in misura minore, alle frontiere esterne - dell'Unione europea.

Mutamento perché, da una parte, l'esistenza di un quadro giuridico comunitario consentirà per la prima volta l'applicazione di una base giuridica comune alle attività esterne delle autorità territoriali di tutta l'Unione europea. Ciò dovrebbe implicare sia l'evoluzione dei quadri giuridici nazionali relativi a tale cooperazione - le disposizioni del regolamento rimandano spesso al diritto interno degli Stati membri e impongono l'adeguamento dei quadri giuridici nazionali alle potenzialità create dalle disposizioni stesse - sia di una prassi più ampiamente fondata in diritto. I meccanismi che garantiscono la corretta applicazione del diritto comunitario saranno messi al servizio dell'applicazione del regolamento, e le pratiche di cooperazione esistenti, difformi e spesso poco formali, dovranno quindi trasformarsi in relazioni meglio costituite, più sicure dal punto di vista giuridico e più trasparenti. Da attività marginale e specializzata, la cooperazione territoriale dovrebbe dunque diventare un elemento centrale del processo d'integrazione europea, grazie al nuovo regolamento.

Mutamento anche perché, contrariamente alla procedura attuale, il GECT prevede espressamente la partecipazione degli Stati, accanto alle autorità locali e regionali, quali attori a pieno titolo della cooperazione territoriale. Tale possibilità, oltre a rivoluzionare pratiche consolidate da decenni, dovrebbe permettere di prendere in considerazione la situazione particolare dei piccoli Stati a strutture territoriali centralizzate, i quali potrebbero più facilmente cooperare, su una base asimmetrica, con le grandi regioni dotate di ampi poteri di taluni grandi Stati europei. La possibilità di associare le autorità locali e regionali e lo Stato in un'unica struttura di cooperazione offre altresì uno straordinario potenziale di sviluppo in termini di *governance* multilivello (*multi-level governance*). Inoltre il GECT, in quanto nuovo soggetto giuridico comunitario, contiene *in nuce* importanti sviluppi, sia per le autorità territoriali, sia per la realizzazione di una coesione territoriale - un concetto proposto e sostenuto dal Comitato delle regioni, segnatamente nel quadro della preparazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa³ -, sia per il processo d'integrazione nel suo insieme, soprattutto nella misura in cui esso consentirà di attuare alcuni dei principi proposti dalla Commissione nel suo Libro bianco sulla *governance* europea⁴.

Tali fattori giustificano ampiamente l'interesse del Comitato delle regioni per lo studio di tale regolamento e delle sue potenzialità, tanto più che il suo contenuto, nella versione definitiva, deve molto alle proposte formulate nel parere adottato in merito dal Comitato delle regioni stesso⁵. D'altro canto, in virtù del Trattato di Amsterdam, la "cooperazione transfrontaliera", che costituisce una delle forme di cooperazione territoriale, è l'unico ambito di competenza materiale che il Trattato CE assegna espressamente al Comitato delle regioni. Il Comitato ha quindi valide ragioni per essere particolarmente interessato a tale argomento.

1. *Le condizioni di realizzazione dello studio*

Il presente studio è stato commissionato al GEPE dal Comitato delle regioni prima dell'adozione, il 5 luglio 2006, del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale. Di conseguenza, il presente studio ha dovuto necessariamente basarsi, in termini di contenuto e di forma, su versioni successive del regolamento⁶ e ha subito quindi un'evoluzione in fase di redazione.

Il Comitato delle regioni ha voluto riunire giuristi provenienti da paesi con procedure e quadri normativi diversi in materia di cooperazione territoriale al fine di realizzare un lavoro essenzialmente prospettico e critico, fondato sull'analisi delle caratteristiche giuridiche del GECT e delle sue possibilità di attuazione. Lo studio ha assunto un tratto maggiormente analitico con l'entrata in vigore del regolamento, il 1° agosto 2006. La rilevanza delle ipotesi esaminate e delle soluzioni prospettate risulterà sicuramente accresciuta, anche se non si deve perdere di vista il carattere prospettico dell'intero processo, dal momento che le condizioni per un'applicazione effettiva del regolamento non sono state finora realizzate⁷.

Nel contempo, il Comitato delle regioni non desiderava un'analisi esclusivamente teorica e giuridica, e ha dunque chiesto che venissero consultati degli operatori del settore, al fine di chiarire - alla luce delle loro esperienze di cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interterritoriale - le disposizioni contenute nel regolamento comunitario e la loro pertinenza⁸. Gli esperti giuristi e gli operatori interpellati hanno partecipato a due riunioni di lavoro presso la sede del Comitato delle regioni a Bruxelles, la prima il 18 e 19 maggio 2006, la seconda il 21 e 22 settembre 2006. Il testo del presente studio è il risultato del confronto tra i punti di vista, non sempre convergenti, degli esperti e degli operatori.

Entrambi i gruppi hanno manifestato le loro apprensioni riguardo all'applicazione del regolamento e alle condizioni d'istituzione dei primi GECT. Così, la maggior parte degli operatori consultati ha espresso preoccupazione per il ritardo nell'adozione di norme nazionali che consentano la creazione della nuova struttura giuridica. Infatti, in base al regolamento gli Stati membri sono tenuti, entro un anno, ad "adottare le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento"⁹.

Dal canto loro, gli esperti giuristi si sono detti estremamente perplessi nei confronti del testo del regolamento (CE) n. 1082/2006, in quanto esso - per contenuto e condizioni di attuazione - è più simile a una direttiva che a un regolamento. I giuristi ritengono che la natura e il contenuto del testo siano eccessivamente vaghi, il che potrebbe compromettere la rapidità e l'efficacia della sua applicazione. Gli operatori, infine, mostrano apprensione per l'adozione "tardiva"¹⁰ del regolamento per quanto attiene al processo di programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013.

L'obiettivo dello studio alla base della presente pubblicazione non è solo quello di celebrare una fondamentale evoluzione del diritto europeo a beneficio delle regioni, delle province e dei comuni d'Europa, nonché della realizzazione della coesione territoriale del continente, ma anche quello di evidenziare le questioni poste dall'applicazione dei nuovi strumenti, allo scopo di proporre percorsi e soluzioni per i futuri sviluppi della cooperazione territoriale. Tuttavia, gli autori sono certi che l'attuazione del GECT nell'ambito delle pratiche di cooperazione territoriale sarà alla base di un vero cambiamento nella prassi della cooperazione tra le autorità territoriali europee e della capacità di queste ultime di gestire progetti concreti in seno a una struttura comune, il GECT per l'appunto.

Purtroppo, un cambiamento siffatto non si realizza semplicemente adottando un regolamento. In realtà, anche se il testo racchiude indubbiamente un potenziale considerevole, la realizzazione delle sue promesse richiederà l'azione decisa e concertata di numerosi attori, sia a livello europeo (Commissione, Comitato delle regioni e probabilmente, in una fase successiva, Parlamento e Consiglio), sia nazionale (tanto nell'apparato esecutivo quanto in quello legislativo) o infranazionale (attori locali o regionali, con i rispettivi gruppi e associazioni). La storia della cooperazione, in particolare di quella transfrontaliera, abbonda purtroppo di testi promettenti e ben concepiti che, in assenza di realizzazioni concrete che ne traducevano le intenzioni in risultati, sono rimasti lettera morta.

Uno degli obiettivi del presente studio è dunque quello di esaminare e proporre agli attori interessati dei percorsi per sviluppare un'azione che determini al tempo stesso il successo delle realizzazioni concrete e l'utilizzo delle potenzialità offerte dal regolamento.

2. *La pianificazione dello studio*

Lo studio e la relativa pubblicazione sono stati divisi in due parti, ciascuna delle quali strutturata in tre capitoli. L'ultimo capitolo (capitolo 6), relativamente breve, pone in evidenza il potenziale delle soluzioni innovative proposte dal regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 e contiene proposte e raccomandazioni volte a favorire un utilizzo ottimale delle disposizioni e dei meccanismi da esso previsti. Gli altri capitoli costituiscono il vero e proprio corpo della ricerca.

La prima parte analizza, in termini giuridici, le esperienze e i risultati della cooperazione tra autorità territoriali in Europa, alla luce dell'elaborazione del regolamento relativo al GECT. Di conseguenza, il primo capitolo ripercorre le tappe e i principi dell'evoluzione del diritto in materia di cooperazione transfrontaliera, poi interterritoriale e transnazionale, fino alla definizione di un quadro normativo comunitario per la cooperazione territoriale (capitolo 1). Questo primo approccio si rivela

particolarmente necessario dal momento che, come specifica il considerando 15 del regolamento, il ricorso al GECT è facoltativo¹¹. Oltre a ciò, il regolamento riconosce l'esistenza di un "*acquis* del Consiglio d'Europa" concernente il quadro giuridico della cooperazione transfrontaliera e precisa che tale strumento "non è inteso ad aggirare tali quadri"¹² preesistenti e destinati a coesistere con esso.

Di conseguenza, è necessario esaminare anche gli altri quadri giuridici (capitolo 2), per poter valutare la misura in cui le nuove norme s'inseriscono nel corpus giuridico preesistente, fino ad articolarsi con, o a prendere le distanze da, talune sue norme (tema che tratteremo alla fine del capitolo 4, nella seconda parte, poiché si tratta di una questione legata all'applicazione del regolamento).

A chiusura della prima parte, un capitolo sarà dedicato alle questioni della cooperazione territoriale europea nel periodo di elaborazione del regolamento. Tale capitolo consente di mettere in luce l'importanza relativa dei fattori che hanno condotto all'adozione del regolamento e, quindi, di chiarire i motivi sottesi a talune soluzioni adottate (capitolo 3).

La seconda parte, ovvero quella principale, tratta delle potenzialità della cooperazione territoriale a partire dal 2007. Il primo capitolo è dedicato alla presentazione e all'analisi contestuale del GECT, nonché a un'analisi giuridica dettagliata e accurata del regolamento ad esso relativo (capitolo 4). Il capitolo si conclude con una rassegna delle diverse categorie giuridiche di GECT, sottolineando, in relazione ai quadri normativi già esistenti, il carattere innovativo - o, al contrario, l'evidente filiazione - delle norme relative al GECT rispetto ai quadri giuridici già noti. Tale capitolo può rappresentare una base per l'elaborazione di un metodo per la realizzazione concreta del GECT.

La presentazione e l'analisi delle numerose e sostanziali implicazioni giuridiche legate all'applicazione del regolamento costituiscono il nucleo del capitolo 5. Infine, l'ultimo capitolo tenta di individuare le aspettative dei diversi attori nei confronti delle nuove norme, nonché le loro aspettative reciproche nell'ambito del nuovo quadro normativo. Il capitolo 6 propone alcune linee direttrici (principalmente al Comitato delle regioni) allo scopo di promuovere il ricorso al GECT e di consentire una realizzazione ottimale e possibilmente rapida delle potenzialità insite nel regolamento.

Per contro, lo studio non è riuscito ad analizzare le norme nazionali relative all'attuazione del GECT, com'era nelle intenzioni originarie dei suoi ideatori. Infatti, la soluzione prevista (piuttosto curiosa per un regolamento comunitario), in base alla quale gli Stati membri "adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'applicazione effettiva del presente regolamento"¹³ entro un anno¹⁴, implica un'evoluzione dei quadri normativi e regolamentari nazionali che avrebbe reso effimero lo studio delle soluzioni attuali e prematuro uno studio delle soluzioni future. Di conseguenza, nell'ambito del presente studio non è stato possibile inserire la componente dell'analisi giuridica delle norme nazionali relative all'applicazione del regolamento, che resta dunque una questione da affrontare.

**PARTE PRIMA:
ORIGINI E TEMI DEL QUADRO GIURIDICO DELLA
COOPERAZIONE EUROPEA TRA AUTORITÀ TERRITORIALI
PRIMA DEL GECT**

CAPITOLO 1:

DALLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA ALLA COOPERAZIONE TERRITORIALE

L'adozione, nel luglio 2006, del regolamento relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale rappresenta un notevole stravolgimento del quadro giuridico della cooperazione territoriale e, al tempo stesso, una sua comprensibile evoluzione. Un notevole stravolgimento, perché si tratta del primo strumento comunitario di carattere normativo in questo campo e perché ha fatto della cooperazione tra autorità situate in diversi Stati europei il fulcro del processo d'integrazione, mentre finora il fenomeno era stato marginale. Il presente capitolo tenterà di spiegare e contestualizzare tali evoluzioni.

Il primo rilevante elemento contestuale in relazione a tale tematica è l'evoluzione delle frontiere e del loro significato in Europa. Le frontiere interne ed esterne dell'Europa del 2006 hanno cambiato natura in pochi anni e sotto molteplici aspetti, a motivo sia dell'accresciuta integrazione, sia dell'allargamento dell'Unione.

Tali cambiamenti non hanno tuttavia affatto ridotto le esigenze di cooperazione tra entità infrastatali, anzi, hanno indotto la necessità di un'evoluzione del quadro normativo in cui tale cooperazione deve inserirsi (A).

Taluni complessi problemi giuridici rimangono tuttavia presenti e rilevanti. Ad esempio, l'esclusione delle relazioni di cooperazione dal tradizionale ambito del diritto internazionale e il collegamento di talune loro conseguenze al diritto interno fanno sì che tali relazioni rimangano in qualche misura nell'incertezza giuridica. La complessità delle soluzioni giuridiche le rende d'altronde poco soddisfacenti dal punto di vista operativo (B).

L'evoluzione della politica regionale della Comunità ha riservato, sin dalle sue origini (1975), uno spazio limitato alla cooperazione transfrontaliera. Per circa vent'anni l'orizzonte comunitario transfrontaliero è stato rappresentato dallo sviluppo ed estensione del programma Interreg. In particolare, il programma è passato da una politica rigorosamente di vicinato alla cooperazione interterritoriale e transnazionale, senza tuttavia consentire lo sviluppo di un quadro normativo specifico (D).

La necessaria riforma dei fondi strutturali seguita all'allargamento del 2004 è stata l'occasione di un cambiamento sostanziale dell'approccio comunitario alla cooperazione. La necessità di concentrare le spese e di riorientare i flussi finanziari ha

portato all'abbandono dei programmi d'iniziativa comunitaria e alla promozione al rango di obiettivo prioritario della cooperazione tra autorità territoriali, considerata un vettore della coesione territoriale (E).

Inoltre, grazie agli sforzi compiuti dal Comitato delle regioni, il concetto di coesione territoriale viene integrato nel progetto di Trattato costituzionale e va a inserirsi nella riforma dei fondi strutturali, dapprima come terzo obiettivo prioritario della politica di coesione e in seguito per definire il GECT, che da transfrontaliero (com'era definito nel progetto della Commissione) diviene territoriale.

Il presente capitolo presenta dunque i diversi livelli di innovazione e continuità legati all'istituzione del GECT nel 2006.

Anche se il regolamento (CE) n. 1082/2006 è il primo atto comunitario che contiene disposizioni normative applicabili alle strutture di cooperazione tra autorità territoriali infrastatali¹⁵, la regolamentazione di tali attività si è sviluppata molto prima del 2006. Uno dei principali ostacoli allo sviluppo della cooperazione tra autorità locali e regionali situate in Stati diversi è infatti di ordine giuridico. Per tale motivo, a partire dalla metà degli anni Cinquanta¹⁶ sono state intraprese delle iniziative locali, rafforzate poi a livello europeo sin dagli anni Settanta, segnatamente con la creazione nel 1971 della Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (ARFE) e il primo incontro tra regioni frontaliere d'Europa organizzato dal Consiglio d'Europa a Strasburgo nel 1972 (A).

In seguito all'istituzione nel 1975 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)¹⁷, la Comunità europea ha proposto un sostegno finanziario alle attività di cooperazione transfrontaliera.

Nel 1980 una convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali è stata aperta alla firma sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, fornendo così un primo quadro giuridico europeo per una cooperazione che era ancora limitata alle relazioni di vicinato (B).

Soltanto nel 1996, nel quadro dell'iniziativa comunitaria Interreg II, la Commissione ha proposto un sostegno finanziario per attività di cooperazione che andavano oltre il ristretto ambito del vicinato¹⁸ (C). Ed è solo nel 1998 che il protocollo n. 2 della convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità territoriali relativo alla cooperazione interterritoriale è stato aperto alla firma nell'ambito del Consiglio d'Europa (D).

Attualmente, a seguito della richiesta avanzata dal Comitato delle regioni di sviluppare la politica di coesione territoriale come complemento della coesione economica e sociale¹⁹ (E) e della riforma dei fondi strutturali resa necessaria dall'allargamento (F), disponiamo di una regolamentazione comunitaria relativa a uno strumento giuridico che consente di sviluppare la cooperazione territoriale. Lo scopo di questo primo capitolo è quello di presentare sinteticamente il quadro storico, istituzionale e normativo in cui si inserisce il GECT²⁰, per verificare in quale misura questo strumento possa integrarsi nel solco delle esperienze acquisite e se sia pertinente attendersi una sua articolazione con

gli strumenti esistenti, come sembra prevedere espressamente il regolamento (CE) n. 1082/2006²¹, oppure se sia meglio privilegiare l'elemento di rottura che esso rappresenta rispetto a tali esperienze.

Da questo punto di vista, è evidente che una prima difficoltà, in apparenza puramente semantica ma che, di fatto, cela delle concezioni spesso alquanto divergenti sulla realtà delle cooperazioni in questione, riguarda la qualificazione stessa di tale cooperazione:

- "transfrontaliera", ovvero limitata al vicinato nel contesto della convenzione quadro di Madrid²², del suo protocollo addizionale²³, delle iniziative Interreg²⁴, Interreg II A²⁵ e Interreg III A²⁶,
- "interterritoriale" nel quadro del protocollo n. 2 della convenzione quadro²⁷,
- "transnazionale" per Interreg II C²⁸ e Interreg III B²⁹,
- "transfrontaliera" ai sensi dell'articolo 265 del Trattato che istituisce la Comunità europea, modificato dal Trattato di Amsterdam,
- "interregionale" per Interreg III C³⁰.

La cooperazione territoriale comprende, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento relativo al GECT, "la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale"³¹, ma non sembra volersi sostituire a tali denominazioni. D'altronde, gli operatori del settore consultati nel quadro dell'elaborazione del presente studio³² non sono entusiasti della nuova denominazione e la maggior parte di essi ha dichiarato l'intenzione, per il momento, di continuare a utilizzare la terminologia precedente, eccettuato il caso in cui essi decidano di costituire un GECT.

Il primo capitolo si propone quindi di contestualizzare la cooperazione territoriale.

A. LE ORIGINI DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

Come ogni fenomeno complesso, la cooperazione transfrontaliera ha origine da una combinazione di fattori e circostanze particolari. L'obiettivo degli attori di tale cooperazione è quello di compensare gli svantaggi strutturali imposti dalla loro situazione, periferica in rapporto allo Stato nel quale essi si trovano e definita dalle limitazioni di sistema (giuridico, economico, sociale, talvolta persino linguistico, culturale, religioso ecc.) che costituiscono la contiguità di una frontiera internazionale. Pertanto, in un'Europa in pieno sviluppo e politicamente stabilizzata, attori locali situati su entrambi i lati di talune frontiere europee, facenti capo a sistemi diversi ma con problemi e interessi comuni (lavoratori frontalieri, inquinamento transfrontaliero, questioni di pianificazione del territorio o di sicurezza ecc.), cercheranno di unire le forze per trovare soluzioni pragmatiche e rapide alle loro esigenze, senza dover passare attraverso i canali tradizionali delle relazioni interstatali. Ciò significa risolvere un problema al tempo stesso transfrontaliero e locale, evitando di trasformarlo in una questione internazionale, riguardo alla quale tutti gli attori locali sarebbero costretti a rivolgersi alla capitale dello Stato di appartenenza, nella speranza che il suo ministero degli Affari esteri si degni d'interessarsi a una determinata questione locale.

Lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera in Europa è motivato da due fattori, legati all'importanza delle frontiere nel continente. In primo luogo, in Europa più che altrove, le frontiere

sono vere e proprie "cicatrici della storia", il risultato delle reiterate violenze della storia sulla geografia, della politica sull'ecologia o degli interessi economici e della ragion di Stato sulla cultura: le frontiere attuali sono state determinate da ragioni storiche che, in gran parte, hanno cessato di essere delle ragioni³³. Questo fenomeno, del resto, ha continuato a ripetersi nella storia recente di diverse parti del continente, e in Europa sono sorte numerose nuove frontiere internazionali³⁴.

Inoltre, l'importanza e la permeabilità delle frontiere europee è in piena evoluzione. Il processo d'integrazione europea si fonda, infatti, in larga misura su una sensibile riduzione della rilevanza delle frontiere nazionali per gli attori economici europei, in vista della realizzazione di un grande mercato, in cui le frontiere nazionali non rappresentino più un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, delle merci, dei servizi e dei capitali. Tale fenomeno, che si è rivelato un enorme successo, è stato ulteriormente consolidato dalla realizzazione dell'Unione economica e monetaria, nonché dall'abolizione dei controlli alle frontiere (spazio Schengen). Da ciò scaturisce una doppia dinamica riguardante le frontiere europee: da un lato, per i motivi sopraelencati, si riduce l'importanza delle frontiere interne, e, dall'altro, si assiste nel contempo a una maggiore chiusura delle frontiere esterne, dal momento che le esigenze di accesso allo spazio rappresentato dal territorio non compartimentato dell'Unione europea rendono necessari controlli più rigorosi rispetto a quelli previsti per l'ingresso nel solo territorio nazionale.

Queste due dinamiche rendono necessario un rafforzamento della cooperazione tra i principali attori della cooperazione transfrontaliera, come ha sottolineato nel 2004 la Commissione nella sua proposta di regolamento relativo al GECT e come hanno riconosciuto il Parlamento e gli Stati membri adottando il regolamento. La "densificazione" delle frontiere esterne, infatti, non fa che rafforzare la necessità di una cooperazione volta a superare gli "effetti di frontiera" che esse producono. Tuttavia, anche per quanto riguarda le frontiere interne, i progressi compiuti dall'integrazione europea rendono sempre più necessaria la cooperazione. La liberalizzazione degli scambi e degli spostamenti resa possibile dall'attuazione delle quattro libertà, nonché gli altri sviluppi dell'integrazione europea, giovano agli attori economici privati, che possono ora sviluppare e localizzare la loro attività economica nell'intero territorio comunitario con minori condizionamenti da parte di ostacoli giuridici ed economici. Tuttavia, questa crescente circolazione degli attori e dei prodotti dell'economia genera una maggiore esigenza di cooperazione tra gli attori pubblici, ai quali spetta disciplinare tali attività e offrire servizi pubblici che corrispondano alle aspettative degli europei. Se i meccanismi di cooperazione sono stati sviluppati in modo straordinariamente progressista a livello comunitario - consentendo di fornire una risposta comune alle richieste e alle esigenze dei cittadini europei³⁵ - esiste per contro un crescente divario tra le istanze degli attori privati, le cui attività non sono più ostacolate da frontiere nazionali, e quelle degli attori pubblici di prossimità - poteri locali o regioni - che restano confinati, in mancanza di meccanismi e di strumenti giuridici soddisfacenti, all'interno di sfere territoriali nazionali che non consentono loro di rispondere efficacemente alle legittime richieste dei cittadini europei, i quali, da parte loro, dispongono ormai dei mezzi per ridurre o addirittura rimuovere gli ostacoli rappresentati dalle frontiere.

Di conseguenza, le ragioni e le esigenze che erano all'origine dello sviluppo di una cooperazione transfrontaliera non soltanto permangono, ma sono acuite dal processo d'integrazione europea, per quanto riguarda le frontiere sia interne sia esterne.

B. I PRINCIPI GIURIDICI FONDAMENTALI DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

Dal punto di vista giuridico, la cooperazione transfrontaliera o territoriale pone alcuni problemi di carattere strutturale. Gli ordinamenti giuridici, infatti, si sono strutturati, quanto meno in Europa, in due diversi livelli per ciò che concerne il diritto pubblico, ma nessuno dei due è in grado di integrare le richieste degli attori territoriali non sovrani (i poteri locali o le regioni) in modo soddisfacente. Gli ordinamenti giuridici nazionali sono reciprocamente impermeabili (in materia di diritto pubblico) e la loro interrelazione avviene all'interno di un altro tipo d'ordinamento giuridico, vale a dire il diritto internazionale pubblico, fondato sulla pari sovranità di ciascuno dei suoi soggetti originari, gli Stati.

Per il diritto pubblico nazionale, autorizzare un'autorità locale o regionale ad agire al di là delle frontiere nazionali equivale a perderne il controllo, tollerando che le sue attività transfrontaliere siano soggette al potere territoriale sovrano di uno Stato vicino, oppure ad avere la pretesa di estendere il campo di applicazione delle proprie norme di diritto pubblico al territorio dello Stato limitrofo, in spregio della sovranità territoriale di quest'ultimo, mentre il diritto internazionale pubblico vieta di agire unilateralmente in tal senso.

Per lo Stato, accettare che le proprie autorità locali e regionali instaurino relazioni disciplinate dal diritto internazionale pubblico significa consentire loro di agire per proprio conto - e riconoscerne dunque la sovranità, con ovvie implicazioni in termini di mantenimento dell'unità nazionale - oppure ammettere che esse agiscono in diritto per conto dello Stato, correndo così il rischio di ritrovarsi impegnati verso altri Stati sul piano internazionale (responsabilità internazionale dello Stato) per via di comportamenti sui quali le autorità nazionali non hanno alcun controllo. Di conseguenza, entrambe le soluzioni appaiono inaccettabili per gli Stati.

Analogamente, per lo Stato autorizzare dei poteri locali e regionali ad assoggettare la loro cooperazione transfrontaliera a meccanismi di diritto internazionale privato - diritto che consente ad attori privati facenti capo a giurisdizioni e normative nazionali diverse di trovare soluzioni di collegamento all'uno o all'altro ordinamento giuridico nazionale, o addirittura a uno terzo - equivale a rischiare di "perdere ogni controllo" su tali autorità e sugli atti da esse compiuti in base a meccanismi di diritto internazionale privato che possono essere qualificati giuridicamente e produrre effetti giuridici nell'ambito di un ordinamento straniero. Del resto gli amministratori, i cui diritti e interessi nei confronti delle attività delle amministrazioni locali o regionali sono protetti dal diritto pubblico nazionale, rischiano seriamente di dover soggiacere agli effetti di atti amministrativi soggetti al diritto di un altro Stato, nei confronti dei quali le salvaguardie offerte dal diritto nazionale si rivelerebbero inapplicabili. Per questi due motivi, dunque, neppure questa soluzione è accettabile.

Come si è visto, né il diritto nazionale né il diritto internazionale pubblico né il diritto internazionale privato appaiono idonei a disciplinare le relazioni transfrontaliere tra autorità locali o regionali situate

in Stati europei diversi. Per questo motivo, si è reso opportuno elaborare soluzioni giuridiche ad hoc³⁶. Ciò è stato fatto nell'ambito del Consiglio d'Europa e mediante accordi bilaterali speciali (per una presentazione delle soluzioni adottate, cfr., più avanti, il capitolo 2).

In sostanza, la soluzione adottata consiste nel:

- vietare le relazioni tra un'autorità locale o regionale e uno Stato estero, onde evitare ogni problema connesso alla responsabilità internazionale dello Stato in base al diritto internazionale,
- lasciare le relazioni transfrontaliere in una sorta di incertezza giuridica³⁷,
- ricondurre a un diritto pubblico nazionale (scelto in base al luogo in cui si producono gli effetti giuridici o in virtù del diritto di norma applicabile agli amministratori, oppure ancora in funzione della sede dell'organismo di cooperazione transfrontaliera) l'esercizio e gli effetti giuridici dei diritti e degli obblighi sorti dalla relazione transfrontaliera.

Tale soluzione giuridica relativamente complessa si rivela poco soddisfacente nella pratica, in parte a motivo della sua complessità e dell'incertezza giuridica che ne deriva per gli attori interessati e in parte perché introduce una disuguaglianza di fondo tra i partner di tali cooperazioni, alcuni dei quali si sviluppano nell'ambito del rispettivo quadro giuridico nazionale, mentre altri sono costretti ad operare in un contesto giuridico e amministrativo straniero, che non corrisponde al loro sistema di riferimento e alla loro cultura politica, amministrativa e giuridica.

Questi limiti di vario tipo si riscontrano pienamente anche riguardo al regolamento (CE) n. 1082/2006 del Consiglio relativo al GECT. Ciò è deplorabile in quanto, come ha esplicitamente affermato sin dal 1963 la Corte di giustizia delle Comunità europee, "la Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale [...] al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini"³⁸. A giudizio degli esperti giuristi che hanno redatto il presente studio, questo nuovo ordinamento giuridico comunitario dovrebbe altresì consentire di migliorare la cooperazione diretta tra autorità territoriali, aggirando gli ostacoli posti, come si è detto, dal diritto nazionale e da quello internazionale. Purtroppo, la Corte mostra qualche esitazione nel riconoscere un ruolo particolare alle autorità territoriali infrastatali nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario³⁹ e, di conseguenza, il regolamento che forma oggetto della presente analisi fa riferimento più alle tradizionali soluzioni del diritto internazionale che non a un utilizzo efficace, e senz'altro innovativo, delle potenzialità del diritto comunitario in tema di cooperazione territoriale.

C. IL FINANZIAMENTO COMUNITARIO, LE SUE ESIGENZE E LA SUA ESTENSIONE A SETTORI AFFINI MEDIANTE INTERREG (SEZIONI B E C)

La Commissione europea si è dimostrata ben presto consapevole della natura propriamente transnazionale della cooperazione transfrontaliera tra attori infrastatali. Nella misura in cui tale attività non può, per sua natura, essere circoscritta entro le frontiere di un solo Stato membro, essa deve costituire un settore d'intervento privilegiato a livello comunitario. Per questo motivo la Commissione europea, non appena ne ha avuti i mezzi, ha deciso di sostenere le iniziative in materia di cooperazione transfrontaliera. Il sostegno comunitario è andato aumentando a partire dal 1975, soprattutto attraverso la mobilitazione di risorse di bilancio, sia quantitativamente, in termini di

volume di finanziamento, che qualitativamente, mediante la formulazione di criteri di condizionalità che dimostrino la volontà della CE di promuovere lo sviluppo di zone-laboratorio dell'integrazione europea di prossimità. Il progetto dell'attuale regolamento si inserisce, come vedremo, nella continuità di tale dinamica.

La prima possibilità d'intervento⁴⁰ diretto della Comunità a favore di progetti transfrontalieri⁴¹ prende forma nel 1975 con l'istituzione, in seguito all'adesione del Regno Unito e per soddisfare una delle sue richieste, di un nuovo fondo europeo avente per obiettivo quello di sostenere le politiche di sviluppo regionale⁴². Benché le politiche regionali siano rimaste di competenza nazionale e benché l'azione della Comunità consista principalmente nell'attribuzione di risorse finanziarie agli Stati membri - a condizione che vengano utilizzate per progetti di sviluppo regionale -, l'articolo 5 del regolamento relativo a tale fondo prevede che la Commissione possa utilizzarne una esigua percentuale (meno del 5%) per finanziare azioni innovative. Uno dei criteri introdotti dall'articolo 5 è la necessità che la Commissione tenga particolarmente conto "del carattere frontaliere dell'investimento, cioè quando l'investimento è localizzato in una delle regioni contigue a uno o più Stati membri"⁴³. Pur rimanendo nell'ambito di una logica nazionale, in tal modo l'interesse è rivolto ai confini del territorio nazionale. Dal frontaliere al transfrontaliero il passo è breve, e la Commissione tenterà incessantemente di varcare questa soglia.

Vi riuscirà nel 1990, con la creazione del programma Interreg⁴⁴, avente per obiettivo prioritario quello di aiutare le zone frontaliere interne ed esterne della Comunità a superare i problemi di sviluppo specifici derivanti dal loro relativo isolamento nelle economie nazionali e nell'Unione nel suo complesso⁴⁵. L'introduzione del programma Interreg, dapprima mediante il regolamento di coordinamento dei fondi strutturali⁴⁶, poi tramite una comunicazione della Commissione europea⁴⁷, è stata possibile grazie all'inserimento nel Trattato CE di un nuovo titolo, relativo alla coesione economica e sociale, per mezzo dell'Atto unico europeo (1987). I nuovi articoli, da 130 A a 130 E, impongono alla Comunità di migliorare la coerenza dei suoi interventi strutturali, e ciò consentirà di dar vita ad una vera politica regionale comunitaria, la cui analisi non rientra però nell'ambito del presente studio. Interreg è un programma d'iniziativa comunitaria (PIC), e si può constatare che l'obiettivo assegnatogli dalla Commissione corrisponde perfettamente all'esigenza su cui si fondano le azioni di cooperazione dei beneficiari stessi di tale sostegno finanziario (cfr. sopra, sezione A). Tale obiettivo deve essere realizzato mediante tre tipi di azioni: la "pianificazione ed applicazione congiunte di programmi transfrontalieri", l'"introduzione di misure atte a migliorare il flusso transfrontaliero di informazioni" e la "creazione di strutture istituzionali ed amministrative miste destinate a sostenere e promuovere la cooperazione"⁴⁸. L'obiettivo di consentire la creazione di strutture istituzionali transfrontaliere, di cui è emanazione il GECT, è altresì presente sin dagli esordi di tale iniziativa comunitaria.

La seconda versione del programma (Interreg II, 1994-1999) giungerà perfino a stabilire esplicitamente, quale principale obiettivo prioritario per la concessione di contributi finanziari comunitari, il sostegno alla "creazione (...) di strutture istituzionali o amministrative miste"⁴⁹, il che ancora una volta corrisponde in larga misura al tema trattato dal progetto di regolamento in esame.

Il programma Interreg II estende altresì il suo campo d'azione al di là dello stretto ambito della politica di vicinato, in primo luogo mediante la sezione B, relativa al completamento di reti energetiche⁵⁰: questa, oltre a non rientrare nella nostra trattazione, non verrà proseguita nel quadro di Interreg III, cosicché non ce ne occuperemo ulteriormente. Per contro, nel 1996, la Commissione ha proposto di estendere l'iniziativa comunitaria Interreg II C di "cooperazione transnazionale in materia di assetto del territorio"⁵¹. Le principali finalità della nuova sezione di Interreg sono le seguenti:

- "contribuire a riequilibrare il territorio dell'Unione europea con interventi di ristrutturazione d'interesse comunitario, miranti al rafforzamento della sua coesione economica e sociale [...],
- facilitare la cooperazione transnazionale avviata dagli Stati membri e dalle autorità competenti in materia di assetto del territorio [...],
- migliorare l'impatto territoriale delle politiche comunitarie"⁵².

Il superamento del quadro transfrontaliero - la comunicazione parla chiaramente di favorire la costituzione di dispositivi congiunti transnazionali in grado di andare oltre l'ambito limitato dell'esperienza transfrontaliera - mira tuttavia a utilizzare le stesse modalità di cooperazione nell'ambito di spazi geografici più vasti. A motivo di ciò, la Commissione annuncia che "giudicherà prioritarie le proposte elaborate di concerto con gli enti territoriali, le quali prevedano la creazione o lo sviluppo (laddove sia possibile all'interno dei quadri di cooperazione esistenti) di strutture istituzionali o amministrative miste (...)"⁵³, il che corrisponde, dal punto di vista istituzionale, ad un'ambizione ugualmente presente nel transfrontaliero. Questo secondo obiettivo verrà scarsamente sviluppato e si tradurrà nella sezione B dell'iniziativa Interreg III⁵⁴.

La sezione C di Interreg III riguarda la cooperazione interregionale, che "è destinata a migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale e di coesione mediante la creazione di reti, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo o in fase di riconversione"⁵⁵, e ciò su "tematiche specifiche che verranno definite dalla Commissione, previa consultazione del comitato di gestione"⁵⁶.

Queste tre sezioni si ritrovano nell'ambito della cooperazione territoriale. La parte più cospicua delle risorse è destinata alla cooperazione transfrontaliera (di vicinato), sia nel quadro di Interreg III che del nuovo obiettivo prioritario n. 3 per la cooperazione territoriale. Ed è proprio nell'ambito della cooperazione transfrontaliera che sono necessari gli sforzi maggiori, a causa dell'accresciuta intensità delle azioni condotte, in termini di soluzioni istituzionali per la cooperazione. Per questo motivo, la Commissione aveva inizialmente privilegiato la cooperazione transfrontaliera per il GECT, prima di estendere la possibilità di ricorso a tale struttura a tutti i livelli di cooperazione, a seguito delle richieste avanzate in tal senso dal Comitato delle regioni e dal Parlamento.

D. L'ESTENSIONE DELLE NORME DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA AD ALTRE MODALITÀ DI COOPERAZIONE (INTERTERRITORIALE O TRANSNAZIONALE)

Per quanto concerne il quadro normativo, esso era limitato al vicinato, sia per gli accordi multilaterali conclusi in seno al Consiglio d'Europa, sia per gli accordi bilaterali. Nel secondo caso la motivazione è piuttosto logica (Stati confinanti che regolano le questioni di vicinato mediante un accordo di

vicinato), mentre nel primo essa è motivata dalle apprensioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa riguardo al possibile utilizzo, da parte di talune loro autorità territoriali infrastatali, delle relazioni transfrontaliere per sviluppare una vera e propria rete di relazioni internazionali parallela a quella dello Stato⁵⁷. Tali apprensioni si sono rivelate in sostanza infondate. Parallelamente, la dottrina giuridica ha dimostrato che, giuridicamente, non vi erano motivi per distinguere tra relazioni di vicinato e altre relazioni esterne delle autorità territoriali⁵⁸. Così nel 1998 gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno accettato l'apertura alla firma del protocollo n. 2 della convenzione di Madrid, che consente agli Stati che lo adottano⁵⁹ di riconoscere l'applicazione delle medesime norme (quelle della convenzione quadro ed eventualmente del suo protocollo addizionale) a una cooperazione interterritoriale, che viene definita come "qualsiasi concertazione volta ad instaurare rapporti tra collettività o autorità territoriali di due o più Parti contraenti, diversi da quelli di cooperazione transfrontaliera fra collettività confinanti, compresa la conclusione di accordi con le collettività o autorità territoriali di altri Stati"⁶⁰, concetto che appare quindi molto ampio.

Analogamente, è opportuno segnalare lo sviluppo, sia nel quadro delle relazioni tra Stati, sia in quello comunitario (in particolare grazie al finanziamento del Fondo europeo di sviluppo nel quadro dell'attuazione dell'accordo di Lomé), di una cooperazione decentrata basata soprattutto, per quanto riguarda le relazioni della Comunità con Stati terzi lontani - sempre extraeuropei - sull'esperienza e il know-how degli attori territoriali locali o regionali. Tale prassi, pur non essendo giuridicamente assimilabile a una cooperazione transfrontaliera in senso stretto - segnatamente per il fatto che le autorità territoriali infrastatali non esercitano competenze proprie ma fungono da "ausiliari" nell'attuazione della politica estera di un'entità politica più grande (Stato o CE) - ha anche contribuito a sviluppare la tesi secondo cui l'azione esterna delle autorità territoriali infrastatali non deve necessariamente essere circoscritta alle relazioni di vicinato.

E. LA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI E L'INTRODUZIONE DI UN NUOVO OBIETTIVO PRIORITARIO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE

Sin dalle sue origini, la politica di coesione economica e sociale ha stabilito due assi prioritari per la Comunità: in primo luogo, lottare contro le disparità economiche e sociali allo scopo di "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari"⁶¹ e, in secondo luogo, garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti⁶². La Commissione europea impronerà l'intera logica della sua politica strutturale a questo secondo obiettivo, insistendo segnatamente sulla necessità di concentrare l'azione della Comunità su obiettivi precisi (dove il concetto di "obiettivi prioritari"), azione che impone la programmazione, il partenariato, ecc. Tali modalità di assegnazione del contributo comunitario a titolo della politica strutturale vengono potenzialmente rimesse in discussione per il periodo di programmazione iniziato il 1° gennaio 2007.

Dopo il 1988, la politica strutturale o di coesione della CE ha conosciuto una relativa continuità per quanto attiene alle sue modalità di sviluppo, poiché ai periodi di programmazione 1988-1993, 1994-1999 e 2000-2006 corrispondevano altrettanti pacchetti finanziari (rispettivamente Delors I, Delors II,

Agenda 2000) o "quadri finanziari pluriennali"⁶³. Tuttavia, le circostanze dell'allargamento della UE a dieci nuovi Stati membri nel 2004 hanno imposto a tale politica strutturale due nuove restrizioni.

In primo luogo, di fronte all'ampiezza delle sfide e segnatamente al "costo dell'allargamento" (dovuto alla necessità per le regioni dei nuovi Stati membri di recuperare un notevole ritardo in termini di sviluppo economico rispetto al livello comunitario dei "vecchi" Stati membri), taluni hanno denunciato l'inefficacia e la complessità dei fondi strutturali, proponendo di sostituire tale meccanismo con semplici trasferimenti di risorse a favore degli Stati meno sviluppati⁶⁴. Per rispondere a queste critiche, la Commissione ha suggerito di accrescere ulteriormente la concentrazione dei propri interventi su un numero ristretto di obiettivi prioritari (che sono stati ridotti a tre) e di abolire i programmi d'iniziativa comunitaria, compreso Interreg.

Successivamente, l'adesione dei dieci nuovi Stati membri ha notevolmente accentuato il divario in termini di sviluppo⁶⁵. Ne consegue che i fondi strutturali sono stati automaticamente indirizzati verso i nuovi Stati membri a detrimento degli altri, seppur a condizione di attuare una riforma approfondita dei criteri di assegnazione per il periodo di programmazione 2007-2013. Infatti, quasi il 90% degli importi dei fondi strutturali - che rappresentano oltre un terzo del bilancio comunitario - è stato destinato a investimenti infrastrutturali volti a consentire la ripresa economica delle regioni in ritardo di sviluppo o la ricostruzione economica delle regioni che hanno dovuto affrontare cambiamenti strutturali. Il principale criterio di assegnazione di tali risorse è il livello di sviluppo delle regioni interessate: le regioni con un PIL pro capite al di sotto della soglia del 75% della media comunitaria possono beneficiare di tale contributo finanziario, le altre no. Poiché le regioni degli Stati che hanno aderito alla UE nel 2004 sono notevolmente meno ricche dei territori dei "vecchi" Stati membri, le norme in materia di assegnazione dei fondi strutturali avrebbero condotto automaticamente, qualora fossero rimasti in vigore i vecchi criteri, all'attribuzione ai nuovi Stati membri della quasi totalità delle risorse, che di conseguenza non sarebbero più state allocate alle regioni dei vecchi Stati membri, le quali in precedenza si spartivano tali benefici.

Da ciò derivano la necessità e l'interesse di trovare nuovi criteri di assegnazione per tali risorse, affinché la distribuzione dei fondi per il periodo 2007-2013 sia più equilibrata dal punto di vista geografico. Uno dei criteri di assegnazione prioritaria dei fondi strutturali è rappresentato dal carattere transfrontaliero delle azioni, in quanto le frontiere rappresentano un ostacolo per lo sviluppo regionale, sia che le regioni siano situate nella parte più alta della forbice della ricchezza all'interno della CE (i vecchi Stati membri) o in quella più bassa (i nuovi Stati membri). In effetti, sin dalla prima comunicazione relativa a Interreg si continua a insistere sulla necessità di aiutare le regioni di confine a superare gli specifici problemi di sviluppo derivanti dal loro relativo isolamento anziché in funzione di un determinato livello di PIL pro capite. La proposta di regolamento coincide dunque con la scomparsa del programma d'iniziativa comunitaria Interreg (come del resto di tutti gli altri PIC) e la sua trasformazione nell'obiettivo prioritario n. 3 che, pur assumendo le sembianze di un PIN⁶⁶, riguarderà necessariamente diversi Stati membri contemporaneamente.

Tale contesto permette altresì di comprendere perché attualmente i vecchi Stati membri sostengano lo sviluppo di nuovi criteri per l'assegnazione dei fondi strutturali. Il carattere transfrontaliero delle

azioni sembra ormai un criterio indiscutibile e non discriminatorio, dal momento che le regioni di confine dei nuovi Stati membri devono anch'esse fare i conti con gli effetti di frontiera e sono quindi potenziali beneficiarie del nuovo obiettivo prioritario n. 3 della politica strutturale per il prossimo periodo di programmazione (anche se con una priorità ridotta rispetto ai precedenti criteri basati sul livello di sviluppo economico)⁶⁷. Sebbene la cooperazione venga così promossa da programma d'iniziativa comunitaria a obiettivo prioritario, gli importi ad essa assegnati non variano in maniera sostanziale (sono infatti pari al 4% dei fondi strutturali, ovvero circa l'1% del bilancio comunitario, mentre all'obiettivo n. 1 viene assegnato il 78,5% dei fondi e all'obiettivo n. 2 il 17,2%). Ma tale programmazione di bilancio per il periodo 2007-2013 costituisce una fase di transizione, ed è senz'altro possibile che la condizione di obiettivo prioritario autorizzi un aumento temporaneo ma consistente delle risorse assegnate alla cooperazione territoriale. Ciò andrebbe a inserirsi nella logica della coesione territoriale (non soltanto economica e sociale) rivendicata dal Comitato delle regioni e integrata nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁶⁸. Per contro, l'assenza di uno strumento giuridico affidabile che consenta agli attori in prossimità delle frontiere di sviluppare progetti propriamente transfrontalieri rende aleatoria l'attuazione dei progetti corrispondenti a tale obiettivo. Da qui l'interesse - e, sotto questo profilo, persino la necessità - di sviluppare una normativa comunitaria che permetta lo sviluppo di progetti transfrontalieri.

Oltre a tale elemento principale, legato all'evoluzione del contesto dell'integrazione europea (allargamento ai PECO), le difficoltà incontrate a motivo delle conseguenze istituzionali ed economiche dell'allargamento e l'evidenza del fatto che prima o poi si dovrà stabilire un limite alla possibile estensione del territorio della Comunità - che dal 1957 a oggi si è notevolmente ampliato - hanno indotto gli Stati membri e la Commissione a prevedere l'elaborazione di una politica di vicinato della CE⁶⁹, che sembra collocarsi al crocevia tra la politica esterna (che rientra nel secondo pilastro dell'UE) e la politica di adesione condotta dall'inizio degli anni Settanta, di cui ambisce a costituire una valida alternativa. Nella misura in cui la dimensione transfrontaliera ha sempre mantenuto un collegamento con le questioni di vicinato⁷⁰, tale contesto, pur nettamente secondario rispetto alla riforma dei fondi strutturali, favorirà verosimilmente anche l'accettazione dello sviluppo di una disciplina delle relazioni transfrontaliere istituzionalizzate mediante una normativa comunitaria.

Di conseguenza, come annuncia la Commissione nelle conclusioni della sua terza relazione sulla coesione, "in questo contesto, la Commissione intende proporre un nuovo strumento legale sotto forma di una struttura di cooperazione europea ("autorità transfrontaliera regionale"), allo scopo di permettere a Stati membri, regioni e autorità locali di confrontarsi - internamente ed esternamente ai programmi comunitari - con i tipici problemi legali e amministrativi che si incontrano durante la gestione di programmi e progetti transfrontalieri"⁷¹.

Nascono così la cooperazione territoriale e lo strumento giuridico che la accompagna, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale, di cui il presente studio intende valutare il potenziale in vista dello sviluppo della cooperazione tra autorità territoriali infrastatali in Europa.

CAPITOLO 2: LE SOLUZIONI GIURIDICHE ESISTENTI IN EUROPA

È possibile individuare quattro fonti diverse del diritto europeo della cooperazione territoriale, tutte rilevanti e utili da studiare poiché il regolamento relativo al GECT, nonostante i suoi numerosi elementi innovatori, è altresì ispirato ad aspetti sviluppati nell'ambito di questi quadri giuridici precedenti.

Inoltre, il regolamento relativo al GECT specifica con chiarezza che il suo obiettivo non è quello di sostituirsi ai quadri normativi esistenti, fattore che consentirà eventualmente agli attori della cooperazione territoriale di scegliere un quadro giuridico piuttosto che un altro.

In primo luogo, sin dagli anni Sessanta gli accordi tra Stati mirati a risolvere problemi specifici di vicinato relativi a una determinata frontiera permettevano di associare Stati e autorità territoriali infrastatali all'interno di strutture internazionali a composizione mista. Anche se tale modalità di cooperazione si è rivelata meno adeguata rispetto alle soluzioni elaborate nel quadro del Consiglio d'Europa, la possibilità di riunire in un GECT sia le autorità locali e regionali sia gli Stati dovrebbe indurre a riscoprire i risultati ottenuti con i modelli iniziali di cooperazione (B.1).

Il secondo corpo di norme relativo alla cooperazione territoriale è il diritto del Consiglio d'Europa, basato sulla convenzione quadro del 1980, alla quale hanno fatto seguito due protocolli addizionali nel 1995 e nel 1998 (A.1). Tale diritto è di origine internazionale e non è stato adottato da tutti gli Stati membri della UE. Di conseguenza, i suoi principi possono servire come fonte d'ispirazione, ma le sue disposizioni non sono applicabili ovunque (A.1.1).

Tale corpo di norme, che il regolamento relativo al GECT definisce "l'acquis del Consiglio d'Europa", ha consentito per la prima volta il riconoscimento del diritto delle autorità territoriali a una cooperazione che andasse al di là delle frontiere nazionali (A.1.2). Ad esso si deve altresì il principio del rinvio al diritto nazionale per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi pattuiti in un quadro transfrontaliero (A.1.3). Analogamente, è il diritto del Consiglio d'Europa che ha sviluppato per primo l'idea della creazione di organismi di cooperazione transfrontaliera (di cui il GECT è un esempio) che consentissero di strutturare le cooperazioni di questo tipo e di renderle permanenti (A.1.4). Infine, mediante il secondo protocollo del 1998, l'applicazione del corpo di norme elaborate nel quadro delle relazioni di vicinato è

stata estesa alle cooperazioni tra attori remoti (A.1.5). Tutte queste innovazioni hanno ispirato il regolamento relativo al GECT o ne sono entrate a far parte.

La terza fonte importante è il diritto comunitario, il quale non ha affrontato affatto la tematica dal punto di vista del Consiglio d'Europa, ovvero secondo un approccio regolatore e normativo, ma ha sviluppato meccanismi d'incentivazione e di sostegno finanziario alla cooperazione transfrontaliera (Interreg). In tale contesto, sono state formulate numerose procedure e norme relative al finanziamento di operazioni transfrontaliere, che pure si ritrovano nel regolamento relativo al GECT (A.2).

A quanto pare, taluni strumenti del diritto comunitario che non erano stati concepiti appositamente per gestire una cooperazione tra autorità (segnatamente il GEIE) sono tuttavia stati mobilitati a tal fine, con relativo successo. Anche se le caratteristiche di tali strumenti non erano del tutto adatte alle esigenze della cooperazione tra autorità pubbliche, tale esperienza ha comunque dimostrato l'utilità dello sviluppo di uno strumento comunitario che consentisse di stabilire strutture giuridiche che trascendessero il quadro nazionale (A.2.2). Dagli anni Novanta, alcuni Stati dell'Europa occidentale hanno stipulato accordi quadro bilaterali per fornire un regime normativo più preciso e quindi più adatto alla cooperazione tra le loro autorità e quelle di uno Stato vicino. Pur non essendo pertinenti come norme sostitutive del GECT a motivo del loro limitato campo d'applicazione territoriale, gli accordi bilaterali di questa generazione hanno consentito diverse utili innovazioni sotto il profilo normativo (B.2).

Sono tali accordi che fissano i limiti da porre all'ambito materiale di applicazione delle convenzioni di cooperazione (B.2.1). Essi prevedono altresì la possibilità di utilizzare una convenzione di cooperazione per affidare l'esecuzione di un compito comune ad un solo partner (B.2.2). Soprattutto, alcuni di questi accordi sviluppano l'idea innovativa - e fondamentale per il concetto di GECT - secondo cui la struttura comune di cooperazione deve basare la propria esistenza non su un diritto nazionale (come impone la norma del rinvio a una struttura di diritto nazionale preesistente), ma in primo luogo sulla volontà comune dei partner, vale a dire su degli statuti() (B.2.3).*

Per cogliere meglio la portata potenziale dell'istituzione del GECT, quindi, è importante comprendere sia la coesistenza di meccanismi alternativi al GECT, ma con obiettivi analoghi, sia l'influsso delle soluzioni sviluppate nell'ambito di questi diversi quadri normativi.

Alcune associazioni che raggruppano gli attori territoriali interessati dalle soluzioni date alle questioni frontaliere (in particolare l'Associazione delle regioni frontaliere d'Europa (ARFE)), sostenute dagli autori più intraprendenti della dottrina⁷², hanno chiesto l'adozione di uno strumento di diritto comunitario che disciplinasse quanto meno la cooperazione transfrontaliera e, preferibilmente, anche

quella transfrontaliera o territoriale. L'ambizione comune era quella di adottare uno strumento giuridico dall'applicazione uniforme, atto a sostituire tutte le diverse norme e principi giuridici attualmente applicati alle frontiere europee. Tale diversità, pregiudizievole per la certezza giuridica e l'efficacia delle cooperazioni, è causata da due fattori che un atto di diritto comunitario derivato sembrava del tutto in grado di regolare.

Il primo fattore è la diversità delle fonti di tale diritto e il grado variabile della loro accettazione da parte degli Stati europei. Il secondo concerne l'effetto in ciascuno degli ordinamenti interni delle norme giuridiche, anche identiche, emanate da un ordinamento giuridico internazionale. Poiché sono le disposizioni dell'ordinamento giuridico nazionale a determinare l'effetto giuridico delle norme internazionali nel diritto interno, le soluzioni differiscono da uno Stato all'altro; inoltre, in assenza di un meccanismo di controllo comune (e purtroppo i testi internazionali, con un'unica eccezione⁷³, non ne prevedono), la differenza nell'applicazione a livello territoriale può costituire un ostacolo rilevante allo sviluppo di una cooperazione territoriale basata su soluzioni normative chiare e prevedibili. Nel presente studio osserveremo come il regolamento relativo al GECT non consentirà, purtroppo, di risolvere in modo soddisfacente tale prima questione. Per contro, si può sperare in un effetto uniforme non solo delle norme del regolamento ma anche dei rinvii che esso prevede (cfr. la conclusione del capitolo 3).

Per quanto attiene alla diversità delle fonti, prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1082/2006 si rileva la coesistenza di tre fonti principali, presenti in grado diverso alle diverse frontiere europee. Le esamineremo sinteticamente in questo capitolo, e ciò per due motivi.

Il primo è che il regolamento comunitario relativo al GECT, pur integrando alcune caratteristiche innovative che costituiscono indiscutibilmente una rottura con le procedure e le norme precedenti - si pensi ad esempio alla partecipazione dello Stato come membro a pieno titolo di una struttura di cooperazione transfrontaliera, che non corrisponde alle soluzioni formulate negli strumenti convenzionali europei esaminati più sotto - si basa in larga misura anche sulle precedenti esperienze valide di cooperazione alle diverse frontiere europee (cfr. capitolo 5). Da questo punto di vista, è necessario e utile, segnatamente ai fini interpretativi, conoscere l'origine di dette norme, molte delle quali si ritrovano, talvolta un po' "alla rinfusa", nel regolamento (CE) n. 1082/2006.

Il secondo motivo è che il regolamento comunitario, ben lungi dal costituire una nuova struttura giuridica destinata a sostituire le precedenti, intende coesistere con esse e consentire agli attori interessati di scegliere se utilizzare una struttura preesistente (basata su una delle tre fonti che ci accingiamo ad analizzare) o il nuovo regolamento comunitario. Infatti, il considerando n. 5 esprime apertamente tale obiettivo limitato: "il presente strumento non è inteso ad aggirare tali quadri siffatti né a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità". Di conseguenza, per poter appurare l'interesse che gli attori della cooperazione territoriale possono avere a utilizzare il regolamento relativo al GECT, è opportuno conoscere le soluzioni giuridiche alternative, la cui esposizione sintetica costituisce perciò l'obiettivo del presente capitolo.

Il capitolo sarà suddiviso in tre parti: le fonti di livello europeo (A), quelle relative ad accordi bilaterali o multilaterali (B) e quelle derivanti dal diritto nazionale (C). Ciò che più ci interessa in questa sede non è tanto fornire i dettagli di soluzioni particolari i cui meccanismi probabilmente non sarebbero trasponibili ad altre frontiere europee, ma porre in evidenza la struttura dei meccanismi giuridici che si ritroveranno nel regolamento (CE) n. 1082/2006 e di quelli che invece se ne discostano.

A. A LIVELLO EUROPEO (MULTILATERALE)

Sebbene la definizione di diritto europeo venga spesso identificata con quella di diritto comunitario da coloro che la utilizzano, è opportuno rammentare che esiste un'altra organizzazione internazionale legittimata a emanare disposizioni a livello europeo. Tale organizzazione ha sviluppato, a partire dalla metà degli anni Settanta, norme giuridiche volte a inquadrare le attività di cooperazione di autorità territoriali situate in Stati europei diversi. D'altro canto, al diritto del Consiglio d'Europa viene riconosciuto un ruolo del tutto particolare nei considerando del regolamento (CE) n. 1082/2006. Il considerando n. 5, infatti, vi fa riferimento definendolo "l'*acquis* del Consiglio d'Europa", che "fornisce vari quadri di riferimento e opportunità all'interno dei quali le autorità regionali e locali possono cooperare in contesti transfrontalieri". Dedicheremo quindi un intero paragrafo (A.1) allo studio di tali quadri di riferimento.

D'altronde, benché il regolamento (CE) n. 1082/2006 rappresenti il primo tentativo nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario di definire un quadro normativo per la cooperazione transfrontaliera, interregionale, transnazionale o territoriale, tali materie sono state oggetto di un certo numero di atti, in particolare di quelli connessi ai fondi strutturali, che costituiscono altrettanti elementi di rilievo per illustrare la struttura e la portata di talune disposizioni del regolamento relativo al GECT. Esamineremo quindi di seguito tali questioni (A.2).

1. *Il diritto del Consiglio d'Europa*

In alcuni settori particolari, il Consiglio d'Europa costituisce uno straordinario "laboratorio europeo", in quanto fornisce un quadro che consente di elaborare e sperimentare soluzioni innovative a questioni complesse che gli Stati europei si trovano ad affrontare nell'ambito delle loro reciproche relazioni. Ciò vale per il settore relativamente nuovo della cooperazione transfrontaliera, nel quale le soluzioni proposte dal Consiglio d'Europa per permettere alle collettività o autorità territoriali di sviluppare siffatte relazioni costituiscono una considerevole dimostrazione delle capacità di tale organizzazione di proporre un quadro giuridico europeo entro il quale inserire gli sviluppi della prassi che le norme e gli schemi esistenti non prevedevano neppure. Ma la regolamentazione della materia pone altresì in evidenza i limiti di efficacia dell'azione del Consiglio d'Europa.

In virtù del suo statuto, il Consiglio d'Europa può adottare delle raccomandazioni rivolte agli Stati membri e, se del caso, delle convenzioni o degli accordi disciplinati dalle norme classiche del diritto internazionale. In altri termini, e contrariamente a quanto si verifica in ambito comunitario, non esiste un diritto derivato del Consiglio d'Europa. Allorché il Consiglio d'Europa adotta uno strumento

convenzionale, questo non assume automaticamente, dal punto di vista giuridico, efficacia vincolante in virtù della semplice adozione. In quella fase, esso è semplicemente aperto alla firma degli Stati membri, firma che sarà poi soggetta a ratifica, conformemente ai requisiti e alle procedure propri di ciascun ordinamento giuridico nazionale.

Una siffatta convenzione internazionale produrrà quindi effetti giuridici nei confronti di uno Stato membro solo se questo l'ha ratificata. Ciò, da un lato, offre a ciascuno Stato la possibilità di formulare riserve o dichiarazioni e dunque di tarare con precisione il peso degli obblighi che ha accettato alle specificità del proprio sistema giuridico e ai possibili limiti della volontà politica del governo o del Parlamento nazionali. D'altra parte, sebbene la produzione normativa del Consiglio d'Europa sia, grazie alla flessibilità delle modalità di accettazione da parte degli Stati, indiscutibilmente considerevole sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo, è opportuno sottolineare l'assenza, nella maggior parte dei casi, di un meccanismo internazionale di controllo giuridico dell'effettivo rispetto degli obblighi assunti.

Questa relativa "debolezza giuridica" degli strumenti del Consiglio d'Europa si rivela però una carta vincente in alcuni nuovi settori, le cui potenzialità di sviluppo e conseguenze giuridiche non sono state ancora individuate chiaramente dagli Stati, poiché consente alle autorità nazionali di prevedere soluzioni innovative i cui rischi giuridici appaiono limitati proprio in ragione della flessibilità dell'impegno. Esattamente ciò che si è verificato nel settore della cooperazione transfrontaliera.

1.1 Il difficile processo di creazione di norme giuridiche

La *convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali*⁷⁴, aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 21 maggio 1980 a Madrid, è il risultato di anni di riflessioni e di sforzi nell'ambito di tale organizzazione. Dal punto di vista dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, la convenzione doveva diventare la chiave di volta del nuovo edificio che l'organizzazione europea era consapevole di dover costruire per inquadrare giuridicamente le pratiche in pieno sviluppo alle diverse frontiere d'Europa. Sin dal 1964, tale Assemblea parlamentare ha incaricato la propria commissione per i poteri locali di valutare l'opportunità ed eventualmente le modalità di una cooperazione tra autorità locali dei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa, in particolare tra comuni vicini situati alle frontiere degli Stati membri⁷⁵.

Ma, ancor più dei membri della suddetta Assemblea parlamentare, sono stati soprattutto i poteri locali frontaliere - del resto riuniti nell'efficiente *Associazione delle regioni frontaliere d'Europa (ARFE)* - a richiedere l'adozione di un siffatto accordo a livello europeo. Il Consiglio d'Europa appariva loro come la struttura più adeguata e accessibile per far valere la loro istanza. Per queste autorità locali e regionali, la prossimità di una frontiera internazionale comporta pesanti vincoli nella gestione di concrete problematiche locali di loro competenza, quali ad esempio l'adduzione e il trattamento delle acque, la raccolta dei rifiuti, la gestione del mercato del lavoro (in presenza di un bacino d'occupazione transfrontaliero), lo sviluppo dei trasporti pubblici locali o taluni servizi di sicurezza o sanità pubblica (vigili del fuoco, ospedali). Benché alcuni governi nazionali temessero che dietro tali

richieste concrete si celassero rivendicazioni politiche più ampie (nella mente di alcuni dirigenti nazionali lo spettro del separatismo non è mai molto lontano), ciò non si è verificato né all'epoca né in seguito.

Nondimeno, simili apprensioni hanno fatto sì che gli estensori del testo della convenzione in seno al Consiglio d'Europa fossero a loro volta meno propensi a prevedere lo sviluppo di un quadro normativo che promuovesse siffatte pratiche. Di conseguenza, in un primo momento essi hanno tentato di estromettere la questione dal loro programma di lavoro e, perché il progetto andasse avanti, è stata necessaria tutta l'influenza dei parlamentari nazionali e dei rappresentanti regionali e locali⁷⁶. Pertanto, benché la necessità dell'adozione di uno strumento giuridico fosse evidente per gli organi sussidiari del Consiglio d'Europa, gli organi dotati di potere decisionale, controllati dai ministeri degli Affari esteri, hanno accettato non senza riluttanza l'apertura alla firma del testo della convenzione⁷⁷. Di conseguenza, la portata giuridica delle sue disposizioni sarebbe stata nettamente inferiore a quanto previsto dai suoi promotori. Nel 1979, pertanto, quando il testo è stato finalmente adottato, l'Assemblea parlamentare, pur rallegrandosi di tale esito, ha deplorato i numerosi termini estremamente vaghi della convenzione quadro, nonché la conseguente mancanza di precisione e di forza vincolante⁷⁸.

È vero che il contenuto della convenzione quadro è eccessivamente modesto, per non dire privo di consistenza. L'"obbligo" principale è enunciato all'articolo primo, che recita: "ogni Parte contraente s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti. Essa s'adopererà a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna Parte".

L'impegno ad "agevolare e promuovere" non consente alle autorità interessate di ritenersi in diritto di intraprendere azioni di cooperazione transfrontaliera. A maggior ragione, il testo dello strumento convenzionale non offre mezzi utilizzabili per sviluppare e inquadrare giuridicamente la cooperazione. Come precisa la *relazione esplicativa*, adottata dai ministri europei congiuntamente al testo della convenzione⁷⁹, si tratta di un impegno di carattere generale che tiene conto della situazione esistente nei diversi Stati ratificanti la convenzione. Esso implica segnatamente da parte loro un atteggiamento favorevole riguardo ai problemi di cooperazione che vengono loro sottoposti, in particolare per quanto concerne la conclusione di accordi e intese⁸⁰.

Inoltre, per assicurare maggiormente i ministeri degli Affari esteri, non troppo propensi a spalancare le porte alle relazioni tra autorità infrastatali, tali cooperazioni sono state rigorosamente limitate al vicinato, poiché l'articolo 2 specifica: "nella presente Convenzione è considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine⁸¹".

In realtà, per aggirare le resistenze espresse dai ministeri degli Affari esteri e per non presentare un testo del tutto insapore, è stata adottata la soluzione di una convenzione quadro con un contenuto normativo minimo, alla quale si affiancano "modelli e schemi d'accordi, di statuti e di contratti in materia di cooperazione transfrontaliera"⁸². Come precisa la *relazione esplicativa*, il sistema graduato di modelli e di schemi allegati alla convenzione (senza tuttavia esserne parte integrante) mira a fornire, da una parte, agli Stati e, dall'altra, alle autorità territoriali infrastatali una scelta di forme di cooperazione il più possibile adatte ai loro problemi: la convenzione, infatti, non esclude né l'utilizzo di altre forme di accordi, né l'adattamento dei modelli allegati in funzione delle situazioni proprie ad ogni caso specifico di cooperazione transfrontaliera⁸³. Ancor più chiaramente, la *relazione esplicativa* sottolinea che la presenza di tali testi in allegato alla convenzione non obbliga le Parti contraenti a utilizzarli contro le loro intenzioni e neanche ad applicarli così come sono qualora invece intendano farlo. La menzione di tali modelli nella convenzione non conferisce loro valore vincolante, ma implica soltanto l'impegno degli Stati a prestare loro tutta la dovuta attenzione⁸⁴.

È dunque possibile affermare che, dal punto di vista normativo, il testo della convenzione del 1980 è privo del benché minimo effetto giuridico diretto⁸⁵. Di conseguenza, non avendo valore normativo, il suo contenuto non lascerà alcuna traccia nel regolamento (CE) n. 1082/2006.

Tuttavia, è importante sottolineare che, malgrado la valutazione poco positiva formulata a proposito del contenuto normativo, l'impatto indiretto (potremmo dire politico) del testo della convenzione sullo sviluppo della pratica della cooperazione transfrontaliera in Europa è stato considerevole.

In primo luogo, il testo della convenzione costituisce un riconoscimento dell'esistenza del fenomeno della cooperazione transfrontaliera, nonché del diritto delle autorità territoriali - nell'ambito di limiti chiaramente definiti e segnatamente nel rispetto delle esigenze della sovranità territoriale dello Stato in cui esse sono situate - di sviluppare attività che vadano al di là del territorio e dell'ordinamento giuridico nazionali. Il divario tra tale riconoscimento politico e l'assenza nella convenzione di soluzioni giuridiche concrete per le autorità territoriali condurranno all'elaborazione di accordi internazionali di portata geografica più circoscritta tra Stati vicini intenzionati a facilitare lo sviluppo di una siffatta cooperazione⁸⁶.

In secondo luogo, l'esistenza della convenzione consentirà una "normalizzazione" del fenomeno, che uscirà della marginalità mostrando evidenti realizzazioni istituzionali transfrontaliere, quali i progetti Euregio, la Comunità di lavoro delle Alpi occidentali, l'Alpe Adria, l'Arge Alp, la Comunità di lavoro dei Pirenei, la Comunità di lavoro del Giura, il Consiglio del Lemano e, più recentemente, numerose Euroregioni in Europa centrale, per le quali il testo della Convenzione costituisce il fondamento della loro attività. Siffatte realizzazioni istituzionali dimostrano che la realtà del fenomeno delle relazioni transfrontaliere è stata accettata a livello politico, segnatamente dai ministeri degli Affari esteri degli Stati interessati. Tuttavia, le strutture realizzate hanno una capacità d'azione molto limitata per via dell'assenza di un quadro normativo predefinito in cui potersi inserire. Per questo motivo si rendono necessari nuovi sviluppi.

1.2 Il riconoscimento del diritto delle autorità territoriali alla cooperazione e la norma del rinvio alle competenze proprie

Un primo timido e discreto tentativo di riconoscimento del diritto delle autorità territoriali alla cooperazione transfrontaliera appare nella Carta europea dell'autonomia locale, importante strumento del Consiglio d'Europa, la cui portata va ben al di là delle questioni relative alla cooperazione transfrontaliera⁸⁷. L'articolo 10 della Carta, intitolato "diritto di associazione delle collettività locali", recita al paragrafo 3: "Le collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati".

Non si tratta, propriamente parlando, del riconoscimento di un diritto soggettivo⁸⁸ a beneficio delle autorità territoriali, ma le possibilità di cooperazione appaiono già maggiormente tangibili rispetto alla formula astrusa e poco convincente dell'articolo primo della convenzione quadro. La relazione esplicativa della Carta europea specifica che deve essere possibile anche la cooperazione diretta con le autorità locali di altri paesi a titolo individuale, purché le modalità di tale cooperazione rispettino le norme giuridiche eventualmente in vigore in ciascun paese e rimangano nell'ambito delle competenze delle autorità in questione⁸⁹. Non si tratta più solo di impegnarsi ad agevolare e promuovere, ma di far sì che una cooperazione siffatta sia realmente possibile.

È evidente che né la Carta né la relazione esplicativa si pronunciano sulle modalità di attuazione concreta di tale opportunità, limitandosi a rinviare alle disposizioni particolarmente pertinenti della convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (21 maggio 1980, STE n. 106)⁹⁰. Ciò che sorprende è il modo in cui viene formulato tale riferimento, quasi che i commentatori della Carta (che pure erano tra i più ufficiali) non fossero essi stessi convinti dell'efficacia delle disposizioni della convenzione quadro, disposizioni di cui non si dice che sono applicabili o che forniscono un quadro normativo a tale cooperazione, ma soltanto che sono particolarmente pertinenti al riguardo.

L'oggettività di tali debolezze sarà palesata grazie a uno studio condotto dal segretariato del Consiglio d'Europa nel 1990, che sottolineerà come le soluzioni della convenzione quadro, compresi i modelli e gli schemi ad essa allegati, non venivano utilizzate in quanto tali né dagli Stati, né dalle autorità territoriali degli Stati che l'avevano ratificata⁹¹. Pertanto, nel 1992 si decide di mettere in cantiere un *protocollo addizionale alla convenzione quadro*⁹², che sarà aperto alla firma il 9 novembre 1995 presso la sede del Consiglio d'Europa a Strasburgo. Finora il protocollo addizionale è stato ratificato da 17 Stati membri⁹³, mentre 7 di essi lo hanno firmato ma non hanno ancora proceduto alla ratifica⁹⁴.

Il protocollo addizionale mira principalmente a completare il cantiere aperto con la convenzione di Madrid. I quindici anni trascorsi dall'apertura alla firma della convenzione quadro dimostrano l'infondatezza delle apprensioni espresse dai ministeri degli Affari esteri, secondo i quali lo sviluppo di tale cooperazione avrebbe, da una parte, privato lo Stato del monopolio delle relazioni internazionali e, dall'altra, compromesso l'integrità territoriale e la coesione politica degli Stati europei.

D'altro canto, come abbiamo avuto modo di osservare, uno studio condotto nel 1990 dal segretariato del Consiglio d'Europa sottolineava come nessuno Stato parte della convenzione quadro ritenesse che le disposizioni di quel testo fossero state effettivamente utilizzate nell'ambito della pratica della cooperazione transfrontaliera.

Da ultimo, le organizzazioni sorte dopo il 1980 alle frontiere europee per tentare di fornire un quadro istituzionale stabile alle relazioni di cooperazione, fino ad allora a carattere sporadico, risentono di un deficit normativo (per effetto dell'assenza di uno statuto che consenta il riconoscimento della loro personalità giuridica e della questione del collegamento a uno degli ordinamenti giuridici esistenti). Si è quindi tentato di rimediare a tale lacuna.

Da questo punto di vista, il contenuto del protocollo addizionale del 1995 è consistente, a differenza di quello della convenzione quadro. L'acquisizione principale dell'atto legato alla convenzione è espressamente definita all'articolo 1, paragrafo 1: "ogni Parte contraente riconosce e rispetta il diritto delle collettività o autorità territoriali sottoposte alla propria giurisdizione e indicate negli articoli 1 e 2 della convenzione quadro di concludere, nei settori di competenze comuni, accordi di cooperazione transfrontaliera con le collettività o autorità territoriali di altri Stati, secondo le procedure previste dai loro statuti, in conformità con la legislazione nazionale e nel rispetto degli impegni internazionali presi dalle Parti".

Questa volta il riconoscimento del diritto soggettivo delle autorità territoriali (nei limiti dei settori di competenze comuni⁹⁵) di sviluppare relazioni transfrontaliere è acquisito. Le autorità non sono più tenute a far conto sulla volontà degli Stati di "agevolare e promuovere" una cooperazione siffatta, ma possono sviluppare azioni transfrontaliere di propria iniziativa e a pieno titolo. Tale principio si ritroverà in tutti gli strumenti giuridici successivi⁹⁶ al protocollo ed è alla base del diritto alla cooperazione delle autorità territoriali al di là delle loro frontiere nazionali. Lo si ritrova del resto anche nel regolamento relativo al GECT che, all'articolo 3, paragrafo 1, specifica "un GECT è composto da membri, entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale, che appartengono a una o più delle seguenti categorie [...]". Dunque si tratta di una componente dell'*acquis* del Consiglio d'Europa, che non solo coesiste con il regolamento (CE) n. 1082/2006, ma ne informa persino il contenuto.

1.3 La norma del rinvio al diritto nazionale per l'attuazione

Dal momento che le autorità territoriali possono cooperare e che tale cooperazione può non solo essere basata su norme giuridiche, ma anche produrre atti giuridici e perfino creare istituzioni, è opportuno sapere quale sarà il diritto applicabile a tali atti, adottati nel quadro della cooperazione transfrontaliera. Viene dunque enunciata una norma esplicita in materia di attuazione delle decisioni prese nel quadro della cooperazione transfrontaliera:

"le decisioni prese nell'ambito di un accordo di cooperazione transfrontaliera vengono attuate dalle collettività o autorità territoriali nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici e in conformità alle rispettive legislazioni nazionali. Le decisioni così messe in atto sono considerate come aventi il valore

giuridico e gli effetti propri di atti compiuti da queste collettività o autorità nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici" (articolo 2 del protocollo addizionale).

Tale norma istituisce un curioso dualismo. Come precisa la *relazione esplicativa*, infatti, il principio adottato è che la decisione presa nell'ambito degli organi di consultazione non ha valore o effetti giuridici *ex lege*, ma dovrà essere oggetto di una decisione da parte di ciascuna delle collettività o autorità territoriali parti dell'accordo in modo da poter essere, per così dire, "recepita" nell'ordinamento giuridico nazionale di tali autorità, in conformità con le norme procedurali che s'impongono ad esse⁹⁷. In tal modo, le decisioni prese a livello transfrontaliero non hanno in sé valore giuridico, ma impongono alle autorità che le adottano l'obbligo di "recepirlle" nel loro ordinamento giuridico interno per conferire loro tale valore. Resta da risolvere la questione della natura dell'obbligo imposto alle autorità parti di un processo decisionale transfrontaliero: si tratta di un obbligo morale, politico, radicato nelle norme di civile convivenza? Né il protocollo, né gli strumenti successivi hanno fornito una soluzione soddisfacente al riguardo⁹⁸. In genere, la soluzione adottata nei testi posteriori è il rinvio a un diritto nazionale per determinare la natura e la portata degli obblighi⁹⁹ (spesso si tratta del diritto dello Stato membro in cui ha sede l'organismo di cooperazione transfrontaliera, laddove una siffatta struttura è stata istituita)¹⁰⁰. Ciò introduce una disuguaglianza tra le parti e rende difficile, per i membri il cui diritto nazionale non è più applicabile in virtù di tale norma, assumere impegni giuridici sostanziali. Il regolamento (CE) n. 1082/2006 adotta la soluzione che comporta la minore incertezza - secondo la quale il diritto applicabile è quello dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale (articolo 8, paragrafo 2, lettera e) -, ma che purtroppo risulta la meno egualitaria. Per quanto riguarda il diritto applicabile all'attuazione, soluzioni maggiormente innovative verranno adottate in accordi successivi (e anche all'articolo 2 del regolamento relativo al GECT). In conclusione, il contributo del Consiglio d'Europa su questo punto rimane limitato al principio del rinvio al diritto nazionale, senza considerare le possibili modalità di attuazione di tale rinvio.

1.4 La possibilità di creare una struttura giuridica comune

Un altro importante contributo del protocollo addizionale sta nel fatto che esso, allo scopo di rispondere a una richiesta degli attori locali e di "adattarsi" a una prassi ampiamente sviluppata (segnatamente sotto forma di "comunità di lavoro"), prevede la possibilità di conferire un'esistenza giuridica agli organismi di cooperazione transfrontalieri: "gli accordi di cooperazione transfrontaliera conclusi dalle collettività o autorità territoriali possono dare vita a un organismo per la cooperazione transfrontaliera dotato o meno di personalità giuridica" (articolo 3). Se necessario, la personalità giuridica di tale organismo sarà "definita dalla legislazione della Parte contraente in cui ha la sua sede" (articolo 4). In alternativa, è possibile considerare una struttura istituzionale siffatta come "un organismo di diritto pubblico e che i suoi atti 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" (articolo 5). Questa seconda soluzione prospettata non appare priva di incertezze riguardo alle conseguenze giuridiche che potrebbe comportare e diversi Stati hanno deciso di autorizzare esclusivamente formule giuridiche che concordino con il disposto dell'articolo 4, escludendo così i doppi organismi con diritti pubblici paralleli previsti dall'articolo 5,

che rappresentano una realtà istituzionale unica. Una scelta siffatta è d'altronde espressamente autorizzata dall'articolo 8 del protocollo.

Il principio della doppia esistenza giuridica parallela e simultanea non gode, a quanto sembra, del favore degli esperti, in quanto si impone - in buona sostanza - la formula del rinvio a un diritto unico, scelto in funzione della sede dell'organismo di cooperazione transfrontaliera. Ma, anche se il Consiglio d'Europa ha compiuto così un'opera innovativa (sulla falsariga degli accordi di Bruxelles del 1986 e di Isselburg-Anholt), le norme di rinvio che esso propone sono troppo generiche per rivelarsi chiaramente operative. In effetti, un sistema basato sul rinvio alle norme nazionali richiede che si prendano in considerazione, dettagliatamente e specificamente, le istituzioni e le legislazioni dei paesi interessati, condizione non realizzabile nell'ambito di uno strumento giuridico applicabile a più di 40 Stati europei. Per questo motivo, nonostante i progressi innegabili compiuti mediante il protocollo addizionale, la sua attuazione non sembra imporsi a livello generalizzato. Al contrario, gli Stati che desiderano fornire alle loro autorità territoriali un quadro giuridico che consenta lo sviluppo di relazioni transfrontaliere con entità pubbliche di Stati vicini tendono a stipulare accordi internazionali con un campo di applicazione territoriale più limitato e un contenuto molto più preciso, nella maggior parte dei casi accordi bilaterali (cfr. Sezione B).

1.5 L'estensione delle norme alla cooperazione "fuori vicinato"

Il 5 maggio 1998 è stato aperto alla firma dei membri del Consiglio d'Europa un secondo protocollo di cui sono parti 15 Stati membri del Consiglio¹⁰¹, mentre altri 7 lo hanno firmato ma non hanno ancora proceduto alla ratifica¹⁰². Ai sensi dell'articolo 2 della convenzione quadro del 1980, "nella presente Convenzione è considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti". Di conseguenza, le norme della cooperazione transfrontaliera elaborate nel quadro del Consiglio d'Europa si applicano solo alle relazioni di vicinato e non a quelle tra autorità territoriali che non si trovano in un siffatto rapporto di prossimità geografica.

Se le questioni pratiche e politiche della cooperazione tra autorità territoriali lontane sono sicuramente diverse da quelle della cooperazione di vicinato, le questioni giuridiche e le norme atte a consentire lo sviluppo e il funzionamento di una cooperazione "fuori vicinato" sono le medesime, come già sottolineato da una parte della dottrina e degli osservatori¹⁰³.

Inoltre, l'osservazione della pratica rivela che le relazioni al di fuori di un contesto di vicinato geografico hanno subito anch'esse un notevole sviluppo, probabilmente una delle manifestazioni del processo di globalizzazione¹⁰⁴. Era dunque auspicabile disporre di norme giuridiche adottate a livello europeo per regolamentare questo tipo di cooperazione, com'era avvenuto per la cooperazione di prossimità.

Il contenuto del secondo protocollo addizionale può essere sintetizzato in tre articoli molto brevi; in primo luogo l'articolo 3, che specifica: "le Parti contraenti del presente protocollo applicano mutatis mutandis la convenzione quadro alla cooperazione interterritoriale". L'articolo 4 adopera la stessa

formula per ciò che concerne il protocollo addizionale, che, come abbiamo visto, ha una maggiore rilevanza ai fini degli effetti giuridici. Inoltre, l'articolo primo dà una definizione molto ampia della "cooperazione interterritoriale", intesa come "qualsiasi concertazione volta ad instaurare rapporti tra collettività o autorità territoriali di due o più Parti contraenti, diversi da quelli di cooperazione transfrontaliera tra autorità confinanti [...]". Con ciò si dice tutto, ma la definizione ci sembra troppo generica. Quanto alla qualifica di "interterritoriale", alla fine adottata da questo genere di cooperazione, va detto che i promotori del testo, dopo avere a lungo proposto la terminologia "interregionale", si sono resi conto che anche molte grandi città avevano sviluppato questo tipo di cooperazione, per cui hanno preferito utilizzare una definizione più ampia. Ciò crea qualche problema, segnatamente nei casi in cui una cooperazione siffatta venga attuata da autorità che non sono per loro natura territoriali, come ad esempio la Comunità francese del Belgio. La definizione "cooperazione transfrontaliera" ci sembra riflettere e inglobare meglio la diversità delle situazioni esistenti. Anche l'articolo 265 del Trattato di Roma, modificato dal Trattato di Amsterdam, riprende la definizione "cooperazione transfrontaliera"¹⁰⁵.

1.6 Un progetto di accordo che istituisce una legge uniforme

Gli esperti governativi e indipendenti consultati dal Consiglio d'Europa ritengono tuttavia che il regime normativo offerto dalla convenzione quadro e dai suoi due protocolli sia ancora insufficiente, soprattutto perché conduce a un'eccessiva diversità degli organismi che praticano la cooperazione transeuropea¹⁰⁶. Per quanto concerne in particolare lo statuto giuridico delle "Euroregioni", nel 2004 gli esperti del Consiglio d'Europa ritenevano che, per quanto ingegnoso, il sistema stabilito dal protocollo addizionale fosse incompleto. Esso non contiene alcuna norma di base propria, mentre le norme nazionali alle quali rinvia variano molto spesso da un ordinamento giuridico all'altro. Inoltre, è alquanto complesso [...]. Questi diversi elementi rendono il protocollo difficilmente utilizzabile¹⁰⁷.

A motivo di ciò, nel quadro di un gruppo di esperti governativi viene formulato un progetto di protocollo supplementare [...] al fine di proporre agli Stati membri un quadro completo per la costituzione di Euroregioni sotto una forma giuridica nuova, paneuropea, denominata gruppo euroregionale di cooperazione (GEC). Il progetto, che mira a completare il protocollo addizionale del 1995, si limita a proporre per le Euroregioni uno statuto costituito da un insieme di norme internazionali relativamente circostanziate, abbinato a norme nazionali complementari a cui le prime rinviano¹⁰⁸. Il progetto è ambizioso, sia per la forma giuridica¹⁰⁹, sia per l'oggetto, in quanto è volto a istituire un organismo di cooperazione dotato di competenza generale per promuovere, sostenere e sviluppare, a beneficio delle popolazioni, i rapporti di vicinato tra i suoi membri [...] ¹¹⁰. Il progetto è talmente ambizioso che muterà di natura giuridica: l'idea di un protocollo addizionale alla convenzione quadro e al suo primo protocollo¹¹¹ viene abbandonata all'inizio del 2006 in favore del progetto di una nuova convenzione¹¹². Malauguratamente, il progetto, così com'era, non ha ricevuto il consenso degli Stati membri: la maggioranza di quelli che hanno preso posizione ha sostenuto l'adozione di una dichiarazione non vincolante, preferibile a un testo giuridico di diritto internazionale¹¹³. Dunque è poco probabile che uno strumento giuridico siffatto prenda prossimamente forma.

Tuttavia, va sottolineato come l'approccio degli esperti del Consiglio d'Europa si differenzi, per diversi aspetti, dalle soluzioni adottate nel regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT. In primo luogo, l'obiettivo era quello di creare un diritto uniforme, concedendo uno spazio limitato alle disposizioni nazionali che differiscono da uno Stato all'altro a motivo di tradizioni e strutture statali diverse. Ne è risultato un testo internazionale particolareggiato e complesso: il progetto di protocollo n. 3 del 2004 contiene 76 articoli, il progetto preliminare della convenzione del 2006 ne contiene 68. Ciò contrasta notevolmente con il regolamento relativo al GECT, che ne contiene soltanto 16 e ben poche disposizioni di diritto sostanziale. A tale proposito, è interessante notare come le istituzioni della UE, che per mezzo di un regolamento possono adottare norme giuridiche direttamente applicabili e in grado di produrre un effetto uniforme sull'insieme del territorio comunitario¹¹⁴, si siano ampiamente astenute dal farlo: infatti, il regolamento (CE) n. 1082/2006 contiene solo un ristretto numero di disposizioni di diritto sostanziale. Al contrario, il comitato di esperti del Consiglio d'Europa, che dispone di strumenti giuridici strutturalmente inadatti a produrre un diritto di effetto uniforme (dal momento che le convenzioni internazionali non sono necessariamente ratificate da tutti gli Stati e non producono necessariamente gli stessi effetti in ogni ordinamento giuridico nazionale), ha nutrito tale ambizione, finora senza risultati concludenti. Di conseguenza, l'insuccesso delle nobili ambizioni degli estensori di progetti di strumenti giuridici nell'ambito del Consiglio d'Europa pone per ciò stesso sicuramente in evidenza - al di là della possibile delusione per il contenuto talora insufficiente del regolamento relativo al GECT - la saggezza delle proposte della Commissione europea, che sono riuscite a pervenire a un regolamento direttamente applicabile nel lasso di tempo alquanto ragionevole di due anni.

In conclusione, il contributo del Consiglio d'Europa è essenziale a livello di principi, ma molto meno tangibile per ciò che concerne l'adozione di norme efficaci e applicabili. In realtà, anche se il Consiglio d'Europa ha indiscutibilmente svolto un ruolo pionieristico nell'elaborazione di norme giuridiche relative alla cooperazione transfrontaliera in Europa, l'impatto di tali norme sulle realizzazioni concrete resta limitato, a nostro giudizio per tre motivi principali. I modestissimi risultati concreti non impediscono tuttavia a tali norme giuridiche di esercitare un'influenza certa sul contenuto di altri accordi e pratiche internazionali in materia di cooperazione transfrontaliera.

In primo luogo, non tutti gli Stati membri della UE sono vincolati dalle norme adottate nel quadro del Consiglio d'Europa; Cipro, Estonia e Grecia non sono vincolati neppure dalla convenzione quadro del 1980. In queste tre ipotesi è facile percepire i motivi politici che hanno condotto tali Stati a non incoraggiare una cooperazione di vicinato delle loro autorità territoriali con partner situati lungo frontiere contestate. Per quanto attiene al primo protocollo addizionale, ai tre Stati summenzionati che non ne possono diventare parte vanno aggiunti il Belgio, la Danimarca, la Spagna, la Finlandia, l'Ungheria, l'Irlanda, l'Italia, Malta, la Polonia, il Portogallo, la Repubblica ceca, la Romania e il Regno Unito: 16 dei 27 Stati membri della UE, dunque, non sono vincolati da alcuna disposizione sostanziale (rammentiamo che la convenzione quadro non contiene disposizioni giuridiche vincolanti) in materia di cooperazione transfrontaliera! Anche solo da questo punto di vista, l'adozione del regolamento (CE) n. 1082/2006 costituisce un notevolissimo progresso. Lo stesso si può dire della cooperazione interterritoriale, perché il Belgio, la Danimarca, la Spagna, l'Estonia, la Finlandia, la Francia, l'Ungheria, l'Irlanda, l'Italia, la Lettonia, Malta, la Polonia, il Portogallo, la Repubblica ceca,

(la Romania) e il Regno Unito, ovvero 16 Stati membri su 27 (o 15 su 25), non sono vincolati da norme giuridiche europee. Dunque il cosiddetto "*acquis* del Consiglio d'Europa" riguarda più i principi che non il diritto applicabile. Per la maggior parte degli Stati membri della UE, l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT fornisce un primo quadro giuridico multilaterale entro il quale collocare le azioni di cooperazione territoriale.

In secondo luogo, come per ogni testo di diritto internazionale, gli effetti giuridici delle norme della convenzione quadro e dei suoi protocolli addizionali sui soggetti di diritto di un ordinamento giuridico interno (*in casu* le autorità territoriali ed eventualmente i privati) sono determinati da tale ordinamento tramite gli organi (principalmente esecutivi e giudiziari) da esso demandati all'applicazione di tali norme. Ciò rappresenta una differenza sostanziale rispetto al diritto comunitario che, in virtù di una celebre sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 1963, produce effetti direttamente e in modo uniforme in tutti gli Stati parte dei Trattati comunitari.

L'obiettivo del diritto della cooperazione transfrontaliera - che necessariamente concerne rapporti giuridici derivanti da situazioni collegate a diversi ordinamenti (interni) e che produrranno alquanto verosimilmente degli effetti in questi ultimi - sarebbe quello di produrre legittimamente un diritto uniforme, applicabile a siffatte relazioni, quali che siano il territorio e l'ordinamento giuridico nell'ambito dei quali le norme produrrebbero i loro effetti. La realtà è ben diversa e l'articolazione delle norme della convenzione quadro, completate dai protocolli addizionali, nell'ambito degli ordinamenti giuridici interni è ben lontana dal produrre soluzioni uniformi. Ad esempio, le disposizioni del protocollo addizionale che rimandano al "diritto della Parte contraente" sono interpretate in modo molto diverso da uno Stato all'altro: alcuni ritengono che tale rinvio si riferisca soltanto alle leggi specifiche in materia di cooperazione transfrontaliera, altri ritengono invece che il rinvio consenta l'utilizzo di qualsiasi atto normativo dell'ordinamento giuridico interno, purché di natura legislativa.

Per tale ragione, il diritto del Consiglio d'Europa non può pervenire alla creazione di un corpus di norme uniformi applicabili alle cooperazioni transfrontaliere, in qualsiasi luogo d'Europa esse si svolgano, e ciò ne limita l'interesse concreto sia per gli Stati sia per le autorità territoriali.

In terzo luogo, il diritto della cooperazione transfrontaliera sviluppatosi in seno al Consiglio d'Europa, non potendo proporre norme che producano effetti giuridici uniformi in tutti gli ordinamenti nazionali, proporrà invece delle norme di collegamento a (o eventualmente di articolazione tra) uno o più ordinamenti giuridici interni. A motivo di ciò, il diritto della cooperazione transfrontaliera del Consiglio d'Europa non contiene norme sostanziali proprie: persino il riconoscimento del diritto alla cooperazione transfrontaliera viene effettuato mediante un rinvio alle competenze di ciascuna autorità territoriale, come determinate dal diritto interno.

Una "strategia giuridica" siffatta è perfettamente valida e atta a produrre risultati efficaci. Tuttavia, i rinvii agli ordinamenti giuridici interni riguardano in pratica norme ben precise, spesso di contenuto o di natura diversi a seconda dell'ordinamento giuridico. Di conseguenza, è auspicabile che i rinvii al diritto nazionale siano il più precisi possibile, al duplice scopo di rassicurare le autorità centrali sul

fatto che quei testi internazionali non rappresentano per le loro autorità territoriali una porta aperta sull'universo periglioso delle relazioni internazionali e di fornire la massima certezza giuridica alle autorità territoriali desiderose di sviluppare una siffatta cooperazione.

La diversità tra i sistemi istituzionali e gli ordinamenti giuridici dei 45 Stati membri del Consiglio d'Europa rende impossibile l'esercizio di rinvii mirati con precisione a determinate norme o istituzioni di ciascun ordinamento interno mediante uno strumento convenzionale unico a livello europeo. Per questo motivo molti Stati membri del Consiglio, parallelamente allo sviluppo di norme a livello europeo, stipulano accordi bilaterali (o accordi multilaterali limitati, come ad esempio l'accordo di Karlsruhe del 1996 che interessa quattro Stati¹¹⁵) che consentono loro di effettuare rinvii molto precisi alle specificità degli ordinamenti giuridici in questione.

Il quadro relativamente severo che abbiamo tracciato del contributo del Consiglio d'Europa allo sviluppo di un diritto della cooperazione transfrontaliera non riduce tuttavia l'importanza del ruolo che tale organizzazione ha svolto e può ancora svolgere in futuro¹¹⁶. Infatti, i risultati concreti molto modesti non impediscono a queste norme giuridiche, sviluppate in un quadro multilaterale europeo, di avere un influsso rilevante sul contenuto di altri accordi e pratiche internazionali, ivi compreso il regolamento relativo al GECT, come vedremo più oltre. Al diritto del Consiglio d'Europa si può rimproverare di non essere formulato in termini che consentano di renderlo agevolmente e direttamente operativo. Tuttavia è innegabile che, sotto il profilo politico e concettuale, gli sforzi congiunti degli Stati europei in seno al Consiglio d'Europa hanno reso possibile il riconoscimento (1980) e quindi la nascita vera e propria (1995) di un diritto europeo della cooperazione transfrontaliera.

2. *Il diritto comunitario*

Il diritto comunitario presenta procedure di adozione degli atti diverse, in quanto più regolamentate ed efficaci, rispetto a quelle del diritto internazionale classico, anche se inserito in un quadro istituzionale elaborato come quello del Consiglio d'Europa¹¹⁷. In compenso, esso esige che gli attori competenti, in particolare la Commissione, che dispone dell'esclusiva del potere d'iniziativa¹¹⁸, basino la propria azione sulla competenza conferita alla Comunità dal Trattato CE¹¹⁹. Ora, il Trattato CE non contiene alcuna competenza specifica relativa alla cooperazione territoriale o transfrontaliera¹²⁰, motivo per cui nessun quadro giuridico preciso è stato finora sviluppato in ambito CE.

Il Trattato di Roma contiene una clausola particolare che permette, previo il consenso dell'insieme degli Stati membri, di adottare le disposizioni adeguate "quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti"¹²¹. Ma la clausola mira soltanto a realizzare uno degli scopi della Comunità, nel quadro del funzionamento del mercato comune. La dottrina e la giurisprudenza¹²² - nonché il Trattato CE al titolo I, articolo 5 - ammettono che le modalità di realizzazione nazionali o infranazionali di tali scopi della Comunità, come pure l'attuazione delle norme comunitarie e la realizzazione dell'integrazione europea, non incidono sulle

modalità organizzative degli Stati membri. Di conseguenza, la norma dell'articolo 235 non trova applicazione in un caso siffatto.

Tuttavia, la modifica del Trattato di Roma operata ad Amsterdam ha introdotto il concetto di cooperazione transfrontaliera¹²³ nel Trattato, nel quale ora si prevede che "il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dal presente Trattato e in tutti gli altri casi in cui una di tali due istituzioni lo ritenga opportuno, *in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera*"¹²⁴. L'inciso è quanto meno curioso, giacché vi si prevede che il Comitato delle regioni venga consultato su una materia apparentemente non contemplata dal Trattato comunitario. Tuttavia, avremo modo di vedere come le politiche comunitarie si siano occupate della questione molto prima della modifica introdotta ad Amsterdam.

2.1 **La questione transfrontaliera per mezzo della coesione economica e sociale: esigenze poste dai regolamenti relativi agli strumenti finanziari**

La coesione e l'importante politica ad essa collegata appariranno in due tempi: nel 1975, con la creazione di un Fondo europeo di sviluppo regionale, e successivamente tramite l'inserimento nel Trattato comunitario, mediante l'Atto unico del 1987, di un nuovo titolo relativo alla politica di coesione economica e sociale (articoli da 130 A a 130 E del Trattato CE, attualmente articoli 158-162).

Sin dal 1975, l'articolo 5 del regolamento FESR stabilisce che la Commissione dovrà, al fine di determinare le condizioni per la concessione del contributo finanziario previsto, tener conto soprattutto "del carattere frontaliere dell'investimento, cioè quando l'investimento è localizzato in una delle regioni contigue a uno o più Stati membri"¹²⁵. La Commissione si è attenuta a tale criterio e nel 1990, a seguito della modifica del Trattato comunitario mediante l'Atto unico, allorché le è stato affidato il compito di coordinare e razionalizzare l'utilizzo dei fondi strutturali, ha istituito il programma d'iniziativa comunitaria Interreg, che sarà rinnovato fino al 2006. In tale contesto, la Commissione ha definito tre tipi di azioni prioritarie:

- pianificazione e realizzazione congiunte di programmi transfrontalieri,
- identificazione di misure volte a migliorare il flusso transfrontaliero di informazioni nell'ambito delle regioni di frontiera [...],
- creazione di strutture istituzionali e amministrative miste destinate a sostenere e promuovere la cooperazione¹²⁶. La Commissione quindi, anche in mancanza di una base giuridica che consentisse l'elaborazione di misure di carattere normativo, ha spinto gli attori nazionali e infranazionali di tale cooperazione a concentrarsi intorno alle zone frontaliere e a istituire strutture di cooperazione comuni. Tuttavia l'azione della Comunità, non disponendo della capacità giuridica di proporre un quadro normativo comunitario a tale scopo, si è limitata a svolgere un ruolo incentivante. Abbiamo dunque visto come esistano numerose "norme comunitarie" che si applicano alla cooperazione (all'epoca unicamente transfrontaliera, dunque di vicinato). Sarà necessario attendere il programma Interreg II (1994-1999) per assistere all'inserimento delle sezioni B (cooperazione transnazionale) e C (cooperazione interregionale)

nel programma Interreg. Da quel momento, esse faranno tutte parte dell'ambito della cooperazione territoriale.

L'iniziativa comunitaria Interreg II insiste con forza ancora maggiore sulla necessità di strutture istituzionali comuni: nell'ambito della concessione di aiuti comunitari alle zone frontaliere a titolo della presente iniziativa, la Commissione accorderà la priorità alle proposte elaborate in cooperazione con le autorità regionali e locali nelle zone frontaliere e, nelle zone frontaliere interne, a quelle che comportino la creazione o lo sviluppo di strutture istituzionali o amministrative miste destinate ad estendere e approfondire la cooperazione transfrontaliera tra istituzioni pubbliche, organizzazioni private e organismi volontari. Nella misura del possibile, tali strutture istituzionali o amministrative miste dovranno essere competenti ad attuare progetti elaborati congiuntamente facendo assegnamento sulle proprie risorse¹²⁷. La precisione delle aspettative formulate dalla Commissione in quest'ultima comunicazione corrisponde pienamente all'obiettivo la cui realizzazione dovrebbe essere consentita dal GECT.

Ma il semplice metodo dell'incentivazione, basato sul concetto secondo il quale la norma che consente la creazione di istituzioni transfrontaliere miste esiste anche al di fuori del diritto comunitario (segnatamente grazie alle disposizioni elaborate dal Consiglio d'Europa) non può funzionare da solo. I problemi giuridici, infatti, sono tanto rilevanti da rendere quasi impossibile la costituzione di una struttura istituzionale transfrontaliera chiaramente definita sotto il profilo giuridico (sia per quanto riguarda la sua esistenza, sia per le norme giuridiche applicabili a tali atti) alla quale si possa affidare la realizzazione di progetti transfrontalieri. Di conseguenza, pur senza abbandonare l'obiettivo di una cooperazione lungo le frontiere interne ed esterne, la Commissione dovrà tenere conto delle osservazioni critiche - segnatamente della Corte dei conti¹²⁸ - nel definire le priorità del PIC Interreg. L'idea secondo cui può esistere una "specializzazione funzionale" tra il Consiglio d'Europa, che elabora il quadro normativo che consente la creazione e il funzionamento di strutture istituzionali transfrontaliere, e la CE, che promuove lo sviluppo delle attività transfrontaliere (poi transnazionali e interregionali), si rivela dunque irrealistica.

2.2 Il ricorso a uno strumento di diritto comunitario concepito per un altro scopo: il GEIE

La Commissione, prendendo in considerazione le conseguenze della realizzazione del mercato comune sulle esigenze organizzative degli attori economici, soprattutto per tener conto delle opportunità e delle limitazioni legate a quel mercato, propone l'istituzione nel diritto comunitario di un Gruppo europeo di interesse economico¹²⁹. La proposta si basa sull'osservazione "che la realizzazione di tale mercato unico e il rafforzamento della sua unità rendono auspicabile segnatamente la creazione per le persone fisiche, società e altri enti giuridici, di un contesto giuridico che faciliti l'adattamento delle attività alle condizioni economiche della Comunità; che a tal fine è necessario che le persone fisiche, la società e gli altri enti giuridici possano effettivamente cooperare oltre le frontiere¹³⁰".

Se dunque lo scopo di tale gruppo sembra confarsi alla cooperazione transfrontaliera tra autorità territoriali - i poteri locali o regionali sono per lo più delle entità giuridiche e quindi possono essere interessati a tale titolo - desideriamo tuttavia sottolineare che il suo scopo "è soltanto quello di

facilitare o di sviluppare l'attività economica dei suoi membri per permettere loro di migliorare i propri risultati". Ora le autorità territoriali, nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale, generalmente non perseguono un fine economico diretto (per proprio conto¹³¹), anche se l'obiettivo globale della coesione economica e sociale è segnatamente quello dello sviluppo economico.

Il carattere precipuamente economico e ausiliario¹³² del gruppo europeo di interesse economico lo rende quindi poco adatto alle attività di cooperazione transfrontaliera, benché sia stato possibile realizzare alcune esperienze positive mediante tale strumento. Tra gli esempi repertoriati citiamo: il GEIE La Thuile-La Rosière "Sud Mont-Blanc" (gestione di una stazione di sci); il GEIE "Agenzia transfrontaliera dell'eurocittà basca di Bayonne-San Sebastian"; il GEIE "Euroregione" che associa Bruxelles, le Fiandre, il Kent, la Vallonia e la regione Nord-Passo di Calais e il GEIE Triurbir AEIE, che associa le città di Castelo Branco (Portogallo), Caceres e Plasencia (Spagna).

Inoltre, a differenza del GECT, il gruppo europeo di interesse economico richiede il riconoscimento di una capacità giuridica, ma non necessariamente di una personalità giuridica propria¹³³. Nel settore della cooperazione (soprattutto transfrontaliera), una delle maggiori difficoltà è rappresentata proprio dall'assenza di norme chiare sulla personalità giuridica degli organismi di cooperazione misti. Queste due difficoltà rendono il gruppo europeo di interesse economico una struttura inadatta alle esigenze della cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale tra autorità pubbliche infrastatali, come d'altronde hanno espressamente riconosciuto le istituzioni comunitarie. Infatti, nei considerando del regolamento relativo al GECT si precisa che "gli strumenti esistenti, quali il gruppo europeo di interesse economico, si sono rivelati poco adatti ad organizzare una cooperazione strutturata nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg per il periodo di programmazione 2000-2006¹³⁴".

Possiamo dunque concludere che, sebbene il gruppo europeo di interesse economico si sia rivelato in casi particolari uno strumento giuridico in grado di esprimere un'attività di cooperazione specifica, esso lo è stato più come fonte d'ispirazione di una struttura di cooperazione transnazionale flessibile che come un vero e proprio strumento giuridico concernente la cooperazione tra poteri territoriali facenti capo a Stati diversi.

In un contesto più generale, rileviamo altresì che il diritto comunitario, pur promuovendo lo sviluppo della cooperazione territoriale (mediante le condizioni per la concessione di contributi finanziari) e fornendo strumenti utilizzabili in determinate circostanze per agevolare talune cooperazioni transnazionali (come il GEIE), non ha mai proposto, prima dell'adozione del regolamento relativo al GECT, un quadro normativo pertinente ed efficace che consentisse lo sviluppo di una cooperazione dotata di un'adeguata certezza giuridica.

B. A LIVELLO BILATERALE (O MULTILATERALE)

A differenza delle norme giuridiche vigenti o che potrebbero esistere a livello europeo e che potrebbero rivelarsi utilizzabili, all'occorrenza, per l'attuazione di attività di cooperazione in seno alla UE, va da sé che le soluzioni materiali previste dagli accordi bilaterali o multilaterali non sono come

tali direttamente applicabili a livello europeo, se non nella prospettiva di una cooperazione transfrontaliera realizzata nell'ambito geografico coperto da ciascuno di tali accordi. Per contro, alcuni di tali accordi hanno permesso lo sviluppo di soluzioni giuridiche interessanti, sia come alternative, sia come modello esplicativo del funzionamento di una struttura transfrontaliera sul modello del GECT. Ed è proprio in ragione delle soluzioni giuridiche che essi hanno permesso di sviluppare, le quali hanno assunto la valenza di modelli, che riteniamo interessanti le modalità elaborate a livello di cooperazione bilaterale.

Ci sembra necessario, tanto sotto il profilo storico che in termini di contenuto e di logica giuridica degli accordi, operare una distinzione tra gli accordi di vicinato, volti a regolamentare in maniera ad hoc le questioni sorte relativamente a una frontiera specifica tra Stati (1) - che possono includere le modalità di associazione dei diversi attori pubblici in una logica affine a quella del GECT - e gli accordi tra Stati conclusi al fine di proporre un quadro normativo alle attività di cooperazione degli attori pubblici infrastatali (2). Come avremo modo di osservare, in entrambi i casi le soluzioni formulate sono maggiormente rilevanti e innovative in confronto a quelle elaborate a livello europeo, soprattutto perché la difficoltà di trovare una soluzione comune è minore laddove il numero degli interlocutori è limitato a due o pochi di più.

1. *Le soluzioni ad hoc*

Esistono numerosissimi accordi tra Stati vicini, una parte dei quali mira esplicitamente a sviluppare la cooperazione in prossimità delle frontiere. Tali accordi non intendono, come il regolamento relativo al GECT, instaurare un quadro giuridico nell'ambito del quale gli attori potranno, in base alle loro esigenze, sviluppare cooperazioni particolari. Al contrario, essi tendono a regolamentare situazioni specifiche mediante dei meccanismi formulati appositamente in rapporto a una situazione (segnatamente istituzionale) e a questioni chiaramente definite. Di conseguenza, essi non presentano alcun interesse per ciò che concerne il regolamento (CE) n. 1082/2006, perché riguardano esclusivamente le relazioni di vicinato e non la cooperazione transnazionale o interregionale e soprattutto perché rientrano in una logica diversa da quella del regolamento comunitario. Ci sembra invece molto interessante esaminarli nella prospettiva dell'istituzione dei GECT, in particolare di quelli eterogenei¹³⁵, che riuniscono nel loro campo di applicazione Stati e autorità territoriali.

Infatti, come abbiamo già visto¹³⁶ e come torneremo a osservare (cfr. paragrafo 2 della presente sezione), mentre le esigenze giuridiche relative all'elaborazione di un quadro normativo per le attività future imponevano una distinzione e una compartimentazione nette tra gli Stati e le autorità territoriali infrastatali, gli accordi di vicinato ad hoc non devono necessariamente tenere conto di tale separazione. In realtà, gli Stati (sovrani) si accordano su particolari modalità di cooperazione e sono parti attive alla loro realizzazione, dunque possono senz'altro decidere di associare le loro autorità territoriali a dei meccanismi di cooperazione, come del resto spesso avviene. Di conseguenza, tra i meccanismi di cooperazione relativi a numerosi accordi di tale tipo riscontriamo l'esistenza di commissioni o comitati bilaterali, nell'ambito dei quali attori locali o regionali si associano spesso ad autorità statali. Siffatte commissioni miste sono state istituite (e molte di esse sono ancora in attività)

intorno alle frontiere dell'Europa occidentale alla fine degli anni Sessanta o all'inizio del decennio successivo. Troviamo così accordi che istituiscono:

- una commissione per l'assetto del territorio tra Repubblica Federale tedesca e Paesi Bassi (1967),
- una commissione intergovernativa per la cooperazione nelle regioni di confine tra Francia, Germania e Lussemburgo (1969),
- una commissione per la gestione delle regioni frontaliere tra Francia e Belgio (1970),
- nell'ambito del Benelux, una sottocommissione per la cooperazione regionale tra Belgio e Lussemburgo (1971),
- una commissione per la cooperazione tra Francia e Germania in materia di assetto territoriale (1971),
- una commissione bilaterale per l'assetto del territorio tra Germania e Svizzera (1973),
- una commissione in materia di assetto territoriale nelle regioni frontaliere tra Germania e Austria (1973),
- una commissione per lo studio dei problemi di vicinato tra il cantone di Ginevra e i dipartimenti francesi dell'Ain e dell'Alta Savoia (ma firmata da Francia e Svizzera e non dalle entità infrastatali menzionate nella sua denominazione) (1973),
- una commissione internazionale per lo studio di soluzioni ai problemi di vicinato nelle regioni frontaliere tra Germania, Francia e Svizzera (1975),
- una commissione frontaliere tra Francia e Italia (1981).

Tali modalità di cooperazione sono state gradualmente abbandonate, molto probabilmente a motivo degli sforzi - compiuti nell'ambito del Consiglio d'Europa e poi ripresi nei quadri bilaterali - volti a istituire un quadro giuridico che consentisse in seguito lo sviluppo di una cooperazione su iniziativa delle autorità infrastatali. Segnaliamo tuttavia che, sin dal 1993, nell'ambito delle relazioni tra gli Stati dell'Europa centrale e orientale, riallacciate proprio mediante tale pratica, numerose realizzazioni transfrontaliere sono frutto di accordi conclusi, in un primo momento, a livello interstatale. Ad esempio, benché la sua denominazione possa risultare fuorviante, l'Euroregione dei Carpazi, all'attività della quale sono associati attori locali, è frutto di un accordo del 1993 tra i ministri degli Affari esteri di Ungheria, Polonia, Slovacchia e Ucraina. Analogamente, il patto di stabilità per l'Europa sudorientale è stato adottato a Colonia dai rappresentanti dei governi, ma associando attori territoriali locali e regionali alle modalità di attuazione delle cooperazioni.

La cooperazione transfrontaliera era entrata in una logica di sussidiarietà, nel contesto della quale gli attori nazionali stabilivano i quadri normativi mediante accordi quadro (cfr. Sezione 2) e gli attori locali e regionali negoziavano e attuavano progetti concreti in tale ambito. Il regolamento (CE) n. 1082/2006 costituisce dunque una sorta di rivoluzione, dal momento che ricolloca gli Stati tra gli attori dei progetti di cooperazione territoriale e non li confina più al ruolo di organizzatori del quadro giuridico¹³⁷, ma restituisce loro una prospettiva di attori nella logica di una gestione basata sui principi della *governance* a più livelli nelle relazioni tra Stati europei e loro territori¹³⁸. Tali principi sono d'altronde, sin dal 2001, alla base dell'approccio alla *governance* europea sostenuto dalla

Commissione europea¹³⁹ e che il regolamento relativo al GECT ha semplicemente trasposto nel quadro particolare della cooperazione territoriale.

I diversi meccanismi ad hoc istituiti nel quadro delle cooperazioni bilaterali possono costituire un oggetto di studio interessante per prevedere soluzioni concrete per l'istituzione di GECT eterogenei.

2. *Gli accordi quadro*

La tendenza principale della cooperazione transfrontaliera, sviluppatasi soprattutto a partire dalla fine degli anni Ottanta, va in direzione di una netta divisione del lavoro tra gli Stati, che stabiliscono i quadri normativi di una cooperazione tra entità infrastatali appartenenti a Stati diversi, e gli attori regionali o locali, i quali elaborano e attuano progetti concreti di cooperazione, nell'ambito delle competenze loro attribuite e con l'obiettivo di soddisfare le esigenze delle popolazioni interessate. Tale logica si ritrova nella convenzione quadro di Madrid del 1980, che nel suo allegato opera una distinzione tra accordi da stipulare tra Stati e accordi da stipulare tra autorità territoriali (cfr. il punto A.1.1 del presente capitolo).

Gli accordi quadro svilupperanno il concetto di struttura di cooperazione tra entità infrastatali e prevedranno modalità di cooperazione che molto spesso contemplano la costituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera dotato di personalità giuridica. Esamineremo in questa sede le diverse soluzioni formulate e proposte, per essere in grado di analizzare la loro rilevanza ai fini del GECT (e viceversa, considerato che il ricorso al GECT non è affatto obbligatorio¹⁴⁰, e dunque taluni attori territoriali, situati in un territorio in cui esiste già una soluzione prevista da un accordo quadro bilaterale, potrebbero privilegiare il ricorso a tali soluzioni giuridiche "a discapito" del GECT).

Le modalità di cooperazione rilevanti ci sembrano le seguenti: la possibilità per gli attori territoriali di ricorrere a una cooperazione fondata in diritto, ma priva di una particolare struttura giuridica (senza organismo di cooperazione transfrontaliera) (2.1). In secondo luogo, la possibilità per i partner di affidare l'esecuzione di un compito a uno solo di essi per conto della loro comunità (2.2). Il caso più complesso, e che sarà opportuno suddividere in sottocategorie, è quello nel quale è prevista la costituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera (2.3). In tal caso, infatti, è necessario distinguere tra diverse soluzioni: organismi di cooperazione transfrontaliera senza personalità giuridica (2.3.1), organismi di cooperazione transfrontaliera dotati di personalità giuridica di diritto privato (2.3.2), organismi di cooperazione transfrontaliera dotati di personalità di diritto pubblico mediante rinvio ad una struttura esistente in un diritto nazionale (2.3.3.) e organismi di cooperazione transfrontaliera le cui caratteristiche sono definite principalmente dai partner e sussidiariamente da un diritto nazionale (2.3.4).

2.1 **La possibilità di un accordo di cooperazione transfrontaliera senza struttura permanente (convenzione)**

In termini giuridici, è la soluzione più semplice e può rivelarsi efficace per certi compiti la cui soluzione risieda semplicemente nella normazione. Ad esempio, un accordo sulla retrocessione fiscale

transfrontaliera o sul finanziamento comune di una realizzazione situata nel territorio di un solo Stato, può senz'altro essere interamente definito mediante convenzione, senza richiedere la creazione di una struttura permanente di cooperazione per garantire l'attuazione della soluzione prescelta. Il protocollo addizionale alla convenzione di Madrid prevedeva implicitamente tale soluzione (l'articolo 1, paragrafo 2, e gli articoli 2 e 3 fanno riferimento ad "accordi di cooperazione transfrontaliera", senza che questi siano definiti). Com'è noto, un accordo siffatto non può produrre effetti diretti¹⁴¹, ma "ricade esclusivamente sotto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali che lo hanno concluso"¹⁴² e può eventualmente "dare vita ad un organismo per la cooperazione transfrontaliera" (articolo 3). Per converso, non viene fornita alcuna indicazione in merito al diritto applicabile alla convenzione stessa. Fortunatamente, la lacuna sarà colmata nei successivi accordi bilaterali.

La Convenzione Benelux del 1986 è più esplicita in merito alla denominazione, dal momento che prevede la conclusione di accordi amministrativi¹⁴³, ma ben poco viene detto del diritto ad essi applicabile e degli eventuali limiti del loro contenuto.

L'accordo di Isselburg-Anholt, che interessa la Germania e i Paesi Bassi, prevede invece la conclusione di accordi di diritto pubblico tra organismi pubblici, dal momento che, in virtù del loro diritto nazionale, gli organismi pubblici interessati sono autorizzati a concluderne¹⁴⁴. La conclusione di siffatti accordi è dunque eventualmente subordinata alle disposizioni del diritto nazionale. Gli accordi devono necessariamente avere una forma scritta¹⁴⁵ e contemplare sia una disposizione sulle condizioni alle quali è possibile porre fine alla cooperazione¹⁴⁶, sia una norma che stabilisca il modo in cui i partner dell'accordo devono comportarsi in caso di responsabilità nei confronti di terzi in virtù dell'accordo¹⁴⁷. Seguendo la logica del protocollo addizionale alla convenzione di Madrid, si prevede inoltre che, ove non diversamente disposto dalla convenzione, il diritto applicabile sia quello dello Stato contraente nel cui territorio l'obbligo in questione derivante dall'accordo dovrà essere onorato¹⁴⁸.

Il trattato di Bayonne (Francia-Spagna) prevede delle convenzioni di cooperazione transfrontaliera, che costituiscono lo strumento della cooperazione transfrontaliera nel quadro di quel trattato¹⁴⁹ e hanno l'obiettivo di permettere alle autorità territoriali, nei settori d'interesse comune, di creare e gestire strutture o servizi pubblici e coordinare le proprie decisioni¹⁵⁰. Per contro, come nel caso del GECT, si specifica che non possono essere oggetto di convenzione né i poteri di polizia né quelli di regolamentazione e neppure i poteri che le collettività territoriali o le loro autorità esercitano in quanto agenti dello Stato per la Parte francese o a motivo del potere delegato dallo Stato per la Parte spagnola¹⁵¹. Infine, come nell'accordo di Isselburg-Anholt, si prevede che le parti possano scegliere il diritto applicabile all'accordo tra quelli degli Stati parti, ma anche che, in caso di controversie relative al rispetto di tali obblighi, la giurisdizione competente sia quella della Parte contraente il cui diritto è stato scelto¹⁵². Tale precisazione appare molto utile in termini di certezza giuridica, ma ha lo svantaggio di accrescere la disuguaglianza di diritto tra i partner dell'accordo di cooperazione transfrontaliera, uno dei quali è tenuto a operare nell'ambito del diritto dello Stato confinante e non nel proprio, per quanto riguarda sia il merito, sia la forma.

A tale proposito, un altro contributo è rappresentato dalla formulazione delle limitazioni poste a tale tipo di convenzione tramite l'accordo di Karlsruhe, che adotta una formula più chiara, ossia la seguente: non possono essere oggetto di convenzioni di cooperazione né i poteri che un'autorità locale esercita in quanto agente dello Stato né i poteri di polizia né quelli di regolamentazione¹⁵³. Ma ancor più interessante, per quanto apparentemente ovvia, è la precisazione che la convenzione di cooperazione non può avere per effetto di modificare né lo statuto né le competenze delle autorità territoriali o degli organismi pubblici locali che ne sono parti¹⁵⁴. Ricordiamo ancora il trattato di Valencia (tra Spagna e Portogallo), che stabilisce un elenco dei contenuti possibili per le convenzioni di cooperazione tra autorità territoriali, nel quale si distingue tra scopi, obiettivi e materie e queste ultime prevedono esclusioni della stessa portata di quelle dell'accordo di Karlsruhe¹⁵⁵. Tali limiti, che si ritrovano nel regolamento relativo al GECT¹⁵⁶, sembrano dunque comunemente riconosciuti, ad eccezione dell'accordo Benelux del 1985, il quale prevede che, oltre a creare mediante una convenzione un organismo pubblico di cooperazione, le collettività o autorità territoriali possono attribuirgli competenze normative e amministrative¹⁵⁷. Tale soluzione, isolata, non sembra avere dato luogo a una pratica significativa e la limitazione dei compiti che possono essere svolti mediante una convenzione tra autorità infrastatali sembra ragionevole.

Tuttavia, è necessario sottolineare che le limitazioni esistenti nei diversi accordi esaminati sono meno sostanziali di quelle previste dall'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento relativo al GECT, che, vietando ogni compito relativo ai "poteri conferiti dal diritto pubblico", sembra rendere impossibile l'attribuzione di qualsiasi compito, poiché in tutti gli Stati europei le autorità territoriali vedono le proprie competenze definite dal diritto pubblico. Si tratta perfino di un principio fondamentale della nozione di Stato di diritto, che tutti gli Stati membri della UE sono tenuti a rispettare ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato UE¹⁵⁸. L'analisi comparativa ci mostra dunque che, per quanto concerne i compiti attribuibili nel quadro di una cooperazione territoriale, è possibile che il regolamento del 2006 sia eccessivamente restrittivo.

Da questo studio comparativo è possibile trarre un altro interessante insegnamento, ossia che in tutti gli strumenti giuridici la cooperazione mediante una convenzione tra partner (che non conduce obbligatoriamente alla creazione di una struttura permanente di cooperazione transfrontaliera) costituisce una modalità di cooperazione autonoma, mentre ciò non avviene nel regolamento relativo al GECT. Pertanto, nei casi in cui la cooperazione non richieda necessariamente un organismo di cooperazione transfrontaliera, il regolamento (CE) n. 1082/2006 si dimostrerà pertanto inadatto¹⁵⁹ e sarà utile per i partner interessati disporre di un altro strumento giuridico quadro su cui basare la loro cooperazione, strumento che al momento non esiste affatto per tutte le frontiere d'Europa.

2.2 Convenzione di cooperazione che consente di affidare l'esecuzione di un compito di interesse comune a uno dei partner

Tale soluzione, relativamente leggera in termini istituzionali, può rivelarsi molto efficace allorché lo svolgimento di un compito è chiaramente localizzato nel territorio di uno solo dei partner. La soluzione è esplicitamente prevista dagli accordi di Isselburg-Anholt (che sembra assegnare agli accordi di diritto pubblico il compito principale di attuare un siffatto meccanismo¹⁶⁰) e di Karlsruhe

(in cui si prevede che uno o più partner possano affidare un mandato, una delega o una concessione di servizio pubblico a uno di essi o a un organismo di cooperazione transfrontaliera mediante una convenzione di cooperazione¹⁶¹). L'accordo di Karlsruhe specifica che, in circostanze analoghe, il partner o l'organismo di cooperazione transfrontaliera che svolga uno o più compiti per conto di un altro lo fa a nome ed in base alle direttive di quest'ultimo¹⁶² e nel rispetto del diritto nazionale del partner che detiene una posizione preminente (articolo 5, paragrafo 1). Tale soluzione appare complessa sia in termini di efficacia che di certezza giuridica.

Si noti che, per quanto concerne tale particolare modalità di cooperazione, il regolamento relativo al GECT la prevede espressamente al suo articolo 7, paragrafo 5, ma con una particolarità: il GECT in questo caso è tenuto a demandare l'esecuzione dei propri compiti a uno dei suoi membri. La soluzione, del tutto originale rispetto alle esperienze esistenti, è forse motivata da una difficoltà strutturale, il fatto che il regolamento relativo al GECT non preveda la possibilità di concludere una convenzione senza istituire un GECT, e si tratta dunque di una complicazione derivante dalla formulazione del regolamento? O si tratta invece di una norma originale che mira a favorire la creazione di un organismo transfrontaliero comune, a costo di consentire a quest'ultimo, segnatamente di fronte al possibile rischio di un blocco della sua azione, di aggirare il problema trasferendo a uno dei suoi membri, a seguito di una decisione presa all'unanimità, il compito inizialmente assegnato all'organo nella sua collegialità? Le nostre ricerche non sono riuscite a chiarire questo punto. Ciò nondimeno, malgrado alcune affinità, le soluzioni previste dagli accordi quadro bilaterali e quella adottata dal regolamento (CE) n. 1082/2006 sono sostanzialmente diverse.

2.3 Possibilità per i partner di creare un organismo di cooperazione transfrontaliera

Tale soluzione, che pare assumere grande rilevanza nella pratica, corrisponde ampiamente allo scopo del regolamento relativo al GECT e a un obiettivo che la Commissione aveva da tempo assegnato alle entità coinvolte in programmi di cooperazione transfrontaliera, ovvero quello di istituire un ente unico in grado di gestire il programma e le azioni su entrambi i lati della frontiera¹⁶³. Di conseguenza, se nella pratica la possibilità di creare siffatte strutture è ampiamente riconosciuta, le soluzioni giuridiche differiscono in modo sostanziale. In alcuni casi è allora prevista l'istituzione di una struttura priva di personalità giuridica oppure, nei casi in cui la personalità giuridica è prevista, a quanto sembra questa può essere sia di diritto pubblico che di diritto privato. Come vedremo, il GECT si distingue per diversi aspetti dalle soluzioni già previste dalla prassi.

Taluni accordi, sul modello del protocollo addizionale alla convenzione di Madrid¹⁶⁴, stabiliscono anzitutto il principio della creazione mediante una convenzione di organismi di cooperazione transfrontaliera, prima di descriverne in dettaglio diverse categorie. Gli accordi di Karlsruhe e di Bruxelles (2002), per esempio, indicano che le convenzioni di cooperazione transfrontaliera possono prevedere la creazione di organismi privi di personalità giuridica (articolo 9), la creazione di organismi dotati di personalità giuridica (articolo 10) o la creazione di un gruppo locale di cooperazione transfrontaliera (articolo 11), in modo da garantire un'attuazione efficace della cooperazione transfrontaliera¹⁶⁵. La maggior parte di essi rimanda direttamente a determinate

categorie di organismi di questo tipo. Poiché il regolamento relativo al GECT prevede un solo tipo di organismo di cooperazione transfrontaliera, il suo unico oggetto viene enunciato sin dall'articolo 1.

2.3.1 *Creazione di una struttura priva di personalità giuridica*

Si tratta del caso più semplice, previsto da quasi tutti gli accordi quadro bilaterali, ma tale ipotesi non corrisponde alle esigenze della cooperazione territoriale individuate dalla Commissione, che da tempo invoca la possibilità di una struttura istituzionale comune, capace soprattutto di gestire dei fondi (ad esempio, di aprire un conto in banca a proprio nome¹⁶⁶). Si segnala tuttavia che una soluzione da prendere in considerazione può essere una capacità giuridica priva di personalità giuridica propria (come nel caso di un ministero che può avere una capacità giuridica propria pur facendo parte della persona giuridica che è lo Stato). Quindi, rimanendo nella prospettiva della cooperazione transfrontaliera, anche se destinata a priori a entità economiche private, il regolamento relativo al gruppo europeo di interesse economico prevede che "il gruppo in tal modo costituito ha la capacità, a proprio nome, di essere titolare di diritti e di obbligazioni di qualsiasi natura, di stipulare contratti o di compiere altri atti giuridici e di stare in giudizio"¹⁶⁷, mentre affida agli Stati membri il compito di decidere se siffatti gruppi dispongano o meno di personalità giuridica. Tale soluzione può dunque rivelarsi possibile, nonostante il suo scarso formalismo e la sua limitata portata simbolica, anche se il regolamento relativo al GECT non la prevede.

Si segnala tuttavia che diversi di questi accordi quadro bilaterali precisano espressamente che siffatte strutture prive di personalità giuridica non possono adottare atti che abbiano effetti (giuridici) obbligatori, sia nei confronti di terzi che dei loro stessi componenti, come nel caso del gruppo di lavoro intercomunale previsto all'articolo 7 dell'accordo di Isselburg-Anholt del 25 giugno 1991. L'articolo 9 dell'accordo di Karlsruhe del 23 gennaio 1996 indica che organismi siffatti, privi di personalità giuridica e di autonomia di bilancio, devono comunque rispettare un minimo di formalità. Si tratta di conferenze, gruppi di lavoro intercomunali, gruppi di studio e di riflessione, comitati di coordinamento che studiano questioni di interesse comune, formulano proposte di cooperazione, scambiano informazioni o promuovono l'adozione da parte degli organismi interessati delle misure necessarie per attuare gli obiettivi definiti. L'articolo 9 dell'accordo di Bruxelles del 18 settembre 2002 è redatto in termini identici.

Osserviamo che tale modalità di cooperazione si colloca molto al disotto degli obiettivi enunciati nel quadro delle varie versioni dei programmi Interreg rispetto alla creazione di strutture istituzionali comuni. Di conseguenza, esse non saranno affatto in concorrenza con i GECT, ma possono anzi rivelarsi utili, per via della flessibilità della loro istituzione e del loro funzionamento, al fine di sviluppare i primi elementi di cooperazione per le autorità che non hanno ancora un'esperienza significativa del funzionamento dei meccanismi transfrontalieri o transnazionali.

2.3.2 *Creazione di una personalità giuridica di diritto privato*

Sotto questo profilo, si osserva un notevole divario tra le opinioni della dottrina e gli esempi tratti dalla pratica. Alcuni autori ritengono che la partecipazione di partner pubblici esteri dipenda

unicamente dalle condizioni imposte da ciascun diritto nazionale alle sue forme giuridiche di diritto privato. A loro giudizio, a condizione che i compiti o gli incarichi affidati a una siffatta struttura possano essere svolti da un organismo di diritto privato - va da sé che, nella maggior parte degli ordinamenti giuridici, l'esercizio di potestà pubbliche da parte di una persona giuridica privata è vietato o limitato a rigorose norme di delega (come ad esempio nel quadro di un contratto di concessione o di una delega di servizio pubblico) - e a condizione che il diritto nazionale in cui si inserisce l'autorità parte contraente non vi si opponga¹⁶⁸, la partecipazione a un'entità giuridica di diritto privato, nazionale o estera, è una possibilità che non richiede una regolamentazione particolare. La convenzione Benelux del 1986 segue la stessa logica allorché essa indica all'articolo primo che, fatte salve le possibilità di collaborazione create dal diritto privato, le collettività o autorità territoriali delle parti contraenti menzionate all'articolo primo possono, nei limiti delle competenze attribuite dal diritto nazionale del proprio paese, cooperare sulla base di tale convenzione. In base alla convenzione, una soluzione giuridica siffatta è quindi possibile al di fuori del quadro giuridico definito dalla convenzione stessa. La medesima norma può essere mantenuta in seguito all'entrata in vigore del regolamento comunitario relativo al GECT. Questo tipo di cooperazione, nei limiti suesposti, rimane dunque possibile.

Altri accordi bilaterali definiscono la partecipazione a siffatte strutture giuridiche di diritto privato, ovvero richiedono che tale partecipazione sia espressamente prevista dal diritto interno¹⁶⁹.

In pratica, è opportuno distinguere due categorie principali di strutture di diritto privato accessibili alle entità pubbliche per strutturare il quadro della loro cooperazione. Da una parte, vi è la possibilità di ricorrere a strutture di cooperazione senza fini di lucro, che si possono genericamente raggruppare nella categoria delle associazioni. Si tratta di strutture giuridiche relativamente flessibili e i limiti posti alla loro attività economica, nella maggior parte dei casi, non creano alcun problema alle autorità territoriali (che non mirano a realizzare profitti per proprio conto). Tuttavia, il funzionamento di tali strutture non garantisce affatto i diritti dei terzi (segnatamente degli amministrati) e dunque sembra ragionevole raccomandare di limitarne l'utilizzo a casi alquanto particolari, nei quali i diritti degli amministrati - tutelati da norme di diritto pubblico nazionale - non rischiano o corrano pochi rischi di essere sostanzialmente compromessi. Si segnala che gli Stati di tradizione giuridica tedesca ammettono il ricorso non solo a tali persone giuridiche composte dai loro associati, ma anche a strutture giuridiche senza fini di lucro fondate su un capitale, quali le fondazioni¹⁷⁰, che possono effettivamente dimostrarsi utili per azioni mirate che non richiedano l'esercizio di potestà pubbliche, ma la mobilitazione di capitali (ad esempio, la creazione di un operatore economico che contribuisca alla costituzione di riserve fondiarie per progetti transfrontalieri di assetto del territorio o per fornire un sostegno transfrontaliero a iniziative private, segnatamente nel campo culturale, sportivo o dell'istruzione).

La seconda categoria concerne strutture private di tipo commerciale (società per azioni, società cooperative, società a responsabilità limitata ecc.). Come nel caso del gruppo europeo di interesse economico (il cui campo di applicazione copre appunto attività economiche), una soluzione siffatta è possibile, purché l'attività di cooperazione sia di natura principalmente economica (ad esempio, la gestione comune di infrastrutture o di servizi utilizzabili dietro corresponsione di un canone)¹⁷¹. La

questione principale che si pone in questo caso riguarda la capacità delle autorità territoriali, in base alle norme del loro diritto pubblico nazionale, di accedere a siffatte strutture, segnatamente in un ordinamento straniero, per svolgere attività che rientrino nelle loro competenze di autorità pubblica.

Ci preme inoltre segnalare che in alcuni Stati¹⁷² è possibile costituire società a capitale misto, composte da soci privati e pubblici, soprattutto per fornire determinati servizi pubblici. Il diritto francese addirittura prevede espressamente che tali strutture (società a capitale misto locale) possano essere utilizzate per riunire autorità territoriali francesi ed estere a fianco di operatori privati¹⁷³.

Sarà ancora possibile accedere a tutte queste strutture. Si segnala, a tale proposito, che il regolamento (CE) n. 1082/2006, pur attribuendo esplicitamente la personalità giuridica al GECT, non specifica se quest'ultima sia di diritto pubblico o privato. In funzione del diritto nazionale sussidiariamente applicabile (in virtù dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), del regolamento) è possibile che un GECT, segnatamente in funzione dei compiti assegnati, sia un soggetto di diritto privato (per una discussione su questo punto, cfr. infra, capitolo 4, sezione A, paragrafo 2). Ma anche in questa ipotesi, non sarà possibile collegare il GECT a una forma giuridica preesistente di diritto privato e dunque si tratterà soltanto di una qualifica (tutt'altro che priva di conseguenze giuridiche) della particolare forma giuridica rappresentata dal GECT.

2.3.3 Creazione di una personalità giuridica di diritto pubblico

Dal punto di vista giuridico, si tratta del caso più complesso. Infatti, se le strutture giuridiche di diritto privato mirano a instaurare relazioni tra partner per poi eventualmente permettere alla nuova struttura di condurre attività proprie - distinte da quelle dei suoi aderenti - nei confronti dei suoi aderenti o di terzi, ma senza necessariamente inserire rigorosamente tali strutture giuridiche in un particolare ordinamento giuridico (un diritto privato nazionale le serve da base, ma non costituisce necessariamente il contesto principale all'interno del quale la nuova persona giuridica si muoverà), la situazione è molto diversa nella sfera del diritto pubblico. In realtà, ogni diritto pubblico nazionale è strutturato secondo una gerarchia ben precisa, in seno alla quale si dovrà collocare la nuova persona giuridica di diritto pubblico. Dunque, in termini giuridici, la questione è molto più complessa e merita un esame molto più dettagliato, che dovrà comprendere anche il caso degli accordi quadro.

Dal punto di vista tecnico, esistono due modalità di realizzazione di strutture giuridiche transfrontaliere dotate di una personalità giuridica collegata a un diritto pubblico nazionale. La prima consiste nell'adattare una personalità di diritto pubblico nazionale concepita per la cooperazione (in un ambito strettamente nazionale) tra entità di diritto pubblico (ad esempio tra comuni): è questo l'oggetto del punto 2.3.3.1 illustrato più sotto. La seconda modalità, che consente di prendere meglio in considerazione la specificità della cooperazione transfrontaliera, consiste nell'autorizzare delle autorità territoriali appartenenti a Stati diversi a creare, secondo le loro esigenze, una struttura giuridica particolare, che dovrà essere integrata nel diritto pubblico degli Stati interessati. La seconda soluzione è quella adottata per il GECT: sebbene appaia la più adattabile alle esigenze specifiche dei partner di una cooperazione territoriale, in realtà suscita interrogativi giuridici complessi per quanto attiene al suo inserimento nell'ordinamento giuridico nazionale (2.3.3.2).

2.3.3.1 CREAZIONE DI UNA PERSONALITÀ GIURIDICA DI DIRITTO PUBBLICO MEDIANTE RINVIO A UNA STRUTTURA ESISTENTE NEL DIRITTO NAZIONALE

Tale soluzione è quella adottata più spesso negli accordi quadro bilaterali, che si limitano ad autorizzare l'accesso a istituzioni pubbliche di cooperazione tra autorità territoriali esistenti nel diritto interno. Si tratta dunque di comprensori comunali¹⁷⁴ o di strutture equivalenti¹⁷⁵, o ancora di gruppi di interesse pubblico¹⁷⁶. Il vantaggio che tale soluzione presenta è la certezza giuridica. In effetti, nella misura in cui la struttura giuridica dell'organismo di cooperazione transfrontaliera corrisponde a una forma giuridica del diritto interno, le modalità del suo funzionamento e i principi giuridici applicabili sono già noti, segnatamente grazie alla giurisprudenza nazionale pertinente. Non va tuttavia sottovalutata la necessità di adattare le norme interne alle particolarità delle situazioni transfrontaliere. L'accordo quadro bilaterale costituisce quindi principalmente la norma che autorizza le autorità territoriali ad accedere a una particolare struttura giuridica e non contiene pressoché alcuna norma di merito.

D'altro canto, tale situazione non è molto soddisfacente nel campo delle relazioni reciproche tra partner. Il partner situato nello Stato frontaliero il cui diritto è stato scelto, infatti, si troverà in un contesto giuridico molto più favorevole rispetto a quello del suo omologo estero. La disuguaglianza strutturale della situazione delle parti rende questa soluzione poco soddisfacente.

Si segnala inoltre il caso del rinvio generalizzato alle strutture di cooperazione esistenti in ciascun ordinamento giuridico interno. Ovviamente si tratta del caso previsto dal protocollo addizionale alla convenzione di Madrid, che, considerata la diversità delle situazioni nazionali di ogni Stato membro, non può effettuare un rinvio specifico a ciascuna struttura di cooperazione nazionale. Di conseguenza il rinvio riguarda, per la definizione delle caratteristiche della personalità giuridica, "la legge della Parte contraente in cui esso ha la sede sociale", che si tratti di legge ordinaria o di una legge particolare che, nell'ordinamento giuridico interno, preveda o adatti una struttura di cooperazione specifica alle azioni transfrontaliere. Gli accordi di Karlsruhe e di Bruxelles (2002), altrettanto generosi nei loro termini ma esigenti riguardo alle norme che tengono conto delle specificità transfrontaliere del gruppo, precisano che le autorità territoriali o gli organismi pubblici locali possono partecipare a organismi o creare siffatti organismi dotati di personalità giuridica qualora questi ultimi appartengano a una categoria di organismi abilitati dal diritto nazionale della Parte in cui esso ha la sua sede a comprendere autorità territoriali estere¹⁷⁷. Di conseguenza, il rinvio al diritto interno effettuato dall'accordo quadro bilaterale è effettivo soltanto se tale diritto è stato già adattato. Tale situazione è molto simile alla relazione stabilita dal regolamento (CE) n. 1081/2006 tra il diritto nazionale e quello internazionale, con la differenza che un accordo siffatto non gode di alcun meccanismo giurisdizionale che ne garantisca l'applicazione.

2.3.3.2 CREAZIONE DI UNA PERSONA GIURIDICA IN CONFORMITÀ ALL'ACCORDO INTERNAZIONALE E SULLA BASE DELLO STATUTO, CHE RINVIA AL DIRITTO INTERNO

È la soluzione più simile a quella ideata per il GECT e la ritroviamo negli accordi più recenti, segnatamente i trattati di Karlsruhe (1996), Valencia e Bruxelles (entrambi del 2002). Il vantaggio di tale soluzione è che essa consente ai partner di adattare al meglio la struttura giuridica dei loro organismi di cooperazione transfrontaliera alle loro esigenze specifiche. La convenzione e lo statuto possono quindi definire le caratteristiche principali ed essenziali dell'organismo di cooperazione - un Gruppo locale di cooperazione transfrontaliera (GLCT) secondo gli accordi di Karlsruhe e Bruxelles (2002) - nei limiti fissati dal diritto interno. L'articolo 11 dei succitati accordi si esprime negli stessi termini: il gruppo locale di cooperazione transfrontaliera è soggetto al diritto interno applicabile agli enti pubblici di cooperazione intercomunale della Parte in cui esso ha la sua sede sociale.

Tale formulazione distingue così il gruppo locale di cooperazione transfrontaliera dal GECT per due aspetti fondamentali: in primo luogo, appare chiaro che la logica redazionale dei due accordi è basata sull'obiettivo di consentire una cooperazione tra autorità locali, non come quella del GECT che comprende all'occorrenza una pluralità di attori con statuti diversi. Ma tale punto di vista va relativizzato, poiché le autorità territoriali in grado di partecipare a siffatte strutture di cooperazione in pratica rientrano non soltanto nell'ambito locale, ma altresì in quello regionale¹⁷⁸, come d'altronde ha confermato esplicitamente il legislatore francese assimilando il GECT a un comprensorio misto aperto (*syndicat mixte ouvert*), che associa tra loro autorità territoriali di diverso livello¹⁷⁹. Tale prima differenza è quindi meno importante di quel che si sarebbe potuto pensare.

La seconda differenza ci sembra maggiormente pregena di conseguenze. Il GECT - o lo statuto di una struttura transfrontaliera prevista dall'accordo di Valencia¹⁸⁰ - deve essere conforme alle disposizioni del diritto interno. Nel quadro del GECT l'articolo 2, relativo al diritto applicabile, istituisce una gerarchia¹⁸¹ che permette allo statuto di un GECT di prevalere sulle norme del diritto nazionale, purché il suo contenuto non vada al di là di quanto consentito dal regolamento (CE) n. 1082/2006¹⁸². Dunque il GECT costituisce una persona giuridica di diritto comunitario e non una persona giuridica definita da un ordinamento giuridico interno al quale le autorità che rientrano in un ordinamento giuridico straniero possono accedere grazie a uno strumento internazionale (nelle fattispecie, una convenzione bilaterale o multilaterale quale l'accordo di Karlsruhe, Bruxelles o Valencia).

Altre due differenze di rilievo sono da sottolineare tra la struttura del gruppo locale di cooperazione transfrontaliera e quella del GECT. In primo luogo, il GECT, oltre alle cooperazioni transfrontaliere, si applica a ogni tipo di cooperazione territoriale; in secondo luogo, gli Stati membri possono essere parti di tali strutture, con notevoli implicazioni sotto il profilo giuridico (come vedremo più avanti, in particolare nel capitolo 5).

C. A LIVELLO NAZIONALE

In linea di principio il diritto interno, soprattutto in virtù del principio di territorialità del diritto pubblico, non è idoneo a disciplinare una situazione che per sua natura comporta elementi che esulano

dall'ambito nazionale, dove si colloca invece il suo campo di applicazione. Infatti, le disposizioni di diritto interno possono rivelarsi operative solo se combinate con le norme di almeno un altro ordinamento giuridico, che si tratti di un altro ordinamento interno (che autorizza la partecipazione delle proprie entità di diritto pubblico a una cooperazione disciplinata da un altro diritto nazionale), di norme di diritto internazionale - come quelle di un accordo internazionale multilaterale o bilaterale come quelli esaminati, che legittimano il diritto interno (generalmente mediante rinvio) a emanare norme che producano effetti giuridici in una situazione transfrontaliera - o infine, ed è la grande novità del regolamento relativo al GECT, di norme di diritto comunitario. Pertanto, il diritto nazionale non può produrre autonomamente norme e pretendere che siano applicate alle situazioni di cooperazione transfrontaliera o territoriale.

Il diritto interno, oltre al fatto che molte delle sue norme di diritto pubblico trovano comunque una loro applicazione, riguardo alla definizione delle competenze e delle modalità di esercizio delle autorità territoriali¹⁸³ o alla garanzia dei diritti degli amministrati nei confronti degli atti dei poteri pubblici¹⁸⁴, si dimostra pertinente sotto due aspetti: perché disciplina l'accesso delle entità di diritto pubblico ad attività di cooperazione territoriali e perché fornisce un quadro giuridico adeguato in cui le strutture di cooperazione transfrontaliera o territoriale situate o attive nel suo territorio possono operare con la massima certezza giuridica.

Per quanto riguarda il primo punto, sembra che attualmente a livello europeo si stia affermando un certo consenso sul fatto che gli Stati non possono indebitamente limitare l'accesso ad attività di cooperazione da parte delle loro autorità infrastatali. Tale consenso si è tradotto in una serie di impegni assunti dagli Stati europei a livello internazionale, segnatamente mediante i due protocolli addizionali alla convenzione quadro del Consiglio d'Europa¹⁸⁵. E, anche a prescindere da impegni specifici, la giurisdizione suprema di un paese come l'Italia, che subordina sempre a un accordo nazionale di copertura la possibilità per le sue autorità infrastatali di partecipare a una cooperazione transfrontaliera¹⁸⁶, ha respinto il ricorso del governo nazionale, che contestava la partecipazione di una provincia e di due regioni italiane a un programma Interreg III A Austria-Italia perché tali enti non avevano ottenuto il preventivo consenso del governo. Nella fattispecie, la Corte costituzionale italiana, nella sentenza dell'8 luglio 2004¹⁸⁷, ha stabilito che non era necessario alcun atto statale supplementare, in quanto gli enti infrastatali si erano limitati ad attuare un programma comunitario che faceva seguito ad atti già adottati dal governo italiano (segnatamente il PO). Di conseguenza, è il diritto comunitario, direttamente applicabile, che fornisce alle autorità i mezzi per attuare autonomamente un'azione transfrontaliera che si inserisca in un quadro siffatto, al di là delle riserve espresse dall'Italia per ciò che concerne l'attuazione della convenzione quadro di Madrid.

Anche sotto questo profilo, è importante sottolineare che, per quanto riguarda la realizzazione dei GECT, la facoltà degli Stati di legiferare in senso restrittivo - in virtù dell'articolo 4, paragrafo 3, del relativo regolamento, che permette loro di limitare l'accesso a tale struttura giuridica - appare ridotta. Tuttavia l'articolo 16, paragrafo 1, comma 2, del regolamento relativo al GECT autorizza espressamente ogni Stato membro, "se richiesto a norma del diritto nazionale [...] a stilare un elenco esauriente dei compiti che svolgono già i membri di un GECT, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, costituiti in virtù della sua legislazione, per quanto riguarda la cooperazione territoriale in detto Stato

membro". Senza essere esplicitamente restrittiva, la formulazione di tale norma sembra contemplare la possibilità che uno Stato stili in tal modo un elenco che successivamente possa interpretare in maniera restrittiva, nel quadro dell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3 (per un'analisi circostanziata di tale ipotesi, cfr. capitolo 4, sezione D, paragrafo 1).

Per quanto concerne il secondo punto, l'adozione nell'ambito di un ordinamento giuridico interno di norme che consentano di accogliere strutture transfrontaliere, sembra rilevante il ruolo svolto dalla legislazione nazionale, sia perché un accordo internazionale rinvia a strutture di diritto interno, sia perché gli Stati membri sono tenuti ad adottare un quadro giuridico complementare alle disposizioni comunitarie come d'altronde impone espressamente il regolamento comunitario relativo al GECT. È quanto prevede l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1082/2006 nel caso di materie [del resto piuttosto numerose] non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento" e perfino ciò che impone l'articolo 16 del medesimo regolamento, secondo cui gli Stati "adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento".

Poiché la necessità di siffatte norme nazionali è ormai un dato acquisito, si prospettano due possibili approcci. Il primo consisterebbe nel promuovere la convergenza delle strutture di cooperazione transfrontaliera attraverso l'Unione europea. È la stessa ambizione che, in un quadro giuridico e geografico ancora più ampio, è contenuta nel progetto di protocollo¹⁸⁸, e poi di convenzione che istituisce una legge uniforme del Consiglio d'Europa, nel quale gli Stati membri si dicevano convinti che l'adozione di una legge uniforme fosse l'unico strumento atto a consentire la realizzazione di tale obiettivo. Tuttavia, al momento della redazione del progetto di protocollo, il consulente esperto ha espresso dei dubbi sulla pertinenza di un siffatto approccio, osservando che, considerato che l'obiettivo del protocollo sulle Euroregioni dovrebbe essere, a quanto sembra, produrre un diritto del tutto uniforme applicabile a siffatte relazioni, quali che siano il territorio e l'ordinamento giuridico nell'ambito dei quali si troverebbero a produrre i loro effetti, ciò condurrebbe in realtà a istituire un sistema giuridico completo, in deroga al diritto comune di ogni Stato¹⁸⁹. A tutt'oggi, pertanto, tale approccio non sembra decollare, viste le serie obiezioni sollevate da diversi Stati membri riguardo alla sua pertinenza.

Al contrario, l'approccio comunitario non sembra perseguire l'armonizzazione: il considerando 5 del regolamento (CE) n. 1082/2006 precisa che tale strumento "non è inteso a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità". Si sottolinea tuttavia che l'obbligo imposto dall'articolo 16 del medesimo regolamento potrebbe condurre a un'armonizzazione delle soluzioni a livello comunitario, in modo più rapido ed efficace rispetto a un'ipotetica convenzione del Consiglio d'Europa il cui processo di ratifica sarebbe sicuramente lento e ineguale, ammesso che gli Stati trovino un accordo sul principio dell'adozione di uno strumento siffatto, il che non sembra verificarsi. In questa fase non è ancora possibile, però, analizzare le norme di diritto interno che saranno adottate per garantire l'applicazione effettiva del regolamento relativo al GECT. Nelle conclusioni del presente studio (cfr. ultimo capitolo) formuleremo delle proposte affinché il Comitato delle regioni assista la Commissione europea¹⁹⁰ nel monitorare e analizzare le disposizioni nazionali ausiliarie al regolamento relativo al GECT.

CAPITOLO 3:

LE QUESTIONI RELATIVE ALLA PREPARAZIONE E ALL'ADOZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1082/2006

Sebbene il regolamento in esame non riguardi materialmente il coordinamento e la gestione dei fondi strutturali, ma sia uno strumento a carattere normativo autonomo, esso è strettamente legato alla politica strutturale della Comunità (A).

Il presente capitolo mostra l'importanza che la Commissione ha costantemente attribuito al sostegno e allo sviluppo della cooperazione tra autorità territoriali (A.1). La concessione di un sostegno finanziario alle autorità che partecipano a siffatte cooperazioni non consente tuttavia lo sviluppo di meccanismi di cooperazione istituzionalizzati (A.2).

Inoltre, il finanziamento di progetti transfrontalieri incontra ostacoli di carattere pratico e giuridico tali da giustificare lo sviluppo di un quadro normativo distinto e nuovo (A.3).

Nonostante tale evidente necessità, l'adozione di un regolamento che fornisca un quadro normativo alla cooperazione territoriale non era affatto scontata, in parte perché il Trattato CE non contiene una base giuridica esplicita per adottare un simile atto (B.1) e in parte perché non tutti gli Stati membri erano convinti della necessità o della rilevanza dell'adozione di un siffatto regolamento (B.2).

Il riferimento alla cooperazione transfrontaliera nell'articolo 265 TCE non costituisce una base giuridica sufficiente per intraprendere l'elaborazione di un atto comunitario. Tuttavia, è opportuno rimarcare l'importanza di tale riferimento per il Comitato delle regioni, poiché la cooperazione transfrontaliera è l'unico settore materiale per il quale il Trattato riconosca una competenza particolare al Comitato (B.1.1).

La Commissione, seguendo una comprensibile logica funzionale, fonderà la propria proposta sul capitolo relativo alla coesione economica e sociale, dal momento che il Trattato non comprende una base giuridica esplicita per l'adozione di un atto normativo comunitario che fornisca un quadro giuridico alla cooperazione tra autorità territoriali (B.1.2).

L'esame del processo di adozione rivela il notevole contributo recato dalle raccomandazioni formulate nel parere del Comitato delle regioni e dagli emendamenti proposti dal Parlamento europeo alla proposta della Commissione. Questi due

contributi, infatti, hanno permesso di migliorare la qualità e la precisione delle disposizioni del regolamento, nonché di estendere (oltre lo stretto vicinato) il suo campo di applicazione e di tenere in maggiore considerazione l'interesse delle autorità territoriali (B.2).

Tuttavia è opportuno osservare che il regolamento relativo al GECT, pur essendo stato adottato contemporaneamente ai regolamenti relativi ai fondi strutturali e pur avendo come oggetto la cooperazione territoriale, che rientra nel campo di applicazione di questi ultimi, ne differisce quanto alla base giuridica, agli effetti nel tempo e all'obiettivo perseguito (B.3).

Il regolamento in esame giunge in un momento particolare del processo d'integrazione sempre più stretta tra gli Stati membri dell'Unione europea e il suo contenuto ha in sé il germe di potenziali ed importanti sviluppi di questo processo, nella misura in cui esso fornisce uno strumento giuridico di diritto comunitario che consente alle autorità territoriali dell'UE di partecipare direttamente a una cooperazione basata su tale diritto. In effetti, il 1° maggio 2004 l'Unione europea ha conosciuto un allargamento senza precedenti, che ha permesso a 10 nuovi Stati membri - la maggior parte dei quali (8) aveva abbandonato il sistema economico e politico del socialismo reale soltanto qualche anno prima - di partecipare a pieno titolo al processo d'integrazione e quindi ai diversi meccanismi giuridici e di trasferimenti finanziari istituiti in tale ambito. L'integrazione di questi nuovi membri, pur non mettendo affatto in discussione gli *acquis* della struttura istituzionale e giuridica dell'Unione europea, comporta tuttavia notevoli stravolgimenti per talune politiche, in particolar modo per la politica di coesione economica e sociale.

Tale politica si è sviluppata e consolidata a partire dal 1988¹⁹¹ seguendo una dinamica straordinaria, che concilia i requisiti, posti dal Trattato, di concentrazione e coordinamento dell'intervento dei fondi strutturali con l'esigenza permanente della Commissione - confermata dagli Stati membri in numerose occasioni¹⁹² - di associare in modo ottimale i poteri locali e regionali¹⁹³ dell'UE alla programmazione e all'attuazione di quella che il 1° gennaio 2007 è diventata la prima voce del bilancio comunitario. La politica di coesione, infatti, cui viene destinato quasi il 36% del bilancio comunitario, mobilerà per la prima volta un volume di risorse maggiore di quello riservato alla politica agricola comune. Il regolamento relativo al GECT è stato pubblicato, come tutti i regolamenti connessi al coordinamento e alla gestione dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013, sulla GU L 210 del 31 luglio 2006. Tuttavia, esso non costituisce formalmente un regolamento di quel tipo, quanto piuttosto una delle "azioni specifiche (...) al di fuori dei Fondi" di cui all'articolo 159, terzo comma, del Trattato CE. Per questo motivo, a differenza degli altri regolamenti adottati congiuntamente, il suo periodo di validità non è limitato al 31 dicembre 2013. A tale proposito è interessante notare (cfr. Allegati I e II) la differenza tra il disposto dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT e quello dell'articolo 24 del regolamento (CE) n. 1080/2006, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale. Nel primo caso (regolamento relativo al GECT), la Commissione presenta, se del caso, delle proposte di modifica del regolamento, mentre, per quanto riguarda il regolamento relativo al FESR, "il Parlamento europeo e il Consiglio riesaminano il

presente regolamento entro il 31 dicembre 2013". Nonostante ciò, i due regolamenti sono strettamente collegati, in primo luogo per il loro oggetto. Infatti, la cooperazione territoriale europea che deve consentire l'istituzione dei GECT corrisponde all'obiettivo prioritario n. 3 del regolamento (CE) n. 1083/2006, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999. D'altronde l'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento relativo al GECT indica chiaramente che "in particolare, 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". Analogamente, il terzo comma dello stesso paragrafo rinvia espressamente all'articolo 6 del regolamento FESR del 5 luglio 2006.

Anche la base giuridica si trova nel capitolo sulla coesione economica e sociale, poiché il regolamento relativo al GECT è concepito come una delle "azioni specifiche" che possono rivelarsi necessarie "al di fuori dei Fondi" ai sensi dell'articolo 159, terzo comma, del Trattato CE. La base giuridica indica chiaramente che l'azione si colloca al di fuori dei fondi strutturali; nel contempo, però, la sistematica del Trattato CE indica che un'azione siffatta è strettamente legata alla politica di coesione economica e sociale. Da ultimo, la data di adozione del regolamento relativo al GECT¹⁹⁴, la stessa dei regolamenti relativi ai fondi strutturali, non lascia più dubbi riguardo all'importanza di tale legame.

Per questi motivi analizzeremo brevemente, in primo luogo, le condizioni e le ragioni delle modifiche sostanziali apportate nel 2006 al coordinamento e alla gestione dei fondi strutturali. Presenteremo quindi le questioni specifiche legate all'obiettivo prioritario n. 3 relativo alla cooperazione territoriale, che "sostituisce" l'iniziativa comunitaria Interreg (sezione A). Benché si possano dedurre numerosi fattori esplicativi da discipline quali la scienza politica o l'analisi economica, il presente studio si basa sull'esame degli aspetti giuridici dello sviluppo della cooperazione territoriale. Di conseguenza, l'analisi si concentrerà sulle questioni giuridiche connesse alla necessità di sviluppare la cooperazione territoriale, nonché sull'esigenza di trovare una base giuridica soddisfacente nel diritto comunitario e sui vincoli che ne derivano. La seconda sezione del presente capitolo sarà dedicata all'analisi del processo di adozione del regolamento in esame (sezione B).

A. LE QUESTIONI DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE NEL QUADRO DELLA POLITICA DI COESIONE DELLA COMUNITÀ

Malgrado le considerevoli riforme cui la politica di coesione della Comunità è stata soggetta, dovute principalmente all'allargamento di ampiezza senza precedenti del 2004 e quindi alle accresciute disparità economiche tra le diverse parti del territorio dell'UE così ampliata, le cooperazioni transfrontaliera, transnazionale e interregionale non sono state dimenticate. Anzi, nell'ambito del nuovo periodo di programmazione, quella che era semplicemente un'iniziativa comunitaria si trasforma in un obiettivo prioritario della politica strutturale comunitaria, e alla cooperazione tra autorità territoriali - che fin dall'inizio ha sofferto, come soffre tuttora, di un deficit a livello di quadro normativo - viene offerto uno strumento di diritto comunitario volto a consentirle di realizzarsi in

maniera strutturata. La convergenza tra i due fenomeni ha indotto il Comitato delle regioni a commissionare il presente studio prospettico sul futuro della cooperazione territoriale.

Tuttavia, nella sua fase iniziale, il nostro studio verteva su oggetti "virtuali", dal momento che né il quadro normativo applicabile ai fondi strutturali per il periodo 2007-2013 né il regolamento relativo al GECT erano stati ancora adottati. Per quanto riguarda quest'ultimo, vedremo (nella sezione B.1) come il testo del regolamento sia notevolmente cambiato - essenzialmente in meglio - dalla versione iniziale proposta dalla Commissione alla stesura definitiva adottata il 5 luglio 2006.

Per poter comprendere ed analizzare le scelte operate nella redazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 (che sarà oggetto del capitolo 4), ci sembra importante esaminare i motivi sottesi al processo di preparazione e di adozione del regolamento stesso. In primo luogo, si tratta di capire perché e fino a che punto la cooperazione tra autorità territoriali all'interno dello spazio comunitario, ma anche alle sue frontiere esterne, rappresenta al tempo stesso una questione fondamentale dell'integrazione europea e una questione giuridica di rara complessità, che richiede soluzioni originali e ne riceve ancora di precarie. La presente sezione A è dunque dedicata a tali questioni, mentre la sezione B tratterà del suddetto processo. Come nel resto del presente studio, la prospettiva principale rimane quella giuridica.

1. *L'importanza della cooperazione territoriale dal punto di vista comunitario*

Come ricorda la Commissione europea nella sua terza relazione sulla coesione economica e sociale, "la cooperazione tra paesi e regioni è un elemento essenziale della politica di coesione dell'Unione"¹⁹⁵. Nel primo capitolo abbiamo osservato che la Commissione si è dimostrata ben presto consapevole della natura propriamente e necessariamente europea della cooperazione tra attori pubblici di prossimità situati da ambo i lati delle frontiere nazionali. Tale cooperazione non può, considerati i suoi attori, rientrare nell'ambito del diritto internazionale classico - ossia di un processo intergovernativo - né, date le attività che essa implica, essere confinata a una competenza nazionale. La cooperazione, prima transfrontaliera e oggi territoriale, è un fattore proprio e distintivo dell'integrazione europea. Come abbiamo già rilevato nel primo capitolo di questo studio, l'integrazione europea non ha affatto attenuato la necessità di sviluppare una siffatta cooperazione: al contrario, essa ha rafforzato l'esigenza degli attori pubblici territoriali - posti di fronte a una crescente deterritorializzazione delle attività degli attori privati in Europa, sulle quali peraltro continuano a pesare i vincoli giuridici derivanti dal principio di territorialità, e quindi dai diritti pubblici nazionali - di disporre di meccanismi che consentano loro di esercitare a pieno titolo le loro competenze in ambito europeo.

Così, la cooperazione transfrontaliera, che era un'attività marginale, svolta cioè da talune autorità territoriali ai margini dell'azione pubblica, laddove la portata delle attività necessarie a soddisfare le richieste dei privati non corrispondeva all'area geografica e istituzionale (locale, regionale o persino nazionale) in cui tali autorità potevano esplicare i loro poteri, è entrata nell'ambito comune delle competenze esercitate dalle autorità infrastatali, pur rimanendo soggetta a vincoli molto particolari.

Ciò è tanto più vero in uno spazio pienamente integrato sotto il profilo economico quale il territorio della Comunità europea.

Così, l'attività transfrontaliera di un numero crescente di autorità, inizialmente volta a rispondere alle richieste di taluni attori privati che sperimentavano difficoltà legate alla presenza di una frontiera internazionale nella loro zona (lavoratori frontalieri, inquinamento transfrontaliero, razionalizzazione di taluni servizi di prossimità basati su infrastrutture dipendenti dalla geografia), si struttura e presenta come una politica pubblica prospettica. I decisori definiscono l'assetto del territorio in termini transfrontalieri e concepiscono uno sviluppo economico regionale integrato, che va oltre lo spazio e il quadro di riferimento strettamente nazionali. Il partenariato con attori situati dall'altra parte della frontiera diviene così una modalità comune dell'azione pubblica locale e il vettore di un vero processo di integrazione orizzontale a livello europeo¹⁹⁶.

La Commissione ha sostenuto tale azione sin dal 1975 nel quadro del FESR, consapevole sia delle esigenze che del potenziale della cooperazione territoriale ai fini dell'integrazione europea. Ma, in assenza di una base giuridica appropriata - e di un contesto politico che consentisse sviluppi innovativi al riguardo - l'azione comunitaria è stata per forza di cose limitata.

Esiste dunque un divario tra le soluzioni giuridiche finora proposte e le prassi seguite dagli attori sul campo: le prime causano infatti un blocco della dinamica transfrontaliera o, quanto meno, costituiscono un fattore di resistenza che impedisce allo sviluppo di compiere un salto di qualità, malgrado gli auspici in tal senso della grande maggioranza degli attori dei progetti transfrontalieri. La logica attuale del diritto della cooperazione transfrontaliera, debole in termini di certezza giuridica e inadatta a soddisfare l'esigenza di uguaglianza tra le parti di una relazione di tipo contrattuale, rischia di inibire sia le velleità di cooperazione delle autorità territoriali che la volontà degli Stati di adeguare i rispettivi quadri giuridici.

In tali circostanze appare necessario un cambiamento di strategia e di logica nell'evoluzione delle norme applicabili alle esigenze, sempre crescenti, delle popolazioni che nelle loro attività devono quotidianamente far fronte agli effetti causati dalla presenza di una frontiera internazionale all'interno dello spazio comunitario. E ciò si verifica con un'intensità ancora maggiore in un contesto di vicinato, il che ha motivato la scelta iniziale della Commissione di privilegiare, mediante il suo strumento giuridico, la cooperazione transfrontaliera prima di estenderne il campo di applicazione alla cooperazione territoriale, come richiesto dal Comitato delle regioni e dal Parlamento europeo.

2. *Le lacune di uno strumento di incentivazione finanziaria*

Da un punto di vista strettamente giuridico, l'adozione di un quadro normativo di diritto comunitario era assolutamente necessaria. Tuttavia, per essere invocabile, la base giuridica su cui si fonda il regolamento (l'articolo 159, terzo comma, del Trattato CE) richiede che le "azioni specifiche" - o una in particolare, nella specie - si rivelino "necessarie" per la realizzazione della coesione economica e sociale; e, sotto il profilo giuridico, ciò si verifica nel caso in esame.

In realtà, sebbene sin dal 1990 esista un programma d'iniziativa comunitaria (Interreg) volto a sostenere finanziariamente le attività di cooperazione tra poteri di prossimità lungo tutte le frontiere dell'Unione europea, questo stabiliva tra le priorità, per gli attori della cooperazione e beneficiari del finanziamento comunitario, la "creazione di strutture istituzionali ed amministrative miste destinate a sostenere e promuovere la cooperazione"¹⁹⁷. L'obiettivo di consentire la creazione di strutture istituzionali transfrontaliere, di cui il GECT è un esempio, sarà ulteriormente rafforzato nella seconda versione del programma (Interreg II, 1994-1999). Tale iniziativa arriverà a stabilire esplicitamente come principale obiettivo prioritario per la concessione di finanziamenti comunitari il sostegno alla creazione di strutture istituzionali o amministrative miste¹⁹⁸, e ciò corrisponde in larga misura, una volta di più, all'oggetto di cui si occupa il regolamento che stiamo analizzando.

Tuttavia, per realizzare tale obiettivo mancano i mezzi, soprattutto quelli giuridici, e ciò ha indotto la Corte dei conti europea a sottolineare che la realizzazione di attività nel quadro di tale programma si rivela problematica per quanto concerne la sua conformità ai principi dell'esecuzione del bilancio. Infatti, la Corte osserva quanto segue: "le misure stabilite nell'ambito dei 31 PO non rispondono sempre al carattere transfrontaliero di questa IC. L'esame dei PO dimostra che sono poche le spese previste che riguardano direttamente misure di cooperazione transfrontaliera. La maggior parte riunisce delle misure situate da una parte o dall'altra della frontiera, le quali sono spesso poste in atto senza alcuna cooperazione interregionale. Questi progetti avrebbero potuto essere realizzati nel quadro di altri interventi comunitari esistenti"¹⁹⁹, per poi concludere che "le constatazioni suddette indicano che devono essere compiuti progressi importanti per rafforzare la compartecipazione transfrontaliera. Le operazioni effettuate a titolo di questi diversi programmi avrebbero potuto essere eseguite altrettanto bene, se non meglio, nel quadro di PO classici"²⁰⁰.

A seguito di queste critiche, di fronte alle quali la Commissione si è giustificata invocando proprio l'assenza di strumenti giuridici efficaci che consentissero l'istituzione e il funzionamento di siffatte strutture transfrontaliere, il programma Interreg III (per Interreg II era ormai troppo tardi, e dunque su quel fronte non è stato possibile fare progressi) non persegue obiettivi altrettanto ambiziosi per quanto concerne le strutture istituzionali di cooperazione transfrontaliera²⁰¹. Il regolamento che stiamo esaminando è volto proprio a colmare il divario tra la priorità politica della Commissione, concretizzatasi in un maggior numero di risorse attinte dal bilancio comunitario per sostenere le azioni transfrontaliere, e l'assenza di strumenti atti a fornire un quadro giuridico che consenta l'attuazione di politiche realmente transfrontaliere.

Tuttavia, occorre sottolineare che la proposta di regolamento che stabilisce il quadro giuridico di tali strutture transfrontaliere è stata formulata soltanto quindici anni dopo il tentativo, infruttuoso, di promuovere lo sviluppo di strutture di cooperazione transfrontaliera mediante la sola incentivazione finanziaria. Parliamo di tentativo perché, in pratica, la mancanza di soluzioni giuridiche affidabili per permettere l'istituzione e il funzionamento delle strutture istituzionali transfrontaliere non ha permesso agli attori interessati di creare siffatte strutture miste.

La Corte dei conti europea, in una relazione speciale sulla programmazione dell'iniziativa comunitaria Interreg III, sottolinea nuovamente "l'assenza di un carattere transfrontaliero dei progetti e la

mancanza di cooperazione transfrontaliera, anche nella gestione dei programmi d'iniziativa comunitaria"²⁰². Ancora una volta, la Corte spiega tale problema con l'assenza di strutture giuridiche adatte - accennando al fatto che il ricorso al gruppo europeo di interesse economico (GEIE) non ha avuto successo²⁰³ - e sottolinea chiaramente nelle sue conclusioni che, in caso di proroga dell'iniziativa comunitaria oltre il 2006, "i lavori già avviati relativi agli strumenti legali della cooperazione dovrebbero essere proseguiti, al fine di poter essere applicati nel quadro d'Interreg"²⁰⁴. La raccomandazione della Corte è stata ascoltata e, anche se ciò non avverrà più nel quadro di Interreg, è evidente che la soluzione costituita dal possibile ricorso a uno strumento giuridico affidabile ed efficace per integrare il processo di cooperazione (transfrontaliera o territoriale che sia) dovrebbe rappresentare un progresso considerevole e riassorbire il sorprendente divario che esisteva e perdurava tra l'obiettivo dichiarato di attuare una cooperazione territoriale nel quadro della coesione economica e sociale e le realizzazioni concrete che ne sono derivate.

3. *Le questioni giuridiche relative al finanziamento di progetti transfrontalieri in Europa*

Come osserva giustamente la Commissione, le attività relative alla cooperazione transfrontaliera o interterritoriale "sono più complesse da realizzare rispetto ad altri programmi dei fondi strutturali"²⁰⁵. Lo stesso vale, a maggior ragione, per il finanziamento di attività transfrontaliere o transnazionali da parte di attori pubblici. Rammentiamo che, in tutti gli Stati che adottano il principio dello Stato di diritto - ossia, per definizione, in tutti gli Stati membri dell'UE, ai sensi degli articoli 6, paragrafo 1, 49, primo comma, e 7, del Trattato UE -, l'utilizzo di fondi pubblici è soggetto a controlli relativamente rigorosi. Ora, nell'ambito di un'attività gestita congiuntamente da attori pubblici che fanno riferimento a sistemi giuridici diversi, i requisiti posti dai diversi sistemi non sono necessariamente compatibili. Ciò costituisce con ogni evidenza un problema per lo sviluppo di azioni concrete di cooperazione transfrontaliera o territoriale.

Il problema, dal punto di vista comunitario, deriva segnatamente dal fatto che i contributi comunitari a titolo della politica di coesione economica e sociale non vengono quasi mai assegnati²⁰⁶ senza il concorso di fondi nazionali (in base al principio di addizionalità). In una cooperazione realmente transnazionale o transfrontaliera non è sufficiente coordinare i requisiti dell'ordinamento giuridico comunitario con quelli di un solo ordinamento giuridico nazionale, ma occorre coordinarli con quelli di almeno due ordinamenti giuridici nazionali, le cui norme e disposizioni di contabilità pubblica non sono necessariamente compatibili.

Il problema è stato spesso sollevato dai partner di azioni di cooperazione al fine di limitare la capacità di cofinanziamento degli organi comuni, e di conseguenza la capacità operativa di una struttura transfrontaliera. Un documento di lavoro elaborato nel 2000 dalla Comunità di lavoro delle regioni europee di confine dimostra tuttavia che spesso tali difficoltà vengono riscontrate anche in assenza di un vero blocco giuridico e che, in molti casi, esistono già delle pratiche che consentono di assicurare un finanziamento alle attività transfrontaliere, malgrado le restrizioni legali connesse in ogni Stato alla gestione di fondi pubblici²⁰⁷.

Dal punto di vista comunitario, la Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio²⁰⁸ di fronte al Consiglio e al Parlamento europeo²⁰⁹, che nella loro verifica sono assistiti dalla Corte dei conti²¹⁰. In pratica, e segnatamente nell'ambito dell'attuazione delle politiche di coesione, la Commissione dà il proprio contributo a programmi elaborati e gestiti sotto la responsabilità degli Stati membri²¹¹. Nel quadro dei programmi che rientrano nel futuro obiettivo prioritario n. 3, l'*acquis* dell'iniziativa Interreg viene ripreso integralmente nel regolamento relativo al FESR²¹² (PO unico per l'intera zona interessata, autorità di gestione unica, conto unico, ammissibilità delle spese, comitato di monitoraggio, ecc.). Tuttavia, va rilevato che uno dei principali motivi per adottare un regolamento che consenta l'istituzione di una struttura di cooperazione territoriale - il GECT - è la possibilità di disporre di un'entità in grado di gestire un programma comune in un ambito transfrontaliero, transnazionale o interregionale. Sotto questo profilo è increscioso, ma probabilmente inevitabile sul piano tecnico, che l'articolo 6 del regolamento relativo al GECT stabilisca delle norme relative al controllo della gestione dei fondi pubblici che differiscono a seconda dell'esistenza o meno di un contributo comunitario²¹³.

Dal punto di vista di ciascuno Stato membro, la situazione dipende dalle sue norme di contabilità pubblica. Va da sé che lo Stato propriamente detto dispone della capacità di gestire fondi al di fuori del sistema di contabilità pubblica nazionale. Il processo è talvolta più complicato per ciò che concerne le autorità locali e regionali: un contributo a una struttura giuridica "estera", anche se la collettività contributrice partecipa a tale struttura, può porre dei problemi alle autorità di controllo nazionali. Anche l'esistenza di norme internazionali, per quanto chiare, che stabiliscono l'obbligatorietà per le autorità partecipanti delle spese previste dal bilancio di una struttura di cooperazione transfrontaliera non è sempre accolta favorevolmente dalle autorità finanziarie di taluni Stati. Da questo punto di vista, il fatto che il regolamento relativo al GECT non specifichi che le spese iscritte al bilancio di un GECT costituiscono spese obbligatorie per i suoi membri è una deplorabile lacuna, che rischia di ridurre l'efficacia di tale struttura giuridica per gli Stati le cui autorità amministrative nazionali non si mostrino disposte a collaborare.

B. IL PROCESSO DI ADOZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1082/2006

L'esame del processo di adozione del regolamento relativo al GECT ci consentirà di osservare l'evoluzione positiva del testo dalla proposta iniziale della Commissione del 14 luglio 2004 alla sua adozione - estremamente rapida per una materia tanto complessa e di carattere tanto innovativo - avvenuta il 5 luglio 2006. La nostra analisi porrà altresì in evidenza il ruolo cruciale svolto dal Comitato delle regioni e dal Parlamento europeo riguardo all'evoluzione del contenuto e, segnatamente, alla maggiore presa in considerazione degli interessi delle autorità locali e regionali. Il ruolo fondamentale di queste due istituzioni, e in special modo quello del Comitato delle regioni, giustifica altresì l'interesse particolare di quest'ultimo a garantire un'attuazione del regolamento efficace, rapida e ottimale.

1. *Il fondamento della nuova normativa: la questione della base giuridica della competenza comunitaria in materia*

L'esigenza di fondare ogni atto del diritto comunitario derivato su una base giuridica è una diretta conseguenza del principio di legalità, uno dei fondamenti dell'ordinamento giuridico comunitario²¹⁴. L'assenza di una chiara base giuridica costituisce del resto causa di annullamento di un atto comunitario²¹⁵ e il principio di attribuzione esplicita di competenze alla Comunità è stato espressamente formulato a Maastricht nell'articolo relativo al principio di sussidiarietà, il quale recita: "la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato"²¹⁶. Prima dell'elaborazione di qualsiasi atto normativo comunitario è dunque necessario individuare una base giuridica su cui fondare la relativa proposta. Nel caso specifico, qual è la base giuridica del regolamento in esame?

1.1 **L'inserimento della cooperazione transfrontaliera nel Trattato**

Nella fase di revisione dei Trattati comunitari e del Trattato UE, effettuata ad Amsterdam, è stato inserito nel testo del Trattato CE, all'articolo 198 C (attualmente 265) relativo alle modalità di consultazione del Comitato delle regioni, un inciso in cui si stabilisce che "il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dal presente Trattato e in tutti gli altri casi in cui una di tali due istituzioni lo ritenga opportuno, *in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera*"²¹⁷. Ciò che sorprende è che si tratta della prima volta che si fa riferimento a tale cooperazione nel Trattato. Il processo di consultazione del Comitato delle regioni s'inserisce proprio nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni del Trattato da parte delle istituzioni. Ne consegue che, fin quando la Commissione non ha formulato una proposta di regolamento relativo al GECT, era difficile attribuire un senso preciso a tale disposizione, in quanto i casi di applicazione apparivano ipotetici.

In realtà, la comparsa del riferimento è spiegabile in modo piuttosto semplice. Il neo istituito Comitato delle regioni²¹⁸ ha dovuto affrontare subito il processo di revisione dei Trattati. Benché tale revisione rientri nella competenza sovrana degli Stati membri²¹⁹, le istituzioni rendono noto il loro parere e le loro istanze nel quadro della relativa procedura. Così ha fatto il Comitato delle regioni in un suo importante parere d'iniziativa²²⁰, nel quale ha chiesto di apportare numerosi miglioramenti al Trattato che istituisce la Comunità europea, sia per quanto riguarda la propria situazione istituzionale, sia in vista di una maggiore presa in considerazione degli interessi delle autorità locali e regionali nell'ambito del Trattato. È appunto in vista di questo secondo obiettivo che il Comitato ha invocato un esplicito riconoscimento, nel Trattato CE, dell'importanza della cooperazione transfrontaliera e interterritoriale²²¹. Nell'ambito della Conferenza intergovernativa si darà, in parte, seguito a tale richiesta inserendo l'inciso summenzionato. Naturalmente, la sua formulazione può lasciare sorpresi, tanto più che si tratta di una competenza consultativa particolare, riconosciuta a beneficio del Comitato stesso e non, come chiedevano i suoi membri, di un riconoscimento nel Trattato dell'importanza di tale fenomeno cooperativo, che avrebbe consentito lo sviluppo di un quadro giuridico comunitario adeguato.

Tuttavia, l'esistenza di tale riferimento - anche se difficilmente qualificabile sul piano giuridico - ha come oggetto l'azione in materia da parte della Comunità e, segnatamente, del Comitato delle regioni. Anzi, è l'unico riferimento a una materia specifica (una sorta di competenza materiale) nell'ambito degli articoli dedicati al Comitato delle regioni. Ed è appunto su tale particolarità che si fonda la proposta di un'azione specifica di *follow-up* dell'attuazione del regolamento in esame da parte del Comitato delle regioni, proprio in virtù di tale base giuridica²²².

Pertanto, benché l'articolo 159, sul quale si fonda il regolamento relativo al GECT, preveda espressamente la consultazione del Comitato delle regioni - nonché del Comitato economico e sociale europeo - è opportuno sottolineare che molte delle richieste contenute nel parere del Comitato delle regioni²²³ sono state riprese dalla Commissione nella sua versione modificata²²⁴ e mantenute nel testo adottato il 5 luglio 2006. È altrettanto vero che le proposte del Comitato delle regioni si sommano a quelle del Parlamento europeo, che dispone di un potere di codecisione (secondo la procedura di cui all'articolo 251 del Trattato CE) nel quadro dell'adozione di "azioni specifiche" ai sensi dell'articolo 159, terzo comma.

Pertanto, anche se tale riferimento alla cooperazione transfrontaliera nel Trattato CE non può essere considerato una base giuridica per un'azione comunitaria in materia, risulta invece chiaro che esso conferisce al Comitato delle regioni una legittimità particolare ad agire in questo campo, che rappresenta l'unico ambito di competenza materiale attribuito espressamente al Comitato dall'ordinamento giuridico comunitario. Inoltre, in virtù del principio giuridico dell'effetto utile, sovente utilizzato dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza, l'esistenza di tale disposizione si rivelerebbe particolarmente importante qualora la validità del regolamento relativo al GECT dovesse venir difesa dinanzi agli organi giurisdizionali comunitari. Se gli Stati membri hanno accettato questo testo dell'articolo 265 del Trattato CE, è proprio perché intendevano espressamente che la Comunità potesse essere competente in materia.

1.2 **Quale base giuridica per un regolamento sulla cooperazione territoriale?**

Come abbiamo visto, l'articolo 265 TCE, che è il solo a menzionare la cooperazione transfrontaliera, non può evidentemente costituire una base giuridica sufficiente per giustificare un atto di diritto comunitario: è quindi opportuno trovare un'altra base giuridica per tale azione. Nel Trattato CE esistono diverse norme generali sull'attribuzione delle competenze, due delle quali sono invocate più spesso delle altre: da un lato l'articolo 308 e dall'altro gli articoli 94 e seguenti.

Secondo l'articolo 308 (già articolo 235) TCE, "quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso". Vanno sottolineati due elementi relativi a tale disposizione e al suo possibile utilizzo. Da un lato, la formulazione mostra chiaramente che il ricorso alla disposizione deve essere sussidiario: questa, infatti, potrà essere invocata soltanto se il Trattato non abbia previsto i poteri d'azione che consentono alla Comunità di realizzare uno dei suoi scopi²²⁵. Dall'altro, la disposizione

rinvia a una procedura in cui il Parlamento europeo viene solo consultato e quindi non ha potere decisionale: la consultazione, infatti, pur essendo una formalità obbligatoria²²⁶, non impone alle istituzioni che vi procedono di tener conto del parere ottenuto. D'altronde, questo è uno dei motivi²²⁷ per cui sovente il Parlamento europeo contesta gli atti decisi su tale base²²⁸. Inoltre, la procedura esige l'unanimità degli Stati membri (a differenza dell'articolo 159, terzo comma, TCE, utilizzato come base giuridica per il regolamento relativo al GECT).

L'altra disposizione che conferisce un'ampia competenza - al di là degli ambiti espressamente menzionati dal Trattato - è l'articolo 94 ss. del Trattato CE²²⁹, che consente al Consiglio e al Parlamento europeo di adottare delle direttive (articolo 94) o delle misure (articolo 95) "relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno". A differenza di quella di cui all'articolo 308 TCE, la competenza qui attribuita non ha carattere sussidiario. Si consideri tuttavia che, da un lato, non è sicuro che l'istituzione di GECT sia direttamente connessa all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno e che, dall'altro, l'obiettivo del regolamento relativo al GECT non è quello di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri; al contrario, esso rifiuta tale approccio, ai sensi del considerando 5²³⁰.

In compenso, in materia di coesione economica e sociale il Trattato CE ha previsto una base giuridica che attribuisce delle competenze specifiche e la cui formulazione ricorda quella dell'articolo 308 TCE per quanto riguarda le condizioni alle quali il legislatore comunitario è autorizzato a farvi ricorso. Per contro, la procedura secondo la quale è possibile attuare misure sulla base di tale competenza particolare è quella di codecisione (articolo 251 TCE), che consente di associare appieno il Parlamento europeo. Le azioni specifiche di cui all'articolo 159, terzo comma, del Trattato CE si collocano al di fuori dei fondi coordinati nell'ambito della politica di coesione economica e sociale, ma devono rimanere nel quadro generale di tale politica e in particolare essere adottate "fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche della Comunità". Di conseguenza, tali azioni devono limitarsi alla politica di coesione economica e sociale.

Ciò spiega come l'obiettivo del regolamento in esame non sia tanto quello di definire un quadro comunitario generale per la cooperazione territoriale, come ricorda appunto il considerando 5 (altrimenti, il regolamento esulerebbe dalle competenze attribuite alla Comunità e potrebbe essere per questo invalidato), bensì principalmente quello di permettere il ricorso a una struttura giuridica comunitaria, necessaria per l'attuazione di uno degli obiettivi prioritari definiti nel quadro della politica di coesione economica e sociale. La cooperazione territoriale è un obiettivo di coesione economica e sociale tanto legittimo quanto, a titolo d'esempio, la competitività regionale. D'altro canto, nell'ambito della procedura, tuttora incompiuta, della revisione dei Trattati, il Comitato delle regioni²³¹, la Commissione²³² e quindi gli Stati membri hanno accettato, nel quadro della Conferenza intergovernativa, di far figurare la coesione territoriale come un nuovo obiettivo sancito dal Trattato, accanto alla coesione economica e sociale²³³.

Nei Trattati esiste dunque una chiara base giuridica per il regolamento in esame, il che in precedenza non era affatto evidente. Tra gli altri, lo studio del Comitato delle regioni sulla cooperazione

transeuropea tra autorità territoriali (realizzato sotto gli auspici della Comunità di lavoro delle regioni europee di confine), pur individuando come possibili basi giuridiche gli articoli 308 e 159, terzo comma, TCE sottolinea che, poiché le disposizioni del Trattato attuale non consentono la creazione di uno strumento normativo comunitario, il secondo grande problema attiene alla necessità d'introdurre nel Trattato una base giuridica adeguata a tal fine²³⁴. Il testo del regolamento adottato il 5 luglio 2006 sfrutta in modo del tutto corretto le potenzialità di tale base giuridica. Inoltre, quest'ultima prevede la consultazione del Comitato delle regioni e la codecisione con il Parlamento europeo, il che, come vedremo tra breve, consentirà a queste due istituzioni di influire positivamente sul contenuto del regolamento, unendo le forze nel quadro del relativo processo di adozione.

2. *L'adozione del regolamento*

L'adozione del regolamento in esame, che disciplina una materia molto complessa sotto il profilo giuridico e altrettanto delicata sotto quello politico, è stata di una rapidità del tutto sorprendente, dal momento che sono trascorsi meno di due anni tra la proposta della Commissione²³⁵ e l'adozione del regolamento in base alla procedura di codecisione. Basti pensare, a titolo di paragone, che l'adozione del regolamento relativo all'istituzione di un GEIE è avvenuta 11 anni dopo la relativa proposta della Commissione, quella del regolamento relativo allo statuto della Società europea (SE) 12 anni dopo e quella del regolamento relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE) "solo" 10 anni dopo. Il collegamento con la programmazione dei fondi strutturali e i vincoli derivanti dall'allargamento hanno probabilmente favorito un'adozione tanto rapida del regolamento.

Va altresì osservato che la proposta della Commissione è piuttosto modesta nel contenuto - per non dire minimalista²³⁶ -, nel senso che comprende solo poche disposizioni di diritto materiale, il che ne rende meno controvertibile il contenuto.

La proposta della Commissione, adottata il 14 luglio 2004, comprende quindici considerando e nove articoli. La motivazione non occupa più di una pagina. Tuttavia, riguardo a quest'ultimo punto va precisato che una parte della terza relazione sulla coesione economica e sociale tratta della necessità di un regolamento nell'ambito delle riforme della politica strutturale della Comunità a seguito dell'allargamento e può essere quindi considerata come facente parte *de facto* di una motivazione più ampia. Per quanto concerne la proposta, il suo titolo menziona unicamente la cooperazione transfrontaliera, e ciò per due motivi. Da un lato, le realizzazioni più concrete si riscontrano nel quadro di tale cooperazione, e quindi la necessità di strutture giuridiche atte ad acquisire diritti e obblighi nei confronti dei terzi vi viene avvertita in modo più concreto. Dall'altro, è al settore della cooperazione territoriale che saranno destinati gli stanziamenti di gran lunga più consistenti.

La proposta presenta inoltre gravi lacune per ciò che concerne gli organi di un GECT e le relative procedure decisionali, comprese quelle concernenti l'adozione di uno statuto. Tali difetti sono stati fortunatamente corretti nella proposta modificata che la Commissione ha presentato all'inizio del marzo 2006. Da ultimo, la proposta non contiene in pratica alcuna norma relativa al controllo della partecipazione di entità infrastatali a un GECT. La maggior parte delle aggiunte concernenti tale aspetto sono state apportate nella versione adottata nel luglio 2006.

Una delle possibili spiegazioni delle disposizioni relative al controllo è forse da ricercarsi nel testo dell'articolo 2, paragrafo 1, della proposta, relativo alla composizione del GECT, in cui si legge: "il GECT può essere composto da Stati membri e da enti regionali e locali o da altri organismi pubblici locali, di seguito denominati i 'membri'". Tale formulazione ha destato le apprensioni del Comitato delle regioni e poi del Parlamento europeo, i quali hanno entrambi rilevato l'ambiguità dei singoli termini e della loro disposizione, sottolineando che "la cooperazione transeuropea presuppone che anche le regioni e gli enti locali possano essere attivi come partner di uno Stato membro, senza che vi sia necessariamente un'iniziativa a livello degli Stati membri"²³⁷. Tale rivendicazione è del tutto coerente con le esperienze di cooperazione transfrontaliera, la quale, anche ai sensi delle norme esistenti prima di tale proposta della Commissione, era già riservata agli enti pubblici infrastatali e dunque preclusa agli Stati. In proposito, va detto che sia il Comitato delle regioni che il Parlamento europeo hanno accolto con favore l'inclusione degli Stati a fianco delle autorità locali e regionali.

Il secondo, importante contributo del Comitato delle regioni è rappresentato dall'auspicio, espresso anche dal Parlamento, che il nuovo strumento giuridico non si limiti alla cooperazione transfrontaliera, ma possa essere utilizzato anche nell'ambito di una cooperazione transeuropea, la quale, oltre a comprendere la cooperazione transfrontaliera, include anche quelle transnazionale e interregionale²³⁸. Anche il Parlamento europeo, seguendo lo stesso ordine di idee ma riprendendo la terminologia "cooperazione territoriale" (che presenta il vantaggio di corrispondere a quella dell'obiettivo prioritario n. 3 del prossimo periodo di programmazione dei fondi strutturali), ha richiesto tale modifica, che la Commissione e gli Stati membri hanno accettato senza difficoltà.

La terza precisa richiesta del Comitato delle regioni è rappresentata dalla proposta di tenere un registro dei GECT²³⁹, istanza che è stata sostenuta dal Parlamento europeo in seconda lettura, dopo essere stata ripresa dalla Commissione nella sua proposta modificata²⁴⁰. È dunque possibile constatare che il Comitato delle regioni ha formulato proposte di rilievo, riprese dal Parlamento europeo e accolte dalla Commissione e dagli Stati membri, e che è stato il primo a pronunciarsi in materia sin dal novembre 2004.

Le proposte di emendamento del Parlamento europeo hanno seguito la stessa linea di quelle del Comitato delle regioni, apportando alcune utili aggiunte riguardo alle modalità di controllo sugli atti del GECT e alla responsabilità dei suoi membri, nonché ai requisiti in materia di pubblicità (pubblicazione nella Gazzetta ufficiale) dei GECT istituiti.

I negoziati tra gli Stati membri sulla proposta di regolamento relativo al GECT si sono svolti parallelamente a quelli, alquanto difficili, sul pacchetto finanziario per il periodo 2007-2013. Di conseguenza, i lavori relativi al regolamento non hanno fatto alcun passo avanti finché non sono state risolte le questioni dei contributi al bilancio comunitario e della ripartizione delle spese. Una volta raggiunto l'accordo, invece, i negoziati tra gli Stati membri sono andati avanti piuttosto celermente, malgrado la tenace opposizione di taluni paesi. La presidenza austriaca ha svolto peraltro un lavoro molto efficace, evitando di scollegare il regolamento in esame da quelli relativi ai fondi strutturali e consentendo così l'adozione del regolamento nell'estate del 2006. Desideriamo sottolineare ancora

(anche se l'esame particolareggiato delle disposizioni del regolamento adottato sarà oggetto del prossimo capitolo) che le disposizioni dell'articolo 159, terzo comma, consentono l'adozione di un regolamento siffatto in base alla procedura di codecisione di cui all'articolo 251 del Trattato CE, per la quale è sufficiente la maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il regolamento, infatti, non aveva ottenuto l'unanimità dei consensi.

Il prezzo della rapidità nell'adozione del regolamento verrà pagato probabilmente in termini di lacune e imperfezioni nella fase di attuazione. Tuttavia, considerato il fatto che l'utilizzo del nuovo strumento giuridico non è obbligatorio per gli Stati membri (ai sensi dell'articolo 1 del regolamento, l'istituzione di un GECT è affidata all'iniziativa dei suoi futuri membri), che uno Stato può (ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3) esercitare un ampio controllo sulla partecipazione delle sue entità pubbliche infrastatali in base alle disposizioni del proprio diritto nazionale e che, infine, per il 2011 è prevista una clausola di revisione, i pochi difetti che individueremo in questo studio e che la pratica dei prossimi anni non mancherà di porre in evidenza costituiscono un prezzo alquanto modesto da pagare rispetto alla possibilità di disporre, d'ora in poi, di uno strumento giuridico di diritto comunitario per la realizzazione di cooperazioni territoriali.

3. *Il regolamento (CE) n. 1082/2006 e gli altri regolamenti relativi ai fondi strutturali per il periodo 2007-2013*

Il regolamento ha un legame particolare con gli altri regolamenti relativi ai fondi strutturali, segnatamente con il regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, e il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1260/1999.

I regolamenti (CE) n. 1081/2006 (relativo al Fondo sociale europeo), n. 1084/2006 (relativo al Fondo di coesione) e n. 1085/2006 (che istituisce uno strumento di assistenza preadesione) sono meno rilevanti ai fini del presente studio, benché facciano parte del medesimo gruppo di regolamenti²⁴¹.

Sotto il profilo congiunturale e temporale, il regolamento in questione è strettamente connesso con gli altri regolamenti citati ed è stato adottato contemporaneamente a quelli relativi alla coesione economica e sociale. La proposta di regolamento relativo al GECT della Commissione europea è stata depositata il 14 luglio 2004, lo stesso giorno delle proposte di regolamento relative ai fondi strutturali. Inoltre, il regolamento (CE) n. 1082/2006 è stato adottato il 5 luglio, congiuntamente ai regolamenti (CE) n. 1080 e n. 1081. I regolamenti (CE) n. 1083 e n. 1084 sono stati adottati l'11 luglio e il regolamento (CE) n. 1085 il 17 luglio. Tale adozione pressoché simultanea non era necessaria dal punto di vista giuridico, e alcuni Stati membri hanno insistentemente proposto di dissociare l'adozione del regolamento relativo al GECT da quella dei regolamenti relativi ai fondi strutturali, il che fortunatamente non è avvenuto.

Tuttavia, la base giuridica del regolamento precisa chiaramente che si tratta di un'azione specifica al di fuori dei fondi ai sensi dell'articolo 159, terzo comma, del Trattato CE, e in merito non sussistono dubbi.

D'altro canto, i regolamenti relativi ai fondi strutturali sono connessi con il finanziamento pluriennale della Comunità, in termini di contenuto e mezzi messi a disposizione per l'attuazione della politica di coesione economica e sociale, e di conseguenza producono effetti giuridici limitati nel tempo. Tutti questi regolamenti dovranno essere necessariamente riesaminati entro e non oltre il 31 dicembre 2013²⁴². Al contrario, il regolamento relativo al GECT produce effetti illimitati nel tempo, benché il suo articolo 17 contenga una clausola di riesame. Peraltro, sebbene ai sensi di tale articolo la Commissione debba trasmettere al Parlamento e al Consiglio una relazione sull'applicazione del regolamento, quest'ultima potrà essere corredata, se del caso, di proposte di modifica. Inoltre, il Parlamento e il Consiglio non hanno alcun obbligo di procedere ad un riesame del regolamento. L'argomento con cui la Commissione ha giustificato tale deroga a una norma costantemente applicata sin dal 1988 agli strumenti relativi ai fondi strutturali era basato anzitutto su un'interpretazione letterale del Trattato CE. Infatti, ai sensi dell'articolo 159, terzo comma, di tale Trattato, quello in esame non è un regolamento relativo a fondi strutturali. D'altronde il regolamento relativo al GECT, contrariamente agli altri regolamenti esaminati in questa sezione, non comporta impegni finanziari particolari per la Comunità. Infine, l'obiettivo di impennare la cooperazione territoriale in ambito comunitario su strutture giuridiche permanenti non verrebbe raggiunto qualora il regolamento sul quale tali strutture si fondano cessasse di produrre effetti giuridici a una determinata data²⁴³.

Nondimeno, è ovvio che esiste un collegamento particolare tra il regolamento in esame e quello recante disposizioni generali sui fondi strutturali (regolamento (CE) n. 1083/2006), che istituisce l'obiettivo prioritario n. 3 e determina le risorse ad esso assegnate. Il considerando 6 del regolamento (CE) n. 1082/2006 rinvia dunque al regolamento (CE) n. 1083/2006. L'articolo 21 di quest'ultimo regolamento precisa che a tale obiettivo prioritario sono destinati poco più di 7 miliardi e 750 milioni di euro, ripartiti come segue: il 73,86% (5.576.358.149 euro) per la cooperazione transfrontaliera, il 20,95% (1.581.720.322 euro) per la cooperazione transnazionale e il 5,19% (392.002.991 euro) per la cooperazione interregionale e le reti per la cooperazione e lo scambio di esperienze²⁴⁴. Analogamente, esiste un collegamento particolare tra il regolamento in esame e quello relativo al FESR, che definisce le procedure di realizzazione della cooperazione territoriale²⁴⁵. Del resto, il regolamento relativo al GECT contiene un rinvio all'articolo 6 del regolamento relativo al FESR: l'articolo 7, paragrafo 3, terzo comma, del primo vieta infatti agli Stati membri di limitare i compiti che il GECT può svolgere senza il contributo finanziario della Comunità, qualora tali compiti rientrino tra quelli per i quali un contributo siffatto è possibile in virtù dell'articolo 6 del regolamento relativo al FESR.

Pertanto, il regolamento in esame, pur essendo stato adottato congiuntamente al "pacchetto" di regolamenti relativi ai fondi strutturali, ne differisce quanto alla base giuridica, agli effetti nel tempo e all'obiettivo perseguito. Tuttavia, ciò non significa, come abbiamo sottolineato pocanzi, che il regolamento relativo al GECT non sia strettamente connesso con l'attuazione della politica strutturale della Comunità per il periodo 2007-2013.

PARTE SECONDA:
LE POTENZIALITÀ DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE A
PARTIRE DAL 2007

La presente sezione è volta a esaminare e porre in evidenza il significato delle scelte operate nella redazione di questo nuovo regolamento, pur senza poterne pronosticare gli effetti sullo sviluppo della cooperazione territoriale, né proporre un'interpretazione autentica, che potranno risultare solo dalla pratica e da eventuali decisioni giudiziarie.

Un primo capitolo, che costituisce il fulcro dello studio, proporrà un'analisi particolareggiata del testo del regolamento, con l'intento di illustrare le conseguenze giuridiche delle disposizioni così come esse sono formulate (capitolo 4). In particolare, il capitolo porrà in evidenza, rispetto alla tradizione giuridica e all'esperienza concreta della cooperazione tra autorità locali e regionali in Europa, le soluzioni che appaiono in linea con lo sviluppo di tale patrimonio di tradizioni e di esperienze e quelle che rappresentano invece sostanziali innovazioni.

Un capitolo successivo riguarderà le questioni fondamentali dell'attuazione del regolamento, sia a livello comunitario, sia nell'ambito degli ordinamenti giuridici nazionali, dalla cui attività dipenderà in parte l'efficacia di tale attuazione (capitolo 5). Infine, un ultimo e breve capitolo, contenente alcuni elementi prescrittivi, affronterà i ruoli che il regolamento assegna ai diversi attori comunitari (Commissione, Parlamento e soprattutto Comitato delle regioni), nazionali e infranazionali (capitolo 6).

CAPITOLO 4:

IL QUADRO GIURIDICO DEL GECT E LE SUE POTENZIALITÀ

Per quanto il nuovo strumento giuridico del GECT sia innovativo e importante, le particolari caratteristiche conferitegli dal presente regolamento lo rendono uno strumento adatto a determinati obiettivi di cooperazione e meno, o per nulla, ad altri. La lettura di questo capitolo dovrà quindi avvenire sia in positivo, per comprendere cos'è un GECT, sia in negativo, al fine di individuare gli elementi che, pur costituendo obiettivi legittimi (e talvolta fondamentali) per i progetti di cooperazione territoriale, non richiedono necessariamente il ricorso alla forma giuridica del GECT.

L'organizzazione del regolamento non favorisce l'individuazione delle sfide e delle potenzialità del GECT, anche se il contenuto delle disposizioni del regolamento nella versione adottata si rivela più chiaro rispetto ai progetti discussi (A).

Il GECT deve essere definito in relazione ai suoi sette elementi costitutivi (B), ai membri che lo compongono (C) e ai compiti che gli vengono assegnati (D).

Gli elementi costitutivi del GECT sono i seguenti.

- 1. Il carattere transfrontaliero dell'organismo (B.1), in virtù del quale esso è composto da membri "situati nel territorio di almeno due Stati membri". Ciò significa, in particolare, che non è possibile attuare una cooperazione bilaterale a una frontiera esterna della UE.*
- 2. Il GECT è dotato di personalità giuridica (B.2). Dietro tale evidenza, sancita dall'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento relativo al GECT, si celano questioni giuridiche non risolte nel testo del regolamento. I redattori del presente studio mostrano che si tratta di una personalità giuridica di diritto comunitario (B.2.1), ma poiché il diritto applicabile al territorio sul quale il GECT avrà la sua sede svolge un ruolo importante nella determinazione della forma giuridica dell'organismo, a quest'ultimo potrà essere attribuita, a seconda dei casi, una personalità di diritto pubblico o privato (B.2.2).*
- 3. La personalità giuridica implica "la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale". Tale formula va tuttavia relativizzata, poiché la capacità del GECT è limitata allo svolgimento dei compiti che gli sono attribuiti dai suoi statuti (B.3).*

4. *Il GECT deve fondarsi su una convenzione e su degli statuti; la coesistenza di due strumenti giuridici distinti non sembra molto giustificata; tuttavia, le condizioni poste dal regolamento (CE) n. 1082/2006 riguardo al contenuto di ciascuno di questi strumenti consentono di definire con una certa precisione i limiti entro i quali dovranno inserirsi i futuri GECT. In questo paragrafo (B.4) vengono evidenziate diverse difficoltà o formulazioni che sarebbe stato meglio evitare.*
5. *La scelta di una sede unica, imposta dal regolamento, è un elemento costitutivo che ha conseguenze giuridiche considerevoli, dal momento che essa determina il diritto applicabile al GECT in via sussidiaria e gli organi preposti al suo controllo. Ciò introduce tra i partner un elemento di notevole disuguaglianza, tanto più che il trasferimento della sede nel territorio di un altro Stato membro, seppur non vietato dal regolamento, costituirebbe un'operazione complessa e rischiosa sul piano giuridico (B.5).*
6. *Il GECT deve disporre di organi atti a esprimere la propria volontà in quanto persona giuridica. Il regolamento impone l'esistenza di un'assemblea, in cui siano rappresentati tutti i membri, e di un direttore, lasciando tuttavia ai membri la facoltà di prevedere, all'occorrenza, altri organi (B.6).*
7. *Il GECT deve disporre di un bilancio annuale, approvato dall'assemblea dei membri. Sebbene il regolamento non lo specifichi, i contributi dei membri al bilancio del GECT vanno considerati per questi ultimi alla stregua di spese obbligatorie (B.7).*

La terza sezione (C) del presente capitolo prenderà in esame le categorie di potenziali membri di un GECT. L'articolo 3 del regolamento elenca cinque categorie di membri, il che potrebbe dar luogo a una certa complessità e a una grande eterogeneità nella composizione dei GECT. Tuttavia, il requisito in virtù del quale ogni membro potenziale può agire solo nei limiti delle competenze assegnategli dal suo diritto nazionale dovrebbe limitare la flessibilità nella composizione dei GECT.

La possibilità per gli Stati membri dell'UE di partecipare a un organismo di cooperazione territoriale costituisce un capovolgimento della pratica che li aveva sinora esclusi da questo tipo di strutture. Le norme relative ai controlli preliminari all'istituzione di un GECT effettuati da parte di autorità nazionali non sembrano doversi applicare agli Stati stessi (C.1).

Le autorità regionali (C.2) e locali (C.3) possono ovviamente diventare membri di un GECT. La loro capacità di partecipazione dipenderà tuttavia dall'estensione delle loro competenze nell'ambito del diritto nazionale.

Vengono anche esaminate le possibilità di partecipazione a un GECT per altri attori - segnatamente gli enti i cui fondi sono considerati prevalentemente pubblici (C.4), le associazioni di soggetti che rientrano nelle categorie precedenti (C.5) oppure i soggetti di territori non comunitari (C.6) - e le relative implicazioni.

Al GECT si applica anche il principio di specialità, comune a tutti gli organismi di cooperazione, in virtù del quale l'organismo non gode di una competenza generale, ma può agire esclusivamente nei limiti delle competenze che gli sono assegnate. Tuttavia, il presente studio sottolinea che l'effetto cumulativo delle disposizioni del regolamento relativo al GECT, limitando la capacità di azione di quest'ultimo, conduce a una soluzione troppo restrittiva e che, di conseguenza a meno che non venga adottata un'interpretazione flessibile, per esempio in base al principio dell'effetto utile, i GECT potrebbero rivelarsi strumenti di scarsissima efficacia (D).

Tra i compiti specificamente previsti dal regolamento spicca la realizzazione dell'obiettivo della cooperazione territoriale europea, ovvero l'obiettivo prioritario n. 3 della politica strutturale per il periodo 2007-2013. Lo studio suggerisce che il GECT non è soltanto un mezzo per realizzare tale obiettivo, ma che la sua stessa istituzione può concorrere alla realizzazione dell'obiettivo (e dunque che l'istituzione di un GECT può essere sovvenzionata dai fondi strutturali, eventualmente sotto forma di progetto pilota). Successivamente, prenderemo in esame le diverse modulazioni di tale obiettivo presenti nei regolamenti relativi ai fondi strutturali (D.1).

Il GECT consente inoltre la realizzazione di azioni che rientrano nell'ambito di politiche comunitarie diverse dalla politica strutturale, come prevede l'articolo 7 del regolamento. Pertanto, in virtù della sua possibile composizione eterogenea, esso potrebbe rivelarsi uno strumento utile per sviluppare una governance europea sulla linea del Libro bianco in materia adottato dalla Commissione europea nel 2001 (D.2).

Il GECT costituisce altresì una struttura che i partner possono adottare per realizzare una cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale, al di fuori di ogni finanziamento comunitario (D.3).

Tuttavia, lo studio richiama l'attenzione sul carattere estremamente restrittivo dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento, la cui rigorosa applicazione potrebbe ostacolare la realizzazione di numerosi progetti presentati dai GECT (D.4).

La quinta sezione del presente capitolo (E) affronta la questione del diritto applicabile al GECT e ai suoi atti. Ad una prima lettura, il regolamento (CE) n. 1082/2006 può far sperare in una soluzione semplice, dal momento che l'articolo 2, intitolato "diritto applicabile", contiene norme apparentemente chiare, ma la realtà è molto più complessa, in parte perché le norme del regolamento rinviano spesso al diritto

nazionale, rendendo ostica la lettura della situazione (E.3), e in parte perché le varie fasi e i diversi atti del GECT sono soggetti a norme differenti.

Vengono così individuate le norme applicabili all'istituzione del GECT che, in virtù dell'articolo 4 del regolamento, rientrano nell'ambito di ogni diritto nazionale e consentono agli Stati di esercitare un ampio controllo sulla partecipazione ai GECT di enti soggetti alla loro sovranità (E.1).

Le norme applicabili all'interpretazione della convenzione e degli statuti sono quelle del diritto dello Stato in cui il GECT ha la sua sede sociale (E.2); una regola chiara e semplice, ma che non garantisce l'uguaglianza tra le parti di una convenzione.

Gli atti del GECT sono soggetti a controlli differenziati in base alla loro natura; le norme applicabili al controllo finanziario variano a seconda che il controllo venga esercitato su attività finanziate da fondi comunitari o meno; in quest'ultimo caso, il regolamento sembra mancare di precisione e sarebbe opportuno prevedere delle procedure standard (E.4.1).

È pur vero che qualsiasi Stato membro coinvolto può esercitare un controllo straordinario a tutela dell'interesse pubblico. Anche se siffatte misure di controllo dovrebbero rimanere un'eccezione, va notato che anche per l'esercizio di tale controllo le procedure non vengono specificate (E.4.2).

I membri possono determinare in larga misura le norme che disciplineranno le loro relazioni reciproche nella convenzione e negli statuti. Tuttavia, in molti casi, si applicheranno le disposizioni del diritto dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale (E.5).

Le relazioni contrattuali del GECT con terzi possono essere regolamentate dal diritto scelto dalle parti, poiché non esistono norme imperative. Ma in numerosi esempi (quali i rapporti di lavoro) il principio di territorialità determinerà le norme imperative cui tali relazioni dovranno essere soggette (E.6).

Il regime di responsabilità dei membri di un GECT nei confronti di terzi può, ai sensi dell'articolo 12 del regolamento, prevedere soluzioni differenziate che vanno da una responsabilità limitata a una molto ampia, che all'occorrenza può anche spingersi al di là della loro partecipazione effettiva a un GECT. Questa gamma di diverse situazioni possibili riflette la diversità delle situazioni nazionali in termini di modalità di applicazione della responsabilità di organismi pubblici (E.7).

La responsabilità degli Stati membri dipenderà dalla loro posizione nei confronti del GECT: se non ne sono membri, non avranno alcuna responsabilità per i suoi atti, fatta

salva eventualmente la loro responsabilità in relazione all'utilizzo di fondi comunitari (E.8); se invece essi ne fanno parte, saranno soggetti alle stesse norme di responsabilità valide per gli altri membri.

Da ultimo, lo scioglimento di un GECT può avvenire in applicazione di un'apposita disposizione dei suoi statuti o per atto della competente autorità di controllo; in quest'ultimo caso, il diritto pubblico di applicazione sarà quello applicabile agli atti di tale autorità. In ogni caso, le norme di liquidazione sono quelle dello Stato in cui ha sede il GECT (E.9).

Dalla variabilità di tutti i fattori relativi ai membri, ai compiti assegnati ai GECT e ai diversi diritti applicabili a diversi atti compiuti dai GECT si intuisce che il GECT non è una struttura di tipo univoco. Vanno quindi definiti diversi tipi di GECT, che saranno soggetti a vincoli giuridici differenziati. Vengono proposti 6 criteri tali da permettere la definizione delle categorie di GECT (F).

Questo lungo capitolo si conclude con la presentazione sintetica dei principali elementi di continuità e delle innovazioni più significative del GECT (G).

Come è stato sottolineato nel capitolo precedente, la forma giuridica concreta di un GECT non è determinata soltanto dal diritto comunitario, in quanto anche numerosi elementi del diritto interno concorrono alla definizione pratica di un determinato GECT. In questo senso la presente analisi, che si concentra sulle disposizioni del regolamento comunitario, non può essere esauriente. Questo lavoro è tuttavia necessario per due motivi principali.

In primo luogo, il carattere innovativo del contenuto del regolamento per quanto concerne sia il diritto in materia di cooperazione transfrontaliera, così come si è evoluto in Europa nel corso di circa trent'anni (cfr. capitolo 2), sia il diritto comunitario precedentemente esistente (cfr. capitolo 3, sezioni C e D), giustifica una lettura circostanziata e commentata del testo dello strumento. In secondo luogo, come sottolineato sopra, le relazioni con gli ordinamenti giuridici interni possono essere di tre tipi distinti (cfr. capitolo 3, sezione D, paragrafo 2.2.), in funzione del contenuto di ogni norma. Questo secondo punto richiederà dunque, per ciascuna disposizione, un'analisi di tali effetti nel rapporto tra la disposizione comunitaria e il diritto interno. Sulla base di questi due parametri, indicheremo l'interpretazione più plausibile di ciascuna norma esaminata e i suoi effetti prevedibili nell'ambito dei diversi diritti nazionali, basandoci sia sui lavori preparatori, sia sui principi d'interpretazione del diritto comunitario.

Ricordiamo nuovamente che gli esperti hanno preferito presentare il GECT in funzione delle caratteristiche proprie di tale strumento di cooperazione e non dell'organizzazione del regolamento, che sarà evidenziata in una prima sezione (A). Successivamente, il GECT sarà analizzato nell'ambito di quattro sezioni: la prima presenterà e analizzerà le sue caratteristiche costitutive (B); la seconda si occuperà dei membri che possono costituire il GECT e delle condizioni specifiche che le diverse

categorie di membri possono imporre a diversi tipi di GECT sia nel corso del processo di istituzione, sia per quanto concerne le norme di funzionamento (C); la terza sezione sarà dedicata ai compiti che un GECT può svolgere (D), mentre l'ultima affronterà la questione del diritto applicabile al GECT e ai suoi atti (E). Quest'ultima e importante sezione dimostrerà che la questione non può essere trattata in maniera monolitica e che le risposte dovranno essere differenti a seconda del tipo di atto compiuto da un GECT o degli attori coinvolti nelle sue attività.

Ne consegue che, sebbene il GECT costituisca una struttura unica di cooperazione basata sul diritto comunitario, la diversità dei compiti, degli attori e delle norme giuridiche ad esso relativi dovrebbe condurre nella pratica all'esistenza di GECT di forma e di natura giuridica piuttosto diversificate. L'ultima sezione di questo lungo capitolo propone di conseguenza una tipologia delle diverse categorie giuridiche di GECT (F), ciascuna corredata di brevi considerazioni sulle modalità di attuazione e sulla pertinenza delle soluzioni proposte dal diritto.

In ultimo, quasi a mo' di conclusione di questo capitolo centrale, una breve sezione (G) porrà in evidenza il carattere innovativo - o al contrario la continuità con le norme e le pratiche già esistenti - delle soluzioni introdotte dal regolamento. Precisiamo infine che tale analisi, necessaria in quanto diretta a chiarire il significato dei diversi disposti di ciascuna norma del regolamento, non consente tuttavia una visione d'insieme delle conseguenze della creazione di un GECT, che dipenderanno sostanzialmente dalle condizioni di attuazione del regolamento nei vari contesti nazionali. Questo capitolo andrà quindi letto insieme a quello successivo, in cui si evidenziano le potenziali difficoltà che, a giudizio degli esperti e degli operatori del settore consultati, l'attuazione delle disposizioni del regolamento comporta (*infra* capitolo 5).

A. ORGANIZZAZIONE E CONTENUTO DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1082/2006

Come rilevato nel capitolo precedente, il regolamento relativo al GECT sorprende per lo stile nel quale è redatto, per molti aspetti più simile al testo di una direttiva che a quello di un regolamento. Ma questo particolare tipo di regolamento che istituisce una nuova personalità giuridica e trae alcune delle sue caratteristiche da un atto comunitario, ed altre da norme del diritto interno a cui rinvia, non è unico e può essere confrontato con i regolamenti relativi al Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), alla società europea (SE) e alla società cooperativa europea (SCE). Del regolamento di specie, tuttavia, colpisce la brevità e la concisione delle norme, benché la materia sia tanto complessa quanto quella trattata negli altri tre casi citati. Il regolamento relativo al GECT, infatti, contiene soltanto 18 articoli, che occupano 6 pagine della Gazzetta ufficiale, mentre il regolamento relativo al Gruppo europeo di interesse economico consta di 43 articoli (9 pagine della GU), il regolamento relativo alla Società europea ha ben 70 articoli e due allegati (21 pagine della GU) e quello relativo alla SCE comprende 80 lunghi articoli, che occupano 24 pagine della Gazzetta ufficiale.

Tale sobrietà redazionale è tanto più singolare in quanto il campo di applicazione del regolamento sembra estremamente vasto, poiché comprende sia la cooperazione transfrontaliera²⁴⁶ che quella transnazionale e interregionale (le attuali sezioni B e C dell'iniziativa Interreg III), aggiunte a seguito dei pareri, convergenti su questo punto, del Comitato delle regioni²⁴⁷ e del Parlamento europeo²⁴⁸.

Inoltre, l'obiettivo principale della proposta iniziale della Commissione europea era quello di istituire una struttura di tipo transfrontaliero atta a concretizzare i contributi comunitari nel quadro della politica di coesione. Poiché la responsabilità della corretta esecuzione del bilancio spetta sempre, in ultima istanza, agli Stati membri, lo scopo era quello di creare una struttura a cui questi, ed eventualmente le loro autorità territoriali, potessero ricorrere per ricevere fondi comunitari in un ambito non strettamente nazionale (com'è nella natura stessa dei progetti transfrontalieri). La proposta iniziale della Commissione, quindi, non contiene norme per il controllo della partecipazione delle autorità locali e regionali preventivo all'istituzione di un GECT, dal momento che il testo dell'articolo 2 della proposta iniziale dispone che "il GECT può essere composto da Stati membri e da enti regionali e locali [...]". Tale formulazione non sembra consentire la costituzione di una struttura giuridica siffatta da parte delle sole autorità locali e regionali, senza i rispettivi Stati membri, ma il CdR e il PE hanno chiesto e ottenuto dalla Commissione la modifica del testo. Tuttavia, tale modifica comporta il controllo preventivo da parte dello Stato membro le cui autorità locali e regionali desiderino partecipare autonomamente, senza lo Stato, a un GECT. Pertanto, sono state aggiunte delle disposizioni a tal fine (principalmente gli articoli 4, 13 e 14), dando origine a un testo piuttosto confuso.

Sotto il profilo organizzativo, il testo definisce in primo luogo il GECT (articolo 1), il diritto ad esso applicabile (articolo 2), gli enti che possono comporlo (articolo 3), le modalità e le procedure per la sua istituzione, nonché quelle relative all'acquisizione della personalità giuridica (articoli 4 e 5), le norme relative alla gestione di fondi pubblici (articolo 6), i compiti che il GECT può svolgere (articolo 7), le norme relative alla convenzione (articolo 8) e agli statuti che istituiscono il GECT (articolo 9), i suoi principi organizzativi (articolo 10), le norme relative al bilancio (articolo 11), allo scioglimento e alla liquidazione (articoli da 12 a 14). Segue poi un articolo molto importante sulle competenze giurisdizionali riguardo agli atti del GECT (articolo 15), che precede le disposizioni finali (articoli da 16 a 18).

La formulazione del regolamento si presta a qualche critica. In primo luogo, e ciò sembra costituire il problema principale, l'articolo 2 relativo al diritto applicabile disciplina solo alcuni aspetti della questione, mentre diversi principi importanti e che derogano alla gerarchia indicata in detto articolo figurano agli articoli 4, 12, 13, 14 e 15. Il titolo dell'articolo 2 e la dispersione nel testo di norme particolari ci sembrano tali da indurre in errore i potenziali utilizzatori dello strumento.

In secondo luogo, la diversità dei membri che possono costituire un GECT incide senza dubbio in modo significativo sull'applicabilità delle norme di controllo stabilite dagli articoli 4, 13 e 14. In particolare appare ovvio che, qualora uno Stato desideri associarsi a un GECT, non applicherà certo a se stesso le procedure di controllo concepite per la cooperazione territoriale tra autorità infrastatali. Qualche indicazione in tal senso sarebbe stata utile per chiarire il campo di applicazione e la portata di tali norme. Altrettanto dicasi per l'applicazione ai GECT delle norme del diritto nazionale: qualora si tratti di norme di diritto pubblico, tale applicazione appare problematica in caso di partecipazione di uno Stato estero.

In terzo luogo, la distinzione tra convenzioni e statuti, derivata dagli strumenti quadro esistenti in materia di cooperazione transfrontaliera, non ha senso nel caso in esame. Infatti, in tutte le precedenti

esperienze, l'istituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera costituisce soltanto una delle possibili modalità di realizzazione della cooperazione transfrontaliera. I partner possono realizzare forme di cooperazione meno istituzionali e meno gravose. Ciò non si verifica nel caso di specie: il regolamento è volto unicamente a consentire l'istituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera di tipo particolare, il GECT, e la distinzione tra convenzione e statuti può dar luogo a complicazioni e confusione.

In quarto luogo, probabilmente sarebbe stato più logico collocare l'articolo relativo al controllo e alla gestione dei fondi pubblici (articolo 6) immediatamente accanto a quelli concernenti il bilancio (articolo 11) e la responsabilità finanziaria dei membri in caso di scioglimento (articolo 12).

Nonostante queste critiche attinenti all'organizzazione del regolamento, osserviamo che il testo delle disposizioni di cui alla versione adottata è in generale più chiaro e completo rispetto ai testi proposti nelle versioni precedenti - sebbene talune formulazioni, come vedremo più avanti, permangono ostiche - e che la materia sembra trattata in modo completo, pur se talvolta un po' ellittico.

B. LE CARATTERISTICHE COSTITUTIVE DEL GECT

Il GECT è uno strumento nuovo che il diritto comunitario mette a disposizione dei partner della cooperazione territoriale. Desideriamo rammentare che il ricorso a tale struttura giuridica di cooperazione dipende dalla volontà e dalle esigenze dei partner nell'ambito di un processo di cooperazione. Il considerando 8 del regolamento precisa *in fine* che "il ricorso ad un gruppo dovrebbe essere facoltativo", il che sembra confermare l'articolo 4, paragrafo 1: "la decisione di istituire un GECT è adottata su iniziativa dei membri potenziali". Tale condizione necessaria dimostra che un GECT non viene istituito sulla base di criteri determinati dal diritto comunitario, ma in funzione della scelta delle parti. Ancor più importante è il fatto che nessuna disposizione dei regolamenti relativi ai fondi strutturali per il periodo 2007-2013, né nel regolamento di coordinamento²⁴⁹, né nel regolamento relativo al FESR²⁵⁰, rende obbligatorio il ricorso al GECT, per nessuna attività nel quadro della gestione dei fondi strutturali. Tuttavia, come specifica il considerando 1, *in fine*, "lo sviluppo armonioso del territorio della Comunità nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale comportano il potenziamento della cooperazione territoriale. A tal fine occorre adottare le misure necessarie a migliorare le condizioni in cui si attuano le azioni di cooperazione territoriale". Il diritto comunitario dispone dunque, grazie a questo regolamento, di uno strumento che rende possibile una migliore attuazione delle cooperazioni territoriali, messo a disposizione dei partner impegnati in azioni di questo tipo.

Allo scopo di aiutare i partner potenzialmente interessati a determinare se il ricorso a tale strumento corrisponda o meno alle loro esigenze e alle loro ambizioni comuni, la prima sezione descriverà le sette caratteristiche proprie del GECT che abbiamo individuato e che analizzeremo dettagliatamente in seguito. Inoltre, è necessario comprendere che taluni elementi che possono incidere - e che effettivamente incidono - in modo decisivo sulla scelta dei partner di ricorrere o meno a una siffatta struttura, ad esempio per quanto riguarda il finanziamento di azioni di cooperazione particolari (eventualmente da parte del bilancio comunitario), non sono determinanti per l'eventuale istituzione di

un GECT. Quest'ultima considerazione ci sembra importante e desideriamo sottolineare che, per quanto il nuovo strumento giuridico del GECT sia innovativo e importante, le particolari caratteristiche che il presente regolamento gli conferisce lo rendono adatto a determinati obiettivi di cooperazione e meno o per nulla idoneo ad altri. La lettura di questo capitolo dovrà quindi avvenire sia in positivo, per comprendere cos'è un GECT, sia in negativo, al fine di individuare gli elementi che, pur costituendo obiettivi legittimi (e talvolta fondamentali) per i progetti di cooperazione territoriale, non richiedono necessariamente il ricorso alla forma giuridica del GECT.

I sette elementi caratteristici del GECT sono i seguenti:

1. il carattere "transfrontaliero";
2. l'esistenza di una personalità giuridica;
3. l'ubicazione della nuova persona giuridica in una sede unica, necessariamente situata nel territorio della Comunità;
4. il riconoscimento di un'ampia capacità giuridica in ciascun ordinamento giuridico nazionale;
5. la possibilità per i membri del GECT di definire, in una convenzione e negli statuti, le caratteristiche dei suoi compiti e del suo funzionamento;
6. l'esistenza di organi che consentono alla nuova persona giuridica di esprimere la propria volontà e di agire per conto dei membri;
7. un bilancio.

Esamineremo ora in modo dettagliato ciascuna di queste caratteristiche e il relativo significato.

1. *Il carattere transfrontaliero*

La proposta originale della Commissione europea²⁵¹ era volta all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera²⁵². A causa di rilevanti ragioni politiche, il Comitato delle regioni²⁵³ e il Parlamento europeo (primo emendamento, ripreso dalla Commissione nella sua proposta riveduta del marzo 2006) hanno suggerito di modificare il titolo del regolamento e la denominazione dello strumento che esso definisce, che quindi adesso è denominato "gruppo di cooperazione territoriale". Ma la cooperazione territoriale - un neologismo nel vocabolario giuridico europeo - corrisponde alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale²⁵⁴, vale a dire all'obiettivo delle tre sezioni (A, B e C) del programma Interreg III.

Il termine "cooperazione territoriale" rinvia altresì alla coesione territoriale²⁵⁵, che non ha necessariamente una dimensione che trascenda le frontiere nazionali. Tuttavia, tale dimensione è necessaria ai fini del GECT. Infatti l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento, relativo alla composizione del GECT precisa: "un GECT è composto da membri situati nel territorio di almeno due Stati membri". Dunque è essenziale che il GECT abbia un carattere transfrontaliero.

Si sottolinea che il collegamento imprescindibile con la dimensione transfrontaliera in senso lato - ovvero non necessariamente limitata a una situazione di contiguità geografica - si applica in maniera differenziata alle frontiere interne ed esterne della UE. Infatti, sebbene l'importanza e l'utilità della

cooperazione transfrontaliera alle frontiere esterne della UE sia ampiamente riconosciuta²⁵⁶, il presente regolamento non può, per motivi giuridici, proporre l'istituzione di un GECT che coinvolga specificamente una frontiera esterna dell'Unione. L'ultimo considerando, aggiunto nella fase finale dei negoziati, ribadisce tale preoccupazione e le ragioni che impediscono di fornire una risposta mediante il regolamento: "l'articolo 159, terzo comma, del Trattato²⁵⁷ non consente di far rientrare entità di paesi terzi nella legislazione basata su detto articolo. L'adozione di una misura comunitaria che consente di istituire un GECT non esclude, tuttavia, la possibilità che entità di paesi terzi partecipino a 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".

La partecipazione a un GECT di organismi di paesi terzi o dei rispettivi Stati non viene quindi esclusa, ma il gruppo dovrà comunque comprendere membri situati nel territorio di almeno due Stati membri, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento. Ne consegue che, conformemente all'attuale regolamento, non è possibile prevedere un GECT transfrontaliero bilaterale che interessi una frontiera esterna della UE²⁵⁸.

2. *La personalità giuridica*

Si tratta della caratteristica più importante in assoluto del GECT, il quale non solo costituisce "uno strumento di cooperazione a livello comunitario²⁵⁹", ma consente soprattutto di stabilire una struttura di cooperazione dotata di personalità giuridica propria, da cui discende una capacità giuridica che l'autorizza ad agire direttamente nei confronti dei suoi membri, delle istituzioni comunitarie e di terzi. Ciò rappresenta senza dubbio una delle principali sfide di tale cooperazione, soprattutto in considerazione del difficile sviluppo del diritto europeo (in senso lato) della cooperazione territoriale (cfr. *supra* Capitoli 1 e 2).

Nel regolamento relativo al GECT, la materia è definita in modo semplice e incontestabile. Infatti, l'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento afferma esplicitamente: "un GECT ha personalità giuridica". Tale affermazione è indiscutibile e rappresenta un innegabile vantaggio dello strumento. Tuttavia, sotto una formulazione tanto trasparente si celano due interrogativi giuridici sostanziali e complessi, entrambi connessi alla natura di tale personalità giuridica. In primo luogo, ci si chiede se si tratti di una personalità giuridica di diritto comunitario oppure di una personalità di diritto interno alla quale il diritto comunitario riconosce e conferisce taluni diritti e prerogative in tutto il territorio della Comunità. In secondo luogo, a prescindere dalla risposta alla prima domanda, occorre determinare se si tratti di una personalità di diritto pubblico o privato²⁶⁰.

Le due domande, certo di rilievo relativamente tecnico, eserciteranno, a seconda delle risposte date, un impatto rilevante sulle norme giuridiche - segnatamente nazionali - applicabili a tali strutture, nonché, eventualmente, sulle vie legali accessibili al GECT o utilizzabili contro la sua persona o i suoi atti. Si cercherà di fornire una risposta a queste due questioni, sulla base degli elementi disponibili. A nostro giudizio, è possibile rispondere in modo chiaro alla prima domanda nel senso di riconoscere al GECT una personalità giuridica di diritto comunitario, mentre, allo stato attuale del diritto, non è possibile dare preliminarmente una risposta netta alla seconda domanda; a nostro avviso, per il GECT

che intendono istituire²⁶¹, le parti potranno scegliere una personalità giuridica di diritto privato o pubblico. I requisiti del diritto nazionale potranno semmai limitare le possibilità di scelta oppure imporre una soluzione o l'altra.

2.1 Una personalità giuridica di diritto comunitario

Poiché il GECT dispone indiscutibilmente di una personalità giuridica - e il disposto dell'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento relativo al GECT è chiaro in proposito -, rimane tuttavia da definire se si tratti di una personalità di diritto comunitario o, al contrario, di una personalità giuridica basata sul diritto interno, ma il cui riconoscimento è imposto dal diritto comunitario a tutti gli Stati membri. La risposta non è limpida, poiché elementi derivanti sia dal diritto interno, sia da quello comunitario si integrano per conferire una personalità giuridica specifica a ciascun GECT. Così appare chiaro che è il diritto comunitario a riconoscere una personalità giuridica al GECT (articolo 1, paragrafo 3) e a stabilire che esso "gode in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto Stato membro"²⁶². Analogamente, l'articolo 2 del regolamento precisa che il diritto interno dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale si applica esclusivamente "nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento", il che pare indicare una subordinazione del diritto interno a quello comunitario e farebbe quindi pensare a una personalità giuridica di diritto comunitario.

Tuttavia, è a seguito della registrazione o della pubblicazione "conformemente alla legislazione nazionale applicabile nello Stato membro nel quale il GECT ha la sede sociale [che] il GECT ottiene la personalità giuridica il giorno della registrazione o della pubblicazione, a seconda di quale si verifichi per prima"²⁶³. Inoltre sono d'applicazione numerose disposizioni del diritto nazionale²⁶⁴, che condizionano l'esistenza stessa del GECT. Da ultimo, "il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione [...] è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale" (articolo 8, paragrafo 2, lettera e)).

Malgrado la complessità della questione, ci sembra possibile esprimerci senza esitazioni a favore di una personalità giuridica di diritto comunitario, per le ragioni illustrate qui di seguito.

In primo luogo, si sottolinea che una questione del tutto analoga è stata esaminata dall'avvocato generale della Corte di giustizia nelle sue conclusioni presentate il 12 luglio 2005 nella causa C-436/03, che ha visto il Parlamento europeo opporsi al Consiglio riguardo alla validità del regolamento relativo allo statuto della società cooperativa europea. In effetti, secondo una delle argomentazioni addotte dal Parlamento, "il regolamento non contiene un quadro giuridico completo" ovvero, secondo la formulazione del Parlamento, una SCE può sussistere solo in presenza di una normativa nazionale²⁶⁵. Ciò induce a interrogarsi sulla natura giuridica della SCE: è una nuova forma giuridica del diritto comunitario o una società nazionale a carattere europeo, come sostengono la Commissione e il Parlamento? A tale proposito, l'avvocato generale osserva che "resta aperta la questione di quale sia la linea di demarcazione tra forme giuridiche vere e proprie o completamente nuove e forme giuridiche nuove per le quali sia applicabile anche la normativa nazionale"²⁶⁶. Successivamente, l'avvocato generale sottolinea che "del resto, in dottrina si ritiene piuttosto che si

tratti di una forma societaria a livello europeo, di una forma giuridica europea, di una persona giuridica del diritto comunitario europeo o di una struttura societaria sopranazionale²⁶⁷, e conclude giustamente che "rilevante è pertanto il contenuto normativo del regolamento"²⁶⁸.

Due elementi gli sembrano determinanti a tale riguardo. In primo luogo, uno dei considerando fa riferimento alla "specificità natura comunitaria"²⁶⁹ della SCE e un altro evoca ancor più esplicitamente "l'introduzione di una forma giuridica europea [...]"²⁷⁰. L'avvocato generale, pur sottolineando che "il regolamento rimanda infatti in più punti alla normativa nazionale, rendendola applicabile a vasti settori che interessano una SCE [...]"²⁷¹, osserva che "il regolamento contiene tuttavia una disposizione esplicita, che regola in modo univoco la gerarchia della normativa di volta in volta applicabile: a tale proposito, l'articolo 8 statuisce chiaramente il primato del regolamento". Tale constatazione, unitamente al fatto che "alcune parti essenziali del regolamento hanno un contenuto del tutto nuovo"²⁷², lo induce a concludere che "con il regolamento controverso è stata dunque introdotta la nuova forma giuridica della SCE [...] una struttura comunitaria parallela, affiancata alle strutture nazionali"²⁷³.

Tornando al regolamento (CE) n. 1082/2006 e applicando i criteri individuati dalla Corte al caso particolare del GECT, possiamo constatare l'argomentazione principale, secondo la quale il diritto applicabile al GECT, così come enunciato dall'articolo 2 del regolamento, segue esattamente la stessa gerarchia dell'articolo 8 del regolamento relativo allo statuto della SCE. Poiché cause uguali producono logicamente effetti uguali, è d'obbligo concludere che già per questo solo motivo il GECT costituisce una forma giuridica di diritto comunitario e che, come ha osservato la Corte a proposito dello statuto delle SCE, "tale constatazione non è pregiudicata dal fatto che il regolamento impugnato non fissi in maniera esaustiva l'insieme delle norme applicabili [...]" e che rinvii su determinati punti al diritto degli Stati membri [...]" . A tale proposito, desideriamo rammentare l'unico altro caso di struttura di cooperazione transfrontaliera basata su un testo internazionale e disciplinata dal suo stesso statuto, già analizzata nel capitolo 2, ovvero il gruppo locale di cooperazione transfrontaliera previsto dagli accordi di Karlsruhe e di Bruxelles. L'articolo 11 di entrambi i trattati stabilisce che il gruppo locale è soggetto al diritto interno applicabile alle istituzioni pubbliche di cooperazione intercomunale dello Stato parte in cui esso ha la sua sede sociale²⁷⁴. Qui troviamo una subordinazione inversa: sono le strutture di diritto interno che primeggiano, mentre nel caso del GECT e in quello della SCE, il diritto comunitario e gli statuti su di esso fondati prevalgono sul diritto nazionale.

Per giunta, come nel regolamento relativo alla SCE, il considerando 8 del regolamento relativo al GECT sancisce che "è necessario istituire uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consenta di creare, sul territorio della Comunità, dei gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica"²⁷⁵. Vi si indica dunque chiaramente che la volontà del Parlamento e degli Stati membri nell'adottare il regolamento è volta a costituire una persona giuridica di diritto comunitario e non a imporre agli Stati membri il riconoscimento di una forma giuridica nazionale. D'altro canto, in modo ancor più evidente che per la società cooperativa europea, è inevitabile constatare che il GECT non corrisponde ad alcuna persona giuridica conosciuta in un ordinamento giuridico nazionale. Inoltre, è chiaramente l'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1082/2006 che attribuisce personalità e capacità

giuridica alla nuova persona giuridica. E i rinvii al diritto nazionale non alterano in alcun modo questo dato di fatto.

Infatti, sebbene siano la registrazione o la pubblicazione conformemente al diritto interno a consentire al GECT di acquisire la personalità giuridica (articolo 5 del regolamento), è il regolamento che impone allo Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale di accettare la registrazione di una siffatta struttura giuridica sconosciuta nel diritto nazionale, e che fissa la nascita di tale persona giuridica al giorno della registrazione o della pubblicazione, a seconda di quale delle due si verifichi per prima, eventualmente in deroga alle norme nazionali che dovessero prevedere tempi più lunghi tra la pubblicazione e la nascita della persona giuridica. Allo stesso modo, allorché il regolamento precisa che "nel decidere in merito alla partecipazione di un membro potenziale al GECT, gli Stati membri possono applicare le norme nazionali", ciò significa *per forza di cose* che essi applicano non le norme nazionali, ma quelle comunitarie, agli altri elementi relativi all'istituzione del GECT. Ancora, l'articolo 12, stabilisce che "per quanto concerne la liquidazione, l'insolvibilità, la cessazione dei pagamenti e procedure analoghe, un GECT è disciplinato dal diritto dello Stato membro in cui ha la sede sociale". Ciò significa che, a differenza di tutti gli altri aspetti relativi al funzionamento del GECT, questo non è soggetto alle norme di diritto nazionale, se non alle condizioni previste dall'articolo 2 del regolamento, ovvero "nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento".

È assodato dunque che il GECT è una persona giuridica di diritto comunitario e che taluni suoi aspetti sono disciplinati dal diritto nazionale, in virtù di quanto indicato o taciuto in merito dal regolamento (CE) n. 1082/2006.

2.2 Una personalità di diritto pubblico o privato?

La questione non è ben definita nel regolamento: i Paesi Bassi e l'Italia avevano suggerito di specificare nell'articolo 1 del regolamento che la personalità giuridica del GECT rientra nella sfera del diritto pubblico²⁷⁶, ma la proposta non è stata accettata. Esaminando le norme giuridiche vigenti in materia di cooperazione transfrontaliera, abbiamo visto che per strutturare tale cooperazione è possibile istituire organismi di cooperazione che rientrano nell'ambito sia del diritto privato, sia del diritto pubblico²⁷⁷. Dal momento che il testo del regolamento relativo al GECT non opera una scelta chiara, ci sembra che un GECT possa avere una personalità giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, nella misura in cui le norme di diritto nazionale lo consentano.

È innegabile che diversi elementi facciano inevitabilmente pensare al diritto pubblico, quali la natura delle disposizioni del regolamento sottoposte al nostro esame, le norme sul controllo preventivo da parte degli Stati sulla partecipazione delle loro entità, basate segnatamente sul concetto di interesse generale (articolo 4, paragrafo 3) o di interesse pubblico (articolo 13, paragrafo 1) e il divieto di affidare a un GECT compiti concernenti "l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, [...]".

Desideriamo tuttavia sottolineare che il ricorso al diritto privato non è espressamente escluso. Inoltre, tra i membri potenziali di un GECT possono esservi strutture di diritto privato, ai sensi del paragrafo 1, lettera d), di tale articolo²⁷⁸ o dell'ultimo comma dello stesso paragrafo²⁷⁹. Ancor più interessante è il disposto dell'articolo 7, paragrafo 4 ("i compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico [...]"²⁸⁰), il quale induce a ritenere che possano essere assegnate al GECT solo le attività di gestione afferenti alla sfera del diritto privato²⁸¹. Ciò comporterebbe allora che tale struttura svolgesse attività per loro natura di diritto privato, e che sarebbe dunque più semplice costituire un GECT in base alle norme di diritto privato.

Quanto alla disposizione di cui all'articolo 15, paragrafo 3, relativa alla competenza giurisdizionale, dove si stabilisce che "nessuna disposizione del presente regolamento impedisce ai cittadini di esercitare i loro diritti costituzionali nazionali di ricorso contro organismi pubblici membri di un GECT riguardo a: a) decisioni amministrative su attività che il GECT svolge; b) accesso a servizi nella loro lingua; e c) accesso alle informazioni", essa è applicabile sia a un GECT di diritto pubblico, sia a un GECT che rientri nella sfera del diritto privato. La norma specifica invece che, a prescindere dalla natura giuridica del GECT e dal diritto a cui esso è soggetto, la relazione tra gli amministrati e le autorità che esercitano competenze pubbliche nei loro confronti non è influenzata dalla partecipazione della suddetta autorità ad un GECT. Tale disposizione non fornisce quindi alcuna indicazione utile per determinare la natura giuridica della personalità in questione.

La norma relativa al diritto applicabile alla convenzione²⁸² precisa sì che si tratta del diritto nazionale, ma non chiarisce se le relative norme saranno di diritto pubblico (ad esempio quelle concernenti la cooperazione tra autorità pubbliche, il diritto dei contratti amministrativi o il diritto degli enti pubblici di cooperazione intercomunale) oppure di diritto privato (diritto in materia di obblighi, associazioni²⁸³ o società). Di conseguenza, è del tutto possibile immaginare una convenzione soggetta al diritto pubblico che istituisca, in funzione della natura di enti pubblici delle parti, un organismo soggetto al diritto privato, in via sussidiaria, a norma dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1082/2006.

Ne consegue che non è possibile risolvere la questione ai sensi del regolamento relativo al GECT. Le due soluzioni possibili sarebbero un GECT soggetto, a titolo sussidiario (conformemente all'articolo 2 del regolamento), alle norme di diritto privato di uno Stato membro (ad esempio il diritto relativo alle associazioni) oppure un GECT soggetto, a titolo sussidiario (conformemente all'articolo 2 del regolamento), alle norme del diritto pubblico di uno Stato membro (ad esempio il diritto relativo alla cooperazione intercomunale). A nostro giudizio, per determinare se un GECT costituisca una personalità giuridica di diritto privato o di diritto pubblico, occorre considerare diversi criteri, nell'ordine seguente.

I compiti assegnati al GECT: occorre stabilire se si tratti di compiti che rientrano nell'ambito del diritto pubblico (la linea di demarcazione nella fattispecie non è sempre chiara e il confine tra diritto pubblico e diritto privato può variare da uno Stato all'altro, come nel settore dei servizi pubblici, per esempio) oppure nella sfera del diritto privato.

Le soluzioni giuridiche fornite dall'ordinamento giuridico dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale (criterio di collegamento imposto dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera c): bisogna determinare se questo

ordinamento giuridico preveda la possibilità per delle autorità pubbliche di utilizzare un determinato tipo di strutture di diritto privato o di diritto pubblico. Tuttavia, in caso di soluzioni divergenti a seconda dei diversi ordinamenti giuridici interessati (il diritto degli Stati coinvolti nella costituzione di un determinato GECT), la soluzione più rispettosa del primo criterio (i compiti) dovrebbe influire sulla decisione dei membri, relativa all'ubicazione della sede del GECT (e, di conseguenza, del diritto applicabile a titolo sussidiario).

Il terzo criterio è rappresentato ovviamente dalla volontà dei partner che istituiscono il GECT. Poiché essi possono determinare nello statuto i compiti da assegnare al GECT, li esortiamo anche a pronunciarsi anche sulla forma giuridica nazionale alla quale intendono assoggettarlo a titolo sussidiario. L'organo giurisdizionale nazionale eventualmente adito non sarebbe necessariamente vincolato da tale scelta, segnatamente nel caso in cui delle disposizioni imperative di diritto pubblico nazionale ne imponessero un'altra, ma tale indicazione potrebbe costituire per l'organo giurisdizionale un elemento importante ai fini della valutazione del caso e potrebbe quindi migliorare la certezza giuridica dal punto di vista delle parti del GECT.

Nel caso di un GECT di cui faccia parte uno Stato diverso da quello in cui l'organismo ha la sede sociale, ci sembra più semplice che quest'ultimo venga assimilato a una struttura di diritto privato, e quindi soggetto a un diritto nazionale privato, piuttosto che a una struttura di diritto pubblico.

3. *Una capacità giuridica ampia, ma limitata a compiti specifici*

"Un GECT gode in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto Stato membro. Esso può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio"²⁸⁴. Tale disposizione riprende, *mutatis mutandis*, l'articolo 282 del Trattato CE²⁸⁵ che tratta della capacità giuridica della Comunità negli ordinamenti giuridici di ciascuno degli Stati membri. Si tratta di un segnale forte, ma la disposizione ci appare ingannevole.

La capacità giuridica, infatti, è limitata dai compiti assegnati al GECT poiché, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento, "un GECT agisce nell'ambito dei compiti affidatigli, che si limitano all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale e sono determinati dai suoi membri". Dunque si tratta di un principio di attribuzione - proprio come per la Comunità europea, in virtù dell'articolo 5, primo comma, del Trattato CE - che limita la capacità d'azione del GECT.

Questa limitazione non è solo materiale, in funzione delle competenze assegnate al GECT, ma altresì territoriale. Infatti l'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), precisa che la convenzione da cui deriva il GECT deve indicare "l'estensione del territorio in cui il GECT può eseguire i suoi compiti". Di conseguenza, se la capacità di agire, conformemente al diritto del GECT, deve essere determinata dal diritto nazionale in misura equivalente alla più ampia capacità riconosciuta alle persone giuridiche nell'ambito di tale ordinamento giuridico, lo sarà con una limitazione materiale e territoriale. Quali che siano le norme nazionali relative alla capacità di una persona giuridica alla quale il diritto interno

potrebbe assimilare il GECT, le limitazioni derivanti dal regolamento (CE) n. 1082/2006 prevarranno sulle norme nazionali in virtù della gerarchia stabilita dall'articolo 2 del regolamento.

Di per sé, il principio della limitazione materiale delle competenze delle persone giuridiche non costituisce un problema; al contrario, in generale esso costituisce la regola²⁸⁶. A risultare problematica, nel caso di specie, è la precisazione contenuta alla fine dell'articolo 7, paragrafo 2, secondo la quale i compiti che possono essere assegnati al GECT "devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale". Tale formulazione rischia di lasciare al GECT null'altro che compiti di scarso rilievo²⁸⁷ e quindi una capacità giuridica piuttosto ridotta.

Per concludere l'analisi di tale aspetto, desideriamo segnalare che le questioni della capacità giuridica e della personalità giuridica possono essere articolate con relativa flessibilità²⁸⁸. Da ultimo, a prescindere dalle caratteristiche che il diritto nazionale attribuisce alla persona giuridica a cui il GECT viene assimilato o al cui diritto viene sottoposto, in termini di diritto interno, la capacità del GECT dovrebbe tuttavia rimanere quella prevista dal regolamento (CE) n. 1082/2006, sempre in virtù della gerarchia stabilita dall'articolo 2 dello stesso, fatti salvi i limiti fissati dal regolamento già sottolineati in precedenza.

4. *Il GECT è istituito da una convenzione e dotato di statuti*

Come è stato rilevato nel quadro dell'analisi della struttura del regolamento, la distinzione tra statuti e convenzione non sembra molto giustificata nell'ambito dell'istituzione di un GECT.

In effetti, i due documenti vengono adottati dagli stessi attori, vale a dire i membri del GECT in sede di costituzione, in base alla medesima procedura - l'approvazione all'unanimità²⁸⁹ - e con tutta probabilità simultaneamente. Il regolamento indica che "gli statuti di un GECT sono adottati sulla base della convenzione"²⁹⁰, il che farebbe pensare a un'adozione anteriore della convenzione. Ma, poiché sia la convenzione che gli statuti devono essere trasmessi allo Stato membro (ovvero lo Stato inteso nel senso dei Trattati, i quali "designano le autorità competenti a ricevere le notifiche e i documenti"²⁹¹), affinché esso li approvi entro tre mesi ("in linea di massima" secondo l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, che lascia aperta la possibilità di deroghe), dovrebbe apparire sensato alla maggior parte degli attori interessati trasmettere i due documenti simultaneamente.

È certamente possibile ipotizzare che i membri di un futuro GECT preferiscano procedere in due tempi: trasmettere dapprima la convenzione e, una volta approvata, adottarla, e successivamente elaborare gli statuti, trasmetterli per l'approvazione e adottarli. Ma uno scenario del genere appare poco verosimile per due motivi. In primo luogo, si rivelerebbe alquanto dispendioso in termini di tempo e presenterebbe un duplice rischio all'atto dei controlli (tanto più che la sola convenzione non ha alcuna utilità nel contesto dell'attuazione del regolamento); dunque sembra poco plausibile che tale opzione venga adottata. In secondo luogo, non è certo che gli Stati accettino di esaminare e approvare la sola convenzione senza gli statuti. Infatti, gli Stati dispongono di tre mesi di tempo per deliberare in merito all'opportunità dell'istituzione di un GECT al quale una delle loro autorità desideri partecipare (per gli elementi relativi a tale procedura cfr. punto E.1) "dalla ricezione di una domanda ammissibile

a norma del paragrafo 2²⁹². Ora, il paragrafo 2, lettera b), di tale articolo stabilisce che ciascun membro potenziale di un GECT "invia a tale Stato membro una copia della convenzione e degli statuti proposti di cui agli articoli 8 e 9". Di conseguenza, poiché il comma 2 menziona insieme convenzione e statuti, il compito di interpretare se un'approvazione preventiva della convenzione sia possibile o se una richiesta di approvazione della sola convenzione debba essere considerata incompleta e inammissibile incomberebbe alle autorità statali competenti.

La sola differenza procedurale tra i due documenti riguarda la loro eventuale modifica. Infatti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, "eventuali modifiche della convenzione" devono essere approvate dagli Stati membri, mentre per le modifiche degli statuti l'approvazione è necessaria soltanto qualora si tratti di modifiche sostanziali. Inoltre, è ipotizzabile che i membri di un GECT prevedano norme meno rigorose (ad esempio, una maggioranza qualificata) per la modifica sia degli statuti, sia della convenzione²⁹³, il che consentirebbe una certa flessibilità in materia di questioni organizzative.

Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, la convenzione deve contenere almeno i seguenti elementi.

- "La denominazione del GECT".
- "La denominazione [...] della sede sociale; quest'ultima si trova in uno Stato membro in virtù della cui legislazione è costituito almeno uno dei membri del GECT"; (argomento che verrà sviluppato al punto 5 della presente sezione).
- "L'estensione del territorio in cui il GECT può eseguire i suoi compiti"; tale disposizione, che corrisponde a requisiti analoghi contenuti nei trattati bilaterali relativi alla cooperazione transfrontaliera²⁹⁴, è formulata in termini troppo rigorosi²⁹⁵ e, d'altra parte, non ha molto senso per i GECT istituiti a fini di cooperazione transnazionale o interregionale.
- "L'obiettivo specifico" del GECT. L'espressione compare soltanto all'articolo 8, paragrafo 2, lettera c); troviamo un riferimento a un obiettivo che consiste nell'"agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale", manifestamente più ampio dell'obiettivo specifico. Si fa altresì riferimento ad azioni specifiche (articolo 7, paragrafo 3, secondo comma) a compiti e competenze (considerando 10)²⁹⁶, a progetti o programmi di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità (articolo 7, paragrafo 3, e considerando 11) e ovviamente ai compiti, termine generico adottato dal regolamento (CE) n. 1082/2006 per descrivere, segnatamente all'articolo 7, le attività affidate al GECT dai suoi membri. Infine, l'articolo 5, paragrafo 2, cita "gli obiettivi" del GECT che devono essere pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. L'obiettivo specifico non è quindi precisato nel regolamento. Verosimilmente, si tratta di una disposizione di portata generale che esplicita gli scopi perseguiti dai partner allorché questi ricorrono a un GECT e che potrebbe corrispondere "agli obiettivi" di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento, benché i termini siano lievemente diversi. Sarebbe opportuno, onde evitare che il moltiplicarsi di termini e redazioni diversi crei un'eccessiva confusione - come a nostro giudizio si è verificato nel caso del regolamento in esame - che tale obiettivo specifico coincida quanto più possibile con "gli obiettivi" che saranno pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
- "I compiti" del GECT; nella versione francese, il concetto è espresso al singolare e ciò sorprende, tanto più l'articolo 7, paragrafo 1, precisa che "un GECT esegue i compiti assegnatigli dai suoi

membri in conformità al presente regolamento". Come per l'obiettivo specifico - del resto è possibile interpretare "l'obiettivo specifico ed i compiti specifici del GECT" come un unico requisito -, l'idea veicolata da tale condizione rinvia probabilmente a una disposizione di portata generale.

- La "durata" del GECT; il regolamento non stabilisce alcuna limitazione. Tuttavia, ripercorrendo le esperienze passate in materia di organismi di cooperazione transfrontaliera, ricordiamo che la Corte dei conti, ricalcando gli orientamenti fissati dalla Commissione per l'iniziativa comunitaria Interreg III, auspicava che "la preparazione e la gestione in comune [siano eseguite] preferibilmente da parte di un'organizzazione transfrontaliera permanente"²⁹⁷. Considerando gli oneri della creazione di una siffatta struttura in termini di tempo e capitale politico, sembra preferibile prevedere una lunga durata, o meglio una durata indeterminata. Ma, in quest'ultimo caso, la formulazione potrebbe allarmare i potenziali partner e quindi la scelta di una durata determinata relativamente lunga (ad esempio 10 anni) con un rinnovo tacito (alla scadenza ciascuna delle parti potrà notificare alle altre il proprio recesso dalla struttura, che invece potrà essere mantenuta in funzione per un nuovo periodo predeterminato senza necessità di negoziati se nessuna delle parti vi si oppone) per un secondo lungo periodo (ad esempio 5 anni) costituisce una buona soluzione.
- "Le condizioni del suo scioglimento"; nel caso di specie, le parti della convenzione non sono affatto libere di scegliere. Infatti, l'articolo 12 del regolamento rinvia alla legislazione dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale per quanto concerne la sua liquidazione e la responsabilità dei suoi membri, elementi che devono essere presi in considerazione al momento dello scioglimento. D'altro canto, l'articolo 14 del regolamento prevede altresì che "nonostante le disposizioni concernenti lo scioglimento previste dalla convenzione, su richiesta di un'autorità competente avente un legittimo interesse, l'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente di uno Stato membro in cui un GECT ha la sede sociale ordina lo scioglimento di un GECT qualora questo non soddisfi più le condizioni previste nell'articolo 1, paragrafo 2, o nell'articolo 7". Desideriamo tuttavia sottolineare che "l'organo giurisdizionale o l'autorità competente possono accordare al GECT un periodo di tempo per correggere la situazione", ma che "qualora il GECT non vi riesca entro il termine accordato, l'organo giurisdizionale o l'autorità competente ordinano la sua liquidazione". Come si vede, la questione dello scioglimento viene affidata solo marginalmente alla discrezione delle parti.

Sebbene ciò non sia imposto dal regolamento relativamente al contenuto della convenzione ma si situi comunque nella stessa linea, gli esperti ritengono importante richiamare l'attenzione dei futuri membri di un GECT sulla disposizione dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1082/2006 che consente a "un organo competente" di uno Stato membro nel territorio del quale "un GECT svolga attività contrarie alle disposizioni di uno Stato membro in materia di ordine pubblico, pubblica sicurezza, salute pubblica o moralità pubblica, o contrarie all'interesse pubblico di uno Stato membro" "[di] vietare tali attività [del GECT] nel suo territorio o [di] chiedere ai membri costituitisi a norma della legislazione di detto Stato membro di recedere da tale GECT, se quest'ultimo non cessa di svolgere le attività in questione". Si tratta evidentemente di una disposizione del regolamento che viene imposta ai membri del GECT. D'altronde l'articolo 2 precisa, com'è logico, che il regolamento prevale sulla convenzione e sugli statuti. Per contro, è opportuno che le parti prevedano una procedura o norme interne

applicabili nel caso in cui si verifichi una di tali eventualità (divieto al GECT di agire nel territorio di uno dei membri interessati o obbligo di recesso per uno o più membri del GECT imposto dal rispettivo Stato di appartenenza).

Inoltre, e ciò è alquanto sorprendente, il regolamento non impone che la convenzione o gli statuti contengano una disposizione relativa al possibile recesso di un membro. Tale silenzio si può interpretare in due modi, nessuno dei quali appare felice. Secondo la prima interpretazione, il silenzio equivarrebbe al divieto di recesso. Una soluzione siffatta sarebbe accettabile nel caso di un GECT a durata determinata, ma renderebbe difficile l'istituzione di GECT a durata indeterminata (mentre la possibilità di istituire strutture di cooperazione permanenti è uno degli obiettivi dichiarati dalla Commissione nel quadro della sua politica di sostegno, se non altro nel campo della cooperazione transfrontaliera). Tale eventualità sarebbe deplorabile. In alternativa, si potrebbe ipotizzare che il regolamento non ha previsto tale situazione perché i suoi redattori consideravano che il recesso di un membro comportasse necessariamente lo scioglimento del GECT. Nell'ambito dei lavori preparatori nulla induce a ritenere che la questione fosse stata prevista, dunque tale interpretazione sarebbe eccessiva. Il silenzio non qualificato del regolamento ci porta a ritenere possibile - e a giudizio degli esperti persino auspicabile - che la questione del recesso di un membro (con le relative condizioni e conseguenze) sia disciplinata dalla convenzione che istituisce il GECT. È evidente che i partner possono altresì adottare la soluzione di vietare il recesso o di decretare che esso comporti necessariamente lo scioglimento del GECT, ma è preferibile risolvere a priori la questione nel quadro della convenzione.

Qualora ciò non venisse fatto e si verificasse il caso di un recesso volontario o imposto in base alla procedura dell'articolo 13, le parti della convenzione che volessero proseguire la cooperazione nel quadro di un GECT "mutilato" potrebbero tentare di farlo ricorrendo alle procedure di modifica della convenzione e degli statuti, che devono essere obbligatoriamente previste. Si sottolinea tuttavia che tale soluzione implica necessariamente l'approvazione della modifica da parte degli Stati, secondo la procedura prevista dall'articolo 4 del regolamento (è probabilmente così, a nostro avviso, anche nel caso in cui in cui sia stata precedentemente prevista una procedura particolare).

- "L'elenco dei membri del GECT".
- "Il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale". Nella sua formulazione, che riprende una proposta di modifica del PE, la disposizione ha poco senso perché costituisce una norma sostanziale. La questione è definita inequivocabilmente dal regolamento e, ove venisse ripresa nel testo della convenzione, non potrebbe in nessun caso divergere da tale norma prescrittiva comunitaria. La soluzione in base alla quale il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione è lo stesso applicabile al GECT a titolo sussidiario (ai sensi dell'articolo 2 del regolamento) presenta un vantaggio in termini di coerenza, poiché vengono applicati al GECT e alla convenzione che lo fonda gli stessi principi interpretativi. Tuttavia, essa presenta lo svantaggio di accrescere ulteriormente la disuguaglianza tra le parti, alcune delle quali sono costrette ad assoggettarsi a un diritto straniero, sia per quanto riguarda la loro partecipazione alle attività del GECT, sia, all'occorrenza, per far valere i loro diritti nei confronti dei partner in

base alla convenzione. Tanto più che, in virtù dell'articolo 15, paragrafo 2, secondo comma, l'organo giurisdizionale competente è altresì quello dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale.

- "Gli opportuni accordi di riconoscimento reciproco anche per il controllo finanziario". Tale disposizione ci sembra difficile da includere in una convenzione relativa a un GECT di cui sono parti le autorità locali e regionali di uno Stato membro ma non lo Stato stesso. In effetti, la determinazione di siffatte modalità non rientra nelle competenze delle autorità locali e regionali. In tal caso, sarebbe opportuno far convalidare a priori il testo di una siffatta norma dalle competenti autorità nazionali o auspicare che esse adottino, come loro ingiunto dall'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1082/2006, delle norme o una procedura nazionale che consentano alle autorità locali e regionali di quello Stato di integrare tale disposizione nella convenzione che istituisce un GECT del quale esse saranno parti.
- "Le procedure di modifica della convenzione, che devono rispettare gli obblighi di cui agli articoli 4 e 5"; ai sensi di tale disposizione, le parti dovranno chiedersi se sia opportuno prevedere una modifica della convenzione basata su una procedura decisionale diversa dall'unanimità richiesta dall'adozione iniziale della convenzione.

È ovvio che le parti di una siffatta convenzione sono libere di includervi altre disposizioni, entro i limiti posti dal rispetto del regolamento e dalle loro competenze a norma del diritto nazionale. Raccomandiamo tuttavia alle parti interessate di sforzarsi di mantenere quanto misurato più possibile il testo della loro convenzione.

Gli statuti devono contenere, oltre che "almeno tutte le disposizioni della convenzione", i seguenti elementi ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2.

- "Le competenze degli organi del GECT". La formula non è tra le più felici. In realtà, ai sensi dell'articolo 10, gli organi del GECT devono essere almeno due, un'assemblea e un direttore. Oltre a ciò, gli statuti possono prevedere "altri organi, aventi competenze chiaramente definite"²⁹⁸. Se è evidente che il direttore e gli altri organi direttivi costituiscono degli organi direttivi le cui competenze devono essere definite, che ne è dell'assemblea? Il regolamento non si pronuncia sulla questione. Insistiamo, ispirandoci in particolare alle convenzioni e agli accordi bilaterali esistenti, affinché l'obbligo relativo agli organi direttivi non riguardi l'assemblea, che è costituita dai rappresentanti dei membri²⁹⁹ e dovrebbe a tale titolo disporre di una competenza generale per trattare tutte le questioni inerenti al GECT³⁰⁰. Benché il regolamento comunitario non lo specifichi né lo imponga, proponiamo con convinzione di includere negli statuti il principio della competenza generale dell'assemblea, onde evitare ogni ulteriore difficoltà nel funzionamento del gruppo, e segnatamente nelle relazioni tra il direttore e l'assemblea. Per giunta, ci sembra difficile regolamentare negli statuti tutte le questioni relative alla competenza e forse sarebbe opportuno prevedervi il rinvio a un regolamento che l'assemblea potrebbe adottare in relazione a un certo numero di punti soltanto per definire le principali competenze del direttore e di eventuali altri organi direttivi.
- "Le modalità di funzionamento degli organi del GECT"; anche in questo caso raccomandiamo che negli statuti si resti al livello dei principi rinviando, per le questioni specifiche, al

regolamento interno che l'assemblea dovrebbe poter adottare (fatto che dovrà essere espressamente previsto negli statuti).

- "Il numero di rappresentanti dei membri negli organi pertinenti". Tale disposizione crea una certa confusione riguardo alla ripartizione delle funzioni in seno all'assemblea - organo nel quale sono rappresentati i membri e al quale fanno capo gli organi direttivi - e il direttore, per il quale sembra difficile prevedere una rappresentanza di membri, poiché tale carica dev'essere rivestita da un'unica persona ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b). Di conseguenza, a nostro giudizio tale requisito può trovare applicazione soltanto nel caso in cui gli statuti, in conformità all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1082/2006, menzionino altri organi di direzione nell'ambito dei quali è prevista una rappresentanza.
- "Le procedure decisionali del GECT"; e naturalmente quelle di ciascuno dei suoi organi, segnatamente le loro modalità di convocazione, le procedure di votazione (numero legale, maggioranze ecc.). Si segnala a tale proposito che la pratica di altri organismi di cooperazione transfrontaliera dotati di personalità giuridica e di organi nell'ambito dei quali i membri sono rappresentati porta talvolta a rilevare l'esistenza di norme complesse in materia di assegnazione dei voti (non è obbligatorio che tutti i membri dispongano dello stesso numero di voti e a diverse categorie di membri potrebbe essere attribuita una ponderazione diversa al momento delle votazioni, oppure i voti potrebbero essere distribuiti in modo paritario tra gruppi di organismi appartenenti allo stesso Stato) che consentono di realizzare o garantire equilibri complessi.
- "La lingua o le lingue di lavoro".
- "Gli accordi di funzionamento [del GECT], segnatamente per quanto riguarda la gestione del personale, le procedure di assunzione e la natura dei contratti del personale". Tale questione ci sembra delicata sotto il profilo giuridico. Infatti, ogni diritto nazionale dispone di norme relative alle condizioni di assunzione del personale di enti pubblici. È possibile che si debbano applicare tali norme in ragione dell'ubicazione della sede sociale, la quale rimanda al diritto nazionale. A tale proposito, la questione della natura giuridica della personalità del GECT - di diritto privato o pubblico - potrebbe influire in maniera significativa sulle norme applicabili in materia. Ma, nel contempo, poiché l'articolo 9, paragrafo 2, lettera d), prevede che gli statuti possono disciplinare tale questione, e poiché l'impostazione dell'articolo 2 sembra far prevalere le norme contenute nella convenzione o negli statuti su quelle del diritto nazionale³⁰¹, i membri del GECT potrebbero prevedere negli statuti delle norme che derogano al diritto interno ad essi normalmente applicabile. Alle parti conviene quindi prevedere con chiarezza negli statuti norme del genere, eventualmente in deroga al diritto territorialmente applicabile, il che può consentire di tener conto delle particolari esigenze del contesto transfrontaliero o transnazionale. Sembra plausibile che alcune deroghe siano rese necessarie dal carattere peculiare di tali operazioni, che vanno al di là del quadro nazionale. Per contro, norme eccessivamente estranee ad un ordinamento giuridico interno rischiano di indurre le autorità nazionali competenti a ostacolare o persino rifiutare l'istituzione di un GECT a queste condizioni, ai sensi dell'articolo 4, del regolamento. Riteniamo quindi utile elaborare tali norme, che andranno incluse negli statuti in stretta collaborazione con i diversi attori interessati.
- "Gli accordi per il contributo finanziario dei membri e le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio, comprese quelle relative alle questioni finanziarie, relativamente a ciascun membro del GECT in relazione a quest'ultimo". Alle parti non vengono di fatto lasciati

ampi margini di manovra in materia, dal momento che l'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento specifica: "la redazione dei conti, compresi, ove necessario, il rapporto annuale che li accompagna, nonché il loro audit e la loro pubblicità, è disciplinata conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c)" ovvero in conformemente alle norme nazionali dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale. Nonostante ciò, al di là degli accordi per il contributo finanziario e delle norme contabili e di bilancio, ci sembra altresì auspicabile che i membri di un GECT stabiliscano, nello statuto o nella relativa convenzione, il principio secondo cui le spese iscritte in bilancio a carico dei membri sono obbligatorie per questi ultimi. Tale disposizione, infatti, è assente dal regolamento (CE) n. 1082/2006 e la pratica ha già dimostrato che, in mancanza di disposizioni chiare in materia, possono insorgere rilevanti difficoltà, sia con le assemblee deliberanti di alcuni enti, sia con le autorità di controllo nazionali.

- "Gli accordi riguardanti la responsabilità dei membri, di cui all'articolo 12, paragrafo 2 [del regolamento (CE) n. 1082/2006]". Ancora una volta, l'articolo 12 stabilisce norme materiali piuttosto chiare e la possibilità di scelta delle parti ci appare limitata. Tuttavia, riteniamo che l'obbligo di riprodurre negli statuti le norme sostanziali contenute nel regolamento comunitario, poiché si tratta di una questione che interessa direttamente i terzi, possa rivelarsi utile in termini di pubblicità, in quanto gli statuti devono (ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1) essere registrati o pubblicati nello Stato in cui il GECT ha la sede sociale, il che dovrebbe consentire ai terzi di sapere come sia stata risolta tale importante questione.
- Del resto, la questione della responsabilità reciproca dei membri non deve obbligatoriamente figurare negli statuti, né è disciplinata dal regolamento. Ci sembra auspicabile che tale questione venga regolata a priori mediante una o più disposizioni negli statuti.
- "Le autorità responsabili della designazione di un organismo indipendente di audit esterno". Tale disposizione non pone di per sé difficoltà rilevanti, se non nel caso in cui un diritto nazionale imponesse il ricorso a un siffatto audit esterno (ad esempio, per un GECT di diritto privato, che non gestisce fondi comunitari). Occorrerebbe, a nostro giudizio, interpretare l'inserimento di tale elemento negli statuti quale esigenza di disporre di un audit esterno indipendente competente a verificare i conti di ogni GECT, a prescindere dalle disposizioni di diritto interno, in quanto tale requisito del regolamento prevale sul diritto nazionale a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento.
- "Le procedure di modifica degli statuti, che devono rispettare gli obblighi di cui agli articoli 4 e 5". I principi e le questioni sopra enunciati in relazione alle modifiche della convenzione si applicano in termini comparabili agli statuti. Ricordiamo che, a differenza di quanto avviene per la convenzione, ogni modifica degli statuti deve essere registrata o pubblicata a livello nazionale (secondo le norme del diritto nazionale applicabile); per contro, le modifiche non sostanziali degli statuti possono essere approvate dalle sole parti, senza il controllo delle autorità nazionali secondo quanto previsto dall'articolo 4 del regolamento.

5. *Una sede unica nel territorio della UE*

La questione della sede del GECT è essenziale, dal momento che determina il diritto applicabile alla registrazione o alla pubblicazione degli statuti (articolo 5 del regolamento), al GECT a titolo sussidiario (articolo 2, paragrafo 1, del regolamento) e alla convenzione a titolo principale (articolo 8,

paragrafo 2, lettera e)), alla responsabilità nei confronti di terzi in caso d'insolubilità (articolo 12, paragrafo 1), alle modalità del controllo di gestione dei fondi pubblici (articolo 6, paragrafo 1) ed eventualmente allo scioglimento d'ufficio (articolo 14). A differenza delle modalità di cooperazione più flessibili e meno formali che si possono spesso riscontrare nella prassi della cooperazione transfrontaliera o transnazionale, la soluzione di una sede a rotazione a seconda della presidenza, o di una ripartizione delle attività tra i diversi partner senza una sede centrale, non sembra praticabile nel caso di specie. Il GECT, infatti, come gli altri tipi di organismi di cooperazione transfrontaliera dotati di personalità giuridica definita dai loro statuti³⁰², deve essere collegato a un ordinamento giuridico nazionale, determinato dall'ubicazione della sede. Il regolamento non prevede la possibilità di trasferire la sede da uno Stato all'altro³⁰³ e, anche se forse ciò potrebbe essere possibile - dal momento che, come abbiamo dimostrato, la personalità giuridica di un GECT attiene alla sfera del diritto comunitario e non nazionale -, non lo consigliamo in nessun caso. Infatti, i numerosi rinvii al diritto nazionale insiti nella struttura giuridica adottata per il GECT dal regolamento (CE) n. 1082/2006 fanno sì che la struttura giuridica di un GECT la cui sede è situata nel territorio di un determinato Stato sia ampiamente influenzata dalla legislazione nazionale di detto Stato. Salvo rare eccezioni, sempre possibili, pensare di trasferire così com'è una siffatta struttura in un altro ordinamento giuridico è azzardato - è inevitabile che l'interazione tra gli statuti e le norme di funzionamento del GECT e il nuovo ambiente giuridico produca effetti giuridici indesiderabili - per non dire aberrante. La soluzione dello scioglimento e dell'istituzione di un altro GECT sembra a priori più semplice.

La scelta di una sede unica e le conseguenze giuridiche che essa comporta creano, come abbiamo già osservato più volte, una considerevole disuguaglianza tra le parti del GECT. Malgrado ciò, poiché l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento relativo al GECT stabilisce che lo statuto del GECT può eventualmente derogare alle norme del diritto nazionale, taluni degli aspetti più stridenti di tale disuguaglianza potrebbero essere corretti in tal modo, ove ciò si riveli necessario.

Sottolineiamo nuovamente che la scelta dell'ubicazione della sede di un GECT va effettuata in seguito a mature riflessioni in ragione delle numerose implicazioni giuridiche, prendendo in considerazione i pro e i contro del contesto giuridico dello Stato scelto per istituirci il GECT. Tale considerazione renderà più interessante lo studio comparato delle leggi e dei regolamenti nazionali che saranno adottati per garantire l'applicazione effettiva del regolamento ai sensi dell'articolo 16.

Naturalmente, poiché l'ubicazione della sede di un GECT comporta l'applicazione congiunta del diritto comunitario e di un diritto nazionale, essa non può che avvenire nel territorio della Comunità (come impone espressamente l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1082/2006, in quanto l'obbligo di applicare le disposizioni del regolamento non può essere imposto a uno Stato terzo).

6. *Organi che esprimono la volontà del GECT*

Come ogni persona giuridica, il GECT deve disporre di organi che, da un lato, gli consentano di esprimere la propria volontà e che, dall'altro, diano ai suoi membri la possibilità di essere rappresentati al suo interno. L'organo con funzione di rappresentanza è il direttore, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), del regolamento. Tale scelta corrisponde a una tradizione

manageriale anglosassone, ma contrasta con le pratiche in uso nei paesi latini, dove la principale funzione di rappresentanza è affidata a un presidente, generalmente titolare di un mandato elettivo. Ma poiché questa è la situazione e il regolamento comunitario ha effetto diretto, i paesi di tradizione latina dovranno adattarsi. Gli atti del direttore sono vincolanti per il GECT e, se necessario, per i suoi membri a norma delle disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento, anche qualora il direttore agisca al di là delle proprie competenze o persino "anche quando tali atti non rientrano nei compiti del GECT". Dunque, la fiducia dei terzi nell'esistenza reale della persona giuridica del GECT (che, come sappiamo, è dotato "della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche") prevale sulla tutela degli interessi finanziari dei suoi membri.

L'altro organo previsto dal regolamento è l'assemblea, "costituita dai rappresentanti dei suoi membri" (articolo 10, paragrafo 1, lettera a)). Ai sensi del regolamento essa non è dotata di poteri di rappresentanza, ma riteniamo che debba essere legittimata a rappresentare il GECT. Il regolamento non fornisce alcun dettaglio sulle modalità di rappresentanza dei membri nell'ambito dell'assemblea poiché, come abbiamo visto, spetta agli statuti regolare la questione (articolo 9, paragrafo 2, lettera a)). Allo stesso modo, il regolamento tace sulle relazioni tra l'assemblea e il direttore, lasciando che siano gli statuti a regolare tale aspetto. Riteniamo opportuno che gli statuti indichino che l'assemblea è l'organo principale del GECT e che essa designa (elege) il direttore e ne controlla l'operato. Tali questioni dovrebbero essere accuratamente regolate negli statuti, in ragione delle esigenze di funzionamento di ogni singolo GECT.

Altri organi possono essere previsti dagli statuti, ma il regolamento impone che i loro poteri siano chiaramente definiti (articolo 10, paragrafo 2). La tendenza a moltiplicare gli organi satellite, in seno alle strutture di cooperazione transfrontaliera o interregionale prive di personalità giuridica, non dovrebbe essere riprodotta nei GECT e sarà bene prevedere soltanto organi che rispondano a una necessità funzionale. Nell'ipotesi in cui i membri desiderino essere più ampiamente rappresentati negli organi del GECT, sarebbe preferibile costituire delle commissioni in seno all'assemblea anziché creare nuovi organi dotati di poteri specifici.

7. *Il GECT dispone di un bilancio*

Il GECT dispone di un bilancio annuale che deve essere approvato dall'assemblea (articolo 11, paragrafo 1). Abbiamo già espresso il nostro scetticismo sul fatto che le spese imposte ai membri dal bilancio non siano, in virtù del regolamento stesso, considerate spese obbligatorie. Sugeriamo con forza che tale principio venga inserito negli statuti di ogni GECT. D'altro canto, il bilancio comporta "in particolare, una componente relativa ai costi di funzionamento e, se necessario, una componente operativa". Le questioni della struttura e dell'importanza del bilancio dipenderanno in larga misura dai compiti che verranno assegnati al GECT e dai mezzi che saranno messi a sua disposizione. Rammentiamo tuttavia che il primo obiettivo del regolamento relativo al GECT, enunciato dalla Commissione europea nella sua Terza relazione sulla coesione economica e sociale, è quello di fornire uno strumento per l'attuazione di progetti transfrontalieri, transnazionali o interregionali nel quadro della politica strutturale comunitaria, segnatamente mediante l'utilizzo di fondi comunitari nel quadro di programmi che rientrano nell'obiettivo prioritario n. 3 della politica strutturale comunitaria per il

periodo 2007-2013. Tale politica beneficia per il periodo in questione di uno stanziamento di oltre 7 miliardi 750 milioni di euro. Anche se tutti gli operatori del settore consultati e i responsabili del programma nell'ambito della Commissione sanno bene che nessun GECT potrà essere istituito in tempo utile per gestire *ab initio* dei fondi nel quadro finanziario pluriennale, l'obiettivo rimane quello di essere in grado di utilizzare i GECT principalmente a tale scopo. Questo concetto è espresso nell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento relativo al GECT: "in particolare, 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".

Di conseguenza, riteniamo essenziale, sia per quanto attiene alle future esperienze dei primi GECT, sia in merito alle norme applicabili a livello nazionale a queste nuove persone giuridiche di diritto comunitario, che si elaborino norme precise ed efficaci, sia a livello nazionale, sia comunitario. Attualmente negli Stati europei esistono pratiche molto divergenti in materia di gestione dei fondi pubblici e sarebbe auspicabile che, nel quadro della cooperazione territoriale, si raggiungesse una convergenza su un numero limitato di principi, in modo da consentire l'articolazione delle norme contabili e di bilancio dei diversi ordinamenti giuridici interessati. A tale proposito, si ricorda che, anche se è il diritto nazionale dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale che si applica alle disposizioni contabili e di bilancio, per il controllo della gestione dei fondi pubblici "qualora i compiti di un GECT di cui all'articolo 7, paragrafo 3, primo o secondo comma, riguardino azioni cofinanziate dalla Comunità, si applica la legislazione pertinente relativa al controllo dei fondi versati dalla Comunità". Vi si prevede dunque la possibilità di emanare eventuali norme comunitarie particolari, applicabili al contesto transfrontaliero o transnazionale.

C. I PARTNER CHE POSSONO ISTITUIRE UN GECT

L'articolo 3 del regolamento definisce i membri che "entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale"³⁰⁴ possono costituire un GECT conformemente al regolamento. Il regolamento definisce cinque categorie di membri potenziali, che esamineremo qui di seguito: gli Stati membri (1), le autorità regionali (2), le autorità locali (3), gli "organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi" (4), nonché "le associazioni composte di organismi che appartengono ad una o più di tali categorie" (5). Inoltre, contravvenendo in apparenza al secondo paragrafo dell'articolo 3 - laddove si precisa che i membri di un GECT "sono situati nel territorio di almeno due Stati membri" - ci interesseremo altresì alla possibile partecipazione di membri (facenti capo potenzialmente a ciascuna delle cinque categorie sopra definite) provenienti da Stati terzi (6).

Ma, prima di procedere alla presentazione e all'esame delle diverse categorie di potenziali membri, ci sembra opportuno approfondire tre elementi.

In primo luogo, le categorie descritte (ma non definite) dall'articolo 3 del regolamento sono ben lungi dall'essere omogenee, sia all'atto pratico, sia sotto il profilo giuridico. In effetti, il regolamento rinvia

per ciascuna di esse ai limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale. Di conseguenza, sarà necessario determinare, per tutti i 25 - e ben presto 27 - Stati membri e per ciascuna delle categorie interessate, quali siano le competenze di cui i membri potenziali di un GECT dispongono in virtù del diritto interno. Gli effetti di tale disposizione, che rinvia espressamente al diritto interno, saranno molto diversi da uno Stato membro all'altro, tanto più che in alcuni di essi talune categorie rimarrebbero vuote. Infatti, vi sono Stati³⁰⁵ in cui non esistono tuttora "autorità regionali" organizzate e dotate di competenze proprie che consentano loro di partecipare a un GECT.

Queste situazioni caratterizzate da asimmetria di competenze e differenze strutturali nell'organizzazione politica, giuridica e amministrativa dei territori transfrontalieri sono state spesso un fattore pregiudizievole allo sviluppo di cooperazioni transfrontaliere³⁰⁶ efficaci. Da questo punto di vista (e passiamo al secondo elemento di riflessione), l'approccio molto liberale adottato dal regolamento per quanto concerne la composizione dei GECT ci sembra ricco di promesse e potenzialità interessanti, almeno in termini concettuali. Esso dovrebbe infatti consentire di riunire nell'ambito di strutture ad hoc gli attori coinvolti nella realizzazione di una cooperazione territoriale effettiva, ciascuno secondo le norme relative all'organizzazione e alle competenze vigenti nel territorio in cui esso opera come autorità pubblica. Tuttavia, dobbiamo formulare due riserve riguardo a tale situazione. In primo luogo, le potenziali asimmetrie nella composizione dei GECT, dovute alla necessità di tener conto dei diversi criteri di ripartizione delle competenze nell'ambito degli Stati europei, sono destinate a generare una situazione certamente complessa, tale forse da far esitare gli attori, o le autorità incaricate di controllarne l'accesso a un GECT (a norma dei principi e delle procedure enunciati all'articolo 4 del regolamento), a prendere un impegno per la costituzione di una struttura del genere. In secondo luogo, tale approccio dovrebbe altresì consentire che nell'ambito di uno stesso Stato un compito che richieda l'impiego di competenze particolari a diversi livelli dei poteri pubblici (locale, regionale o nazionale) sia eseguito congiuntamente da alcuni attori pubblici anche in un contesto transfrontaliero o transnazionale. Si tratta del principio e del fondamento del concetto di *governance* multilivello, sviluppato dalla teoria delle scienze politiche sin dall'inizio degli anni Novanta³⁰⁷ e ripreso dalla Commissione nel suo Libro bianco sulla *governance* europea³⁰⁸. Sotto questo profilo, l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento relativo al GECT in cui si precisa "partendo dal presupposto che tutti [i compiti del GECT] devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale" è eccessivamente restrittivo. Infatti, ciò equivale a dire che entità di uno stesso Stato possono partecipare allo stesso GECT solo se dispongono tutte simultaneamente di competenze relative alla totalità dei compiti assegnati al GECT. Ciò limita gravemente la portata della prospettiva aperta derivante dalla formulazione liberale "il GECT è composto da membri [...] che appartengono a una o più [...] categorie" di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1082/2006.

La terza riflessione riguarda gli Stati membri in quanto membri potenziali di un GECT. Come abbiamo visto nel capitolo 1, per motivi giuridici sostanziali, gli Stati membri erano stati esclusi dal novero degli attori diretti della cooperazione transfrontaliera o interterritoriale, limitandone il ruolo a regolatori di tali processi, segnatamente mediante la conclusione di accordi quadro. Il presente regolamento non solo reintroduce gli Stati membri come attori potenziali di tale cooperazione (un'autentica rivoluzione copernicana per taluni attori che hanno sviluppato una prassi in un quadro

giuridico al quale gli Stati non avevano accesso), ma riduce altresì il ruolo regolatore degli Stati membri della UE, dal momento che ora esiste un regolamento comunitario che disciplina (sebbene non in maniera vincolante, poiché il ricorso al GECT è affidato alla volontà degli attori interessati a una particolare cooperazione) il quadro giuridico che consente l'istituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera. Ma gli Stati membri non perdono del tutto il loro ruolo di regolatori, poiché il regolamento rinvia molto spesso al diritto nazionale e richiede persino agli Stati, ai sensi dell'articolo 16, di adottare "le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento"³⁰⁹. Inoltre, lo Stato mantiene un ruolo di controllore delle attività di cooperazione territoriale delle entità che rientrano nella sua sovranità, soprattutto ai sensi dell'articolo 4 del regolamento, ma anche in ampia misura ai sensi degli articoli 13 e 14. Di conseguenza, il ruolo degli Stati membri non può in alcun modo essere limitato alla possibilità di diventare membri di un GECT, offerta loro dall'articolo 3.

1. *Gli Stati membri*

Come abbiamo appena ribadito, questa disposizione assegna agli Stati membri un ruolo nuovo nella cooperazione territoriale, diverso da quello previsto nei quadri normativi precedenti. Tuttavia, rileviamo anzitutto che nelle realizzazioni concrete della cooperazione transfrontaliera o decentrata il ruolo degli Stati variava considerevolmente in funzione del grado di decentramento effettivo delle competenze. Ad esempio, nella cooperazione franco-tedesca lo Stato francese, ancora molto centralizzato, rimane onnipotente, soprattutto mediante la sua amministrazione territoriale decentrata (i prefetti). Sul versante tedesco, invece, lo Stato federale non è affatto presente, dal momento che i Länder garantiscono lo sviluppo di quadri normativi che disciplinano tali cooperazioni privilegiando il coinvolgimento diretto dei loro attori locali. L'accordo di Karlsruhe prevede principalmente una cooperazione transfrontaliera basata sui meccanismi di cooperazione intercomunali ed esclude gli Stati dal novero degli attori potenziali di tale collaborazione. Nonostante ciò, una delle realizzazioni concrete basate su tale accordo, rappresentata da un gruppo locale di cooperazione transfrontaliera istituito allo scopo di consentire la gestione franco-tedesca dell'Euro-Institut di Kehl (città all'altro lato del confine rispetto a Strasburgo), associa al suo interno lo Stato francese a altri partner, in contraddizione con il testo esplicito dell'accordo di Karlsruhe³¹⁰. Dunque, se dal punto di vista dell'"ortodossia giuridica" la possibilità per uno Stato membro di diventare membro di un organismo di cooperazione transfrontaliera appare rivoluzionaria, essa coincide tuttavia con alcune pratiche già sperimentate. Per giunta, a seguito dell'allargamento del 2004, che ha interessato diversi nuovi Stati membri nei quali l'amministrazione statale svolge ancora un ruolo considerevole, sembra opportuno sviluppare un tipo di realizzazioni che associno Stato e autorità territoriali infrastatali nell'ambito di un progetto transfrontaliero, come hanno sottolineato alcuni degli operatori del settore consultati nel corso del presente studio.

In termini giuridici, lo Stato membro menzionato all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1082/2006 rappresenta senza dubbio la persona giuridica dello Stato e non l'insieme delle sue componenti³¹¹. Si intende dunque lo Stato nel suo insieme, rappresentato dalle autorità competenti che esso designa, e non lo Stato che esercita funzioni territoriali tramite amministrazioni decentrate³¹², come talvolta si potrebbe interpretare, nella fattispecie ai sensi della convenzione quadro di Madrid³¹³.

Si sottolinea infine che nel regolamento lo Stato membro non è inteso nell'accezione dei Trattati, come un ente sovrano capace di esercitare tutte le competenze che non sono espressamente attribuite alla Comunità. L'articolo prende come riferimento lo Stato membro "entro i limiti delle sue competenze a norma della legislazione nazionale". A seconda dell'assetto istituzionale, gli Stati centrali non dispongono di una competenza piena e totale sotto il profilo del diritto interno, ma ad alcuni degli enti che li costituiscono sono attribuite o riservate numerose funzioni e competenze. Ciò si verifica tipicamente negli Stati federali, ma si applica altresì a molte altre situazioni. La partecipazione di uno Stato a un GECT è quindi, ai sensi dell'articolo 3, soggetta alle norme del diritto interno in materia di attribuzione delle competenze. Vero è che la capacità di diventare membro di un GECT sarà verificata dalle autorità dello Stato membro, secondo le modalità previste all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1082/2006, ma la procedura d'esame e le decisioni che ne derivano devono poter essere oggetto di ricorso dinanzi l'organo giurisdizionale nazionale, come prevede espressamente l'articolo 15, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento. Di conseguenza, il titolare della competenza che si ritiene leso dovrebbe poter contestare dinanzi l'organo giurisdizionale nazionale competente la partecipazione di uno Stato membro a un GECT nel quadro di una cooperazione il cui oggetto non rientri nelle sue competenze a norma del diritto interno.

2. *Le autorità regionali*

Nel diritto comunitario, l'espressione rinvia al testo dell'articolo 263 del Trattato CE relativo al Comitato delle regioni e modificato a Nizza (2000), che attualmente recita: "è istituito un comitato a carattere consultivo, in appresso designato "Comitato delle regioni", composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta". Ciò consente di dedurre che una collettività (o autorità) regionale rappresenta un'entità dotata di legittimità politica propria, dunque chiaramente distinta da un'amministrazione decentrata e regionalizzata dello Stato. Naturalmente, ai fini della partecipazione a un GECT, essa dovrà essere dotata a norma della legislazione nazionale di una personalità giuridica propria, distinta da quella dello Stato.

La misura in cui uno Stato può diventare membro di un GECT è determinata dalla portata delle sue competenze, così come queste sono definite dal diritto interno. Dunque il regolamento conferisce alle autorità regionali un reale diritto di diventare membri di un GECT, diritto di cui esse potranno eventualmente esigere il rispetto dinanzi al giudice nazionale, nei limiti delle competenze conferite loro dal diritto interno e fatto salvo il rispetto della procedura di cui all'articolo 4 del regolamento relativo al GECT (cfr. sezione E.1 di questo capitolo). Le autorità territoriali infrastatali, infatti, possono adire l'organo giurisdizionale comunitario soltanto contro atti compiuti da istituzioni. Nel caso in esame, sembra più verosimile che siano le autorità nazionali, segnatamente nel quadro della procedura di autorizzazione preventiva prevista dall'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1082/2006, a essere tentate di limitare eccessivamente il diritto così riconosciuto. In tal caso, è possibile ricorrere al giudice nazionale in virtù dei principi generali del diritto comunitario, secondo i quali il giudice nazionale costituisce l'organo giurisdizionale ordinario a cui spetta garantire il rispetto del diritto comunitario, e ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, comma 2, del regolamento. Nel quadro di questo

ricorso, qualora l'organo giurisdizionale nazionale ritenga che la controversia riguardi una questione relativa all'interpretazione del diritto comunitario, esso può adire mediante domanda pregiudiziale (procedura prevista dall'articolo 234 del Trattato CE) l'organo giurisdizionale comunitario, il quale si pronuncia sull'interpretazione da dare alle norme comunitarie sottoposte alla sua attenzione. Esiste dunque un reale diritto, garantito da vie legali accessibili.

3. *Le autorità locali*

Le considerazioni presentate in merito alle autorità regionali si applicano, *mutatis mutandis*, anche alle autorità locali. Sottolineiamo il consenso esistente in dottrina nel ritenere, a nostro giudizio a volte un po' frettolosamente, che le competenze attribuite a livello locale nei diversi Stati membri della UE comportino un numero inferiore di varianti rispetto a quelle relative al livello regionale³¹⁴ e che ciò, laddove tale ipotesi si verifichi in un caso di specie, faciliti la realizzazione di una cooperazione.

4. *Gli organismi di diritto pubblico oggetto dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d) del regolamento*

Per ragioni di spazio, il presente studio non può analizzare dettagliatamente tutte gli organismi oggetto di tale disposizione in tutti gli Stati membri³¹⁵. Ci limiteremo pertanto a rilevare che l'inclusione di tale categoria tra gli organismi atti a partecipare a un GECT dimostra la volontà dei redattori del regolamento di non limitare ai soli attori "politici" la partecipazione a queste strutture, ma di tenere conto della diversità degli attori coinvolti nella cooperazione territoriale. Sebbene l'esperienza insegni che in alcuni casi attori diversi dalle autorità pubbliche hanno partecipato alla realizzazione di cooperazioni territoriali, il numero e la diversità degli organismi presi in considerazione da tale disposizione fa temere agli esperti che alcune delle specificità positive della cooperazione territoriale vengano diluite in relazioni di un altro tipo, qualora il ricorso al GECT da parte di questo tipo di organismi si rivelasse molto frequente, segnatamente tra alcune di essi, senza partecipazione di autorità pubbliche propriamente dette. Malgrado ciò, gli esperti non hanno raccolto informazioni che indichino che organismi di questo tipo si stiano apprestando a ricorrere frequentemente a tale particolare modalità di cooperazione; anzi, molte di quelli consultati ignoravano l'esistenza del regolamento relativo al GECT e la possibilità di beneficiarne.

5. *Le associazioni composte da organismi appartenenti a una o più categorie*

Tale particolare categoria ci sembra possedere un grande interesse potenziale, sia per le cooperazioni transfrontaliere, sia in un quadro transnazionale o interregionale.

A livello transfrontaliero, è opportuno ricordare che tutte le soluzioni giuridiche elaborate per fornire mezzi di gestione comuni e transfrontalieri generano un'elevata complessità, causata dalla difficoltà di articolare ordinamenti giuridici nazionali le cui disposizioni e strutture non sono necessariamente compatibili. Purtroppo, come dimostra il presente studio, il regolamento relativo al GECT non fa eccezione alla regola. Tale complessità, intrinseca alla cooperazione transfrontaliera, si ritrova

moltiplicata in funzione del numero di attori associati nell'ambito di una determinata struttura. Dunque può rivelarsi utile, nel quadro di una cooperazione che associa una pluralità di attori transfrontalieri (o di una cooperazione asimmetrica tra una pluralità di attori da un lato della frontiera e un solo attore dall'altro), incentivare gli attori situati sullo stesso lato della frontiera a raggrupparsi in una struttura associativa che rientri nell'ambito della loro legislazione nazionale, per poi consentire a questa di partecipare alla struttura di cooperazione transfrontaliera.

Una siffatta soluzione non può ridurre globalmente la complessità delle relazioni giuridiche e politiche, ma riduce senz'altro la complessità del quadro transfrontaliero, in quanto trasferisce una parte della gestione in un contesto "uninazionale". Il vantaggio è che le strutture giuridiche nazionali di cooperazione - evidentemente in ragione delle relative risorse di ciascun ordinamento giuridico nazionale - sono generalmente più sicure sotto il profilo giuridico rispetto alle strutture di cooperazione transfrontaliera. In tal modo si riduce la complessità nell'ambito più delicato, quello giuridico. Le strutture nazionali possono essere sia di diritto pubblico - ad esempio un ente pubblico di cooperazione - sia di diritto privato (una forma associativa di diritto privato), poiché l'unico elemento determinante, e che esamineremo tra breve, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1082/2006 è l'appartenenza dei suoi membri a una delle categorie citate.

Per quanto attiene al quadro della cooperazione transnazionale o interregionale, è opportuno ribadire il ruolo importante svolto in questo settore da alcune associazioni di poteri locali o regionali: in primo luogo l'Assemblea delle regioni frontaliere d'Europa, ma anche ARE, CCRE, CRPM e Eurocities. Fortunatamente, tali associazioni possono essere associate all'occorrenza nel quadro di un GECT, struttura giuridica di diritto comunitario dotata di personalità giuridica. Si potrebbe del resto ipotizzare, anche se le esperienze in materia rivelano una forte resistenza ai cambiamenti, che una o più di tali "associazioni europee" il cui statuto giuridico sia collegato a un determinato ordinamento giuridico nazionale colga l'opportunità di creare una persona giuridica di diritto comunitario per trasformare la natura giuridica del proprio gruppo in un GECT. Precisiamo infine che in tal modo potrebbero partecipare direttamente a un GECT anche le associazioni nazionali di poteri locali o regionali, prospettiva che, considerato il ruolo importante che alcune di esse svolgono in taluni Stati membri (segnatamente nel Nord dell'Europa e nei nuovi Stati membri), ci sembra interessante per lo sviluppo della cooperazione territoriale in Europa.

6. *I partner non comunitari*

Come sottolinea giustamente il considerando 16 del regolamento relativo al GECT, "l'articolo 159, terzo comma, del Trattato non consente di far rientrare entità di paesi terzi nella legislazione basata su detto articolo". Infatti, come abbiamo rilevato per quanto concerne l'ubicazione della sede sociale, il regolamento impone agli Stati una serie di restrizioni e non può quindi applicarsi a Stati terzi, quanto meno senza il loro consenso. Nel contempo, le esperienze realizzate nel quadro dei programmi di cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale (programma Phare CBC) nonché con i paesi mediterranei (programma MEDA), nel quadro del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale o della politica comunitaria in materia di sviluppo³¹⁶, hanno dimostrato l'utilità sia della cooperazione di vicinato, sia di quella transnazionale o interregionale: queste ultime forme di cooperazione consentono

infatti di garantire lo scambio di esperienze e di know-how acquisiti a livello locale e regionale, il che si rivela prezioso nei periodi di transizione.

D'altro canto, viene mantenuta e talvolta considerata come prioritaria la possibilità di coinvolgere autorità locali e regionali al fine di contribuire alla realizzazione dell'obiettivo comunitario, sia nel quadro della futura politica di vicinato della UE, sia nel proseguimento delle azioni di cooperazione con i paesi ACP mediante gli accordi di Cotonou³¹⁷.

Analogamente, è opportuno ricordare che alcuni Stati europei non membri, segnatamente la Norvegia e la Svizzera, hanno una lunga storia di cooperazione transfrontaliera con i loro vicini; è quindi probabile che tali relazioni proseguano e s'intensifichino. Ad esempio, esiste un progetto di agglomerazione transfrontaliera nei dintorni di Ginevra (dunque tra la Svizzera e la Francia) che condurrà inevitabilmente al rafforzamento dei legami di cooperazione transfrontaliera su quella frontiera esterna della UE.

Da ultimo, non dobbiamo dimenticare che un certo numero di micro-Stati europei (segnatamente Andorra, Liechtenstein, Principato di Monaco e San Marino) sono impegnati in una pratica di cooperazione transfrontaliera che, dal loro punto di vista e in considerazione delle loro ridotte dimensioni, occupa spesso un ruolo importante nelle questioni fondamentali delle loro relazioni esterne. Ma di tali Stati, benché tutti membri del Consiglio d'Europa, soltanto il Liechtenstein ha ratificato la Convenzione quadro del 1980. Ciò è dovuto al fatto che essi sono interessati più a partecipare in quanto Stati a queste relazioni di vicinato con enti infrastatali vicini che non alla partecipazione delle loro autorità territoriali a relazioni transfrontaliere con autorità territoriali infrastatali degli Stati vicini. Il modo in cui è strutturato il diritto della cooperazione transfrontaliera, che distingue nettamente le relazioni tra autorità territoriali infrastatali dalle relazioni tra Stati, poneva loro molti problemi sotto questo profilo e la possibilità di partecipare a una struttura come il GECT in quanto Stati membri potrebbe rivelarsi molto interessante, per loro come per le autorità regionali e locali ad essi limitrofe³¹⁸.

Osserviamo dunque che l'utilizzo del GECT alle frontiere esterne dell'Unione può rivelarsi utile, sia per le autorità regionali e locali situate in prossimità di esse³¹⁹, sia per condurre una politica esterna della UE, di vicinato mediante la cooperazione transfrontaliera (o transnazionale), oppure decentrata nel quadro di una cooperazione di tipo interregionale con partner di Stati terzi. Il considerando 16 del regolamento (CE) n. 1082/2006 precisa tuttavia espressamente che "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". La disposizione non può avere un effetto diretto, ma dimostra che i redattori del regolamento hanno tenuto in considerazione tale ipotesi e non volevano escluderla. D'altronde sono in vigore accordi, in particolare tra Norvegia e Svizzera e tra Italia e Croazia, che fondano delle cooperazioni che il regolamento in esame non dovrebbe intaccare, a meno che i partner non desiderino modificare il quadro giuridico delle loro relazioni per beneficiare delle possibilità offerte dal regolamento stesso. Inoltre, tale disposizione potrebbe indurre gli Stati vicini ad adattare la loro legislazione per essere in grado di

avvalersi delle potenzialità del GECT. Potrebbe essere questo il caso dei summenzionati micro-Stati, anche se il testo del considerando 16 è ambiguo a riguardo, poiché menziona "la possibilità che entità di paesi terzi [...]" e sembrerebbe quindi escludere gli Stati. Ma tale possibilità dovrebbe consentire di partecipare "ad un GECT costituito in conformità del presente regolamento", il cui articolo 3 autorizza espressamente la partecipazione degli Stati a un GECT in qualità di membri. Naturalmente, sarà il testo della disposizione normativa (l'articolo 3 del regolamento) a prevalere su una frase ambigua del considerando.

D. I POSSIBILI COMPITI DEL GECT

Ai sensi dell'articolo primo, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1082/2006, "l'obiettivo di un GECT è facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, di seguito denominata "cooperazione territoriale" tra i suoi membri [...]". Dunque l'obiettivo è relativamente ampio, poiché comprende la materia oggetto delle tre sezioni dell'iniziativa Interreg III per il periodo 2000-2006. D'altro canto l'articolo 7, paragrafo 3, comma 3, del regolamento conferma che il GECT può in ogni circostanza occuparsi dei tre settori di attività esterna delle autorità pubbliche specificati nel suo articolo 3, che vieta a uno Stato membro di limitare i compiti che un GECT può tentare di svolgere entro i limiti delle tre modalità di cooperazione definite all'articolo 6 del regolamento del 5 luglio 2006 relativo al FESR³²⁰. Torneremo su questo argomento ai punti 1 e 4.

Sotto il profilo giuridico, il fatto che lo stesso strumento possa essere impiegato nei tre tipi di cooperazione non pone alcun problema. Tale soluzione, oltre a essere sostenuta da più di dieci anni³²¹ da alcuni autori, corrisponde altresì alla soluzione proposta nel quadro giuridico multilaterale del Consiglio d'Europa. Infatti, il secondo protocollo alla Convenzione quadro³²² di Madrid rinvia al diritto applicabile alla cooperazione transfrontaliera, anche se attraverso due strumenti giuridici distinti, tutte le questioni che rientrano nel diritto applicabile alla cooperazione interterritoriale, ovvero quelle che esulano dalla dimensione del vicinato e dunque del transfrontaliero, concetti pressoché equivalenti all'ambito interregionale e a quello transnazionale.

Si pone invece la questione dell'utilizzo del GECT nel quadro della politica di vicinato dell'Unione europea. Appare evidente che la Commissione è intenzionata a promuovere una dimensione della cooperazione transfrontaliera che rientri nel quadro dell'ENPI³²³, ma la proposta di regolamento della Commissione relativa alla politica europea di vicinato non menziona il GECT come possibile strumento di realizzazione della dimensione della cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'ENPI, e gli obiettivi della politica europea di vicinato non sono certo quelli della cooperazione territoriale, che costituisce una politica interna della Comunità³²⁴. Tuttavia, poiché sia la Commissione, sia verosimilmente gli Stati membri auspicano lo sviluppo della politica europea di vicinato compresa una dimensione di cooperazione transfrontaliera, è più che probabile che si realizzi in tal modo un'estensione dell'utilizzo del GECT al di là di quello che è definito come il suo obiettivo, all'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento. Ciò, qualora dovesse verificarsi, consentirebbe in generale di considerare che l'interpretazione delle disposizioni del regolamento dovrà essere relativamente flessibile, il che potrebbe rivelarsi molto utile tenuto conto della redazione di alcune disposizioni, segnatamente l'articolo 7, paragrafi 2 e 4.

La redazione dell'articolo 1, paragrafo 2, non è sempre felice, al di là della possibile esigenza di estendere l'oggetto materiale del tipo di cooperazione che tale strumento consentirà di realizzare. Ancora una volta, ci sembra necessaria un'interpretazione flessibile dei termini. Ad esempio, vi si dice che "l'obiettivo di un GECT è facilitare e promuovere la cooperazione" territoriale, non realizzarla. La formulazione appare inadeguata se si tiene conto della stessa natura del GECT, uno strumento giuridico che consente di realizzare operazioni congiunte di cooperazione territoriale. La fonte è da ricercarsi probabilmente nell'articolo 1 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, che recita: "ogni Parte contraente s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti"³²⁵. All'epoca, la cooperazione transfrontaliera muoveva i primi passi e solo una formula molto prudente ha potuto consentire la nascita di uno strumento giuridico interstatale in materia. Nel merito, la convenzione di Madrid, proprio a motivo di tale testo involuto e lacunoso, non contiene alcun obbligo per gli Stati firmatari³²⁶. Fortunatamente non è così per il regolamento, e una disposizione tanto importante - sul piano sia sistematico (si tratta dell'articolo 1), sia funzionale (la capacità del GECT di agire in un determinato contesto e quindi l'interesse a farvi ricorso derivano dalla definizione del suo obiettivo) - avrebbe dovuto essere enunciata in termini più precisi e concreti. In parole più chiare, l'obiettivo di un GECT deve essere quello di realizzare la cooperazione territoriale, non soltanto di favorirla e promuoverla.

Inoltre, la realizzazione non sarà opera soltanto dei membri di un GECT, e quanto meno ciò è quanto auspichiamo. Lo scopo del GECT è appunto costituire uno strumento atto a realizzare attività in un quadro transfrontaliero, transnazionale o interregionale, anche nei confronti di terzi. Altrimenti, a che scopo conferirgli la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche e consentirgli di acquisire o alienare beni e di assumere personale (articolo 1, paragrafo 4)? Soltanto per agevolare e promuovere la cooperazione tra i suoi membri? Ciò parrebbe del tutto sproporzionato. Peraltro l'articolo 15, relativo alla competenza giurisdizionale, tratta proprio delle situazioni in cui atti o omissioni di un GECT potrebbero risultare pregiudizievoli per dei terzi (articolo 15, paragrafo 1). È difficile immaginare che un GECT il cui obiettivo consista solo nel favorire e promuovere la cooperazione tra i suoi membri possa arrecare un effettivo pregiudizio ai diritti di terzi. Tale elemento della definizione dell'obiettivo del GECT non corrisponde più alla realtà di ciò che dovrà essere tale strumento giuridico.

Di conseguenza, se non si vuole ridurre a ben poca cosa la portata di uno strumento ricco di potenzialità, sarà opportuno interpretare in modo estremamente flessibile la disposizione relativa all'obiettivo, possibilità che viene fortunatamente offerta dall'organizzazione del regolamento, poiché un intero articolo, più specifico del suddetto paragrafo dell'articolo 1, è dedicato ai possibili compiti di un GECT, che analizzeremo di seguito.

Sottolineiamo ancora che, sebbene l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1082/2006 consenta di delimitare un quadro nell'ambito del quale si andranno a inserire le attività di un determinato GECT, i compiti che questo svolgerà sono, entro i limiti fissati dagli articoli 7 e 1, paragrafo 2, del regolamento "definiti dalla convenzione approvata dai suoi membri"³²⁷ la quale deve, in virtù dell'articolo 8,

paragrafo 2, lettera c), necessariamente comprendere "l'obiettivo specifico e i compiti specifici del GECT"³²⁸. Né il regolamento, né la legislazione nazionale stabiliscono con precisione i compiti che potrebbero essere assegnati a un determinato GECT in un caso concreto, poiché spetta alle sue parti conferirgli i compiti necessari per realizzare l'obiettivo della loro cooperazione. Tuttavia, l'articolo 7 - come del resto dimostrano le formule redazionali adottate (ad esempio l'articolo 7, paragrafo 3, che inizia come segue: "in particolare, i compiti del GECT si limitano essenzialmente a [...]") - è volto a delimitare il perimetro al di là del quale le parti che istituiscono un GECT non rientrano più nel campo di applicazione del regolamento e saranno di conseguenza maggiormente legittimate a ricorrere a tale strumento per fondare giuridicamente la loro cooperazione.

1. *La realizzazione dell'obiettivo della "cooperazione territoriale europea"*

L'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento relativo al GECT recita: "un GECT agisce nell'ambito dei compiti affidatigli, che si limitano all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale [...]". Come abbiamo osservato pocanzi, la formulazione è restrittiva: i compiti del GECT devono limitarsi alla realizzazione di una cooperazione territoriale che rientri nel quadro della politica di coesione economica e sociale, dunque sono volti per definizione a rafforzare tale coesione, come ricorda in modo ridondante la disposizione.

La cooperazione territoriale corrisponde al nuovo obiettivo prioritario n. 3 della programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, ed è quindi definita nel regolamento (CE) n. 1083/2006 "recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione". All'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), del regolamento si legge che l'obiettivo della cooperazione territoriale europea "è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato"³²⁹.

Proponiamo tre osservazioni su tale "definizione".

Prima osservazione. Come dimostrano i termini dell'articolo primo, paragrafo 2, la cooperazione territoriale si articola sempre in tre elementi: transfrontaliero, transnazionale e interregionale. Tali elementi sono distinti e non esiste un obiettivo comune alle tre modalità di cooperazione, il quale rappresenterebbe un "valore aggiunto" della cooperazione territoriale; tale cooperazione, allo stato attuale, costituisce semplicemente una sommatoria delle tre modalità note e summenzionate.

Le priorità per ciascuna di tali modalità di cooperazione sono enunciate nell'articolo 6 del regolamento relativo al FESR.

Per quanto attiene alla cooperazione transfrontaliera, le priorità per il periodo 2007-2013 riguardano la "realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere mediante strategie comuni di sviluppo territoriale sostenibile"³³⁰. Tale obiettivo si articola in particolare in:

- "promozione dell'imprenditorialità, segnatamente, sviluppo delle PMI, del turismo, della cultura e del commercio transfrontaliero,
- promozione e miglioramento della protezione e della gestione congiunte delle risorse naturali e culturali nonché della prevenzione dei rischi ambientali e tecnologici,
- rafforzamento dei collegamenti tra le zone urbane e rurali,
- riduzione dell'isolamento tramite un migliore accesso alle reti e ai servizi di trasporto, informazione e comunicazione, nonché ai sistemi e agli impianti transfrontalieri di approvvigionamento idrico ed energetico e a quelli di smaltimento dei rifiuti,
- sviluppo della collaborazione, delle capacità e dell'utilizzo congiunto di infrastrutture, in particolare in settori come la salute, la cultura, il turismo e l'istruzione"³³¹.

Inoltre, una priorità a parte può essere riconosciuta alla "cooperazione giuridica e amministrativa, l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri, le iniziative locali a favore dell'occupazione, la parità di genere e le pari opportunità, la formazione e l'inclusione sociale, nonché l'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla R&ST"³³², purché il quadro di attuazione di tali azioni sia transfrontaliero. Il primo di tali elementi aggiuntivi, ovvero lo sviluppo di una cooperazione amministrativa e giuridica, consentirebbe di giustificare la concessione di un sostegno del FESR alla creazione di un GECT transfrontaliero in quanto tale (progetto pilota) e non solo in quanto mezzo (strumento) di realizzazione di una determinata azione di cooperazione.

Nel settore della cooperazione transnazionale³³³, le priorità comunitarie per il periodo 2007-2013 mirano al "finanziamento di reti ed azioni che favoriscano uno sviluppo territoriale integrato"³³⁴, reti e azioni che s'incentreranno essenzialmente sulle seguenti priorità:

- "innovazione: creazione e sviluppo di reti scientifiche e tecnologiche e rafforzamento delle capacità regionali di R&ST e innovazione che contribuiscano direttamente allo sviluppo economico equilibrato delle zone transnazionali. Le azioni possono includere: realizzazione di reti tra istituti di istruzione terziaria e istituti di ricerca interessati e PMI; collegamenti che migliorino l'accesso alle conoscenze scientifiche e ai trasferimenti di tecnologia tra strutture di R&ST e centri internazionali di eccellenza in materia di R&ST; gemellaggio di istituti per il trasferimento della tecnologia; sviluppo di strumenti congiunti di ingegneria finanziaria destinati al sostegno della R&ST nelle PMI,
- ambiente: attività di gestione delle risorse idriche, efficienza energetica, prevenzione dei rischi e protezione ambientale che presentino una chiara dimensione transnazionale. Le azioni possono includere: protezione e gestione dei bacini idrografici, delle zone costiere, delle risorse marine, dei servizi idrici e delle zone umide; prevenzione degli incendi, della siccità e delle alluvioni; promozione della sicurezza marittima e protezione contro i rischi naturali e tecnologici; protezione e valorizzazione del patrimonio naturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e del turismo sostenibile,
- accessibilità: attività intese a migliorare l'accesso e la qualità dei servizi di trasporto e telecomunicazioni che presentino una chiara dimensione transnazionale. Le azioni possono includere: investimenti relativi ai tratti transfrontalieri delle reti transeuropee; migliore accesso

- locale e regionale alle reti nazionali e transnazionali; maggiore interoperabilità tra i sistemi nazionali e regionali; promozione di tecnologie avanzate dell'informazione e della comunicazione,
- sviluppo urbano sostenibile: rafforzamento dello sviluppo policentrico a livello transnazionale, nazionale e regionale che presenti un chiaro impatto transnazionale. Le azioni possono includere: creazione e miglioramento di reti urbane e collegamenti tra zone urbane e rurali; strategie per affrontare questioni comuni alle zone urbane e rurali; conservazione e promozione del patrimonio culturale; integrazione strategica delle zone di sviluppo su base transnazionale"³³⁵.

Per il periodo 2007-2013 la cooperazione interregionale si fonderà in via prioritaria "su innovazione ed economia della conoscenza e su ambiente e prevenzione dei rischi ai sensi dell'articolo 5, punti 1) e 2)"³³⁶, ovvero le priorità contenute nell'obiettivo prioritario n. 2, relativo alla competitività regionale e all'occupazione.

Sottolineiamo tuttavia che sembra esservi qualcosa di strano nell'uso dei criteri prioritari della programmazione dei fondi strutturali per determinare l'ambito dei compiti che i partner di una cooperazione territoriale desiderano assegnare al loro strumento comune che sarà costituito dal GECT. Infatti, se la logica della programmazione dei fondi strutturali appare inizialmente, nelle definizioni degli obiettivi prioritari e delle modalità di assegnazione delle risorse comunitarie, come un processo *top-down* (giustificato dalla necessità di concentrare l'intervento del bilancio comunitario su un numero limitato di obiettivi prioritari, che devono necessariamente essere definiti a un livello superiore, e compensato dal prosieguo del processo di programmazione, segnatamente al momento dell'elaborazione dei PO nel rispetto del principio di partenariato), la creazione del GECT appare invece come un'iniziativa *bottom-up*. Determinare i possibili campi nei quali gli attori in loco possono attuare tali iniziative facendo riferimento a priorità di bilancio stabilite per altri fini crea a nostro avviso qualche problema di coerenza.

Seconda osservazione. Nella logica dell'azione comunitaria, l'obiettivo di tale cooperazione è rappresentato dalla cooperazione stessa, dalla sua creazione, dal suo funzionamento e dal suo sviluppo, e non dalla realizzazione di azioni concrete, qualunque esse siano. Naturalmente, la cooperazione si concretizzerà in settori diversi e in rapporto a determinate questioni particolari: l'articolo 6 del regolamento relativo al FESR stabilisce un certo numero di esempi prioritari dal punto di vista del sostegno finanziario che la Comunità è disposta ad accordare nel quadro della sua politica di coesione economica e sociale. Ma ciò che è prioritario dal punto di vista della Comunità è il processo di cooperazione stesso, come ha più volte sottolineato la Corte dei conti a proposito della realizzazione delle priorità del programma Interreg. In tale prospettiva, il GECT rappresenta appunto uno strumento giuridico per realizzare tale cooperazione. Ricordiamo che il ricorso a tale strumento è facoltativo: esso viene creato su iniziativa dei suoi membri, iniziativa che non è imposta ai membri potenziali di un GECT da alcuna disposizione del regolamento relativo al GECT o di quelli relativi ai fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013. Ma, se l'obiettivo principale di tale cooperazione ai fini della politica comunitaria è la realizzazione stessa di azioni di cooperazione, lo strumento giuridico che consente di realizzarle dovrebbe riscuotere un certo successo.

Terza osservazione. Da ultimo, se l'obiettivo del GECT è realizzare la cooperazione territoriale, quello della cooperazione territoriale non è istituire i GECT. L'obiettivo della cooperazione territoriale e i miliardi di euro che esso mobilita per il periodo 2007-2013³³⁷ possono senza dubbio rappresentare elementi a sostegno della creazione di GECT nell'ambito delle cooperazioni transfrontaliere, transnazionali o interregionali. Ma essi possono altresì consentire la realizzazione degli obiettivi stabiliti dai regolamenti relativi ai fondi strutturali senza l'istituzione di GECT. La Commissione e gli Stati membri non sono tenuti a utilizzare il GECT per realizzare il nuovo obiettivo prioritario: spetta infatti ai partner potenziali proporre la creazione di siffatte strutture. Per contro, se tali strutture vengono previste e realizzate, sembra evidente che esse corrispondono al primo e principale obiettivo della cooperazione territoriale, ovvero la cooperazione stessa, e che saranno quindi sostenute dalla Comunità, nel rispetto dei tempi e delle procedure di finanziamento.

2. *Altre azioni nel quadro delle politiche comunitarie*

Tale ipotesi è espressamente prevista dall'articolo 7, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento relativo al GECT e potrebbe ad esempio consentire a partner come quelli menzionati nell'articolo 1 di istituire un GECT per realizzare un progetto comune nel quadro di una politica comunitaria diversa da quelle relative alla coesione economica e sociale. A tale proposito formuliamo tre osservazioni.

In primo luogo, la politica di coesione economica e sociale si va già aprendo a numerosi altri settori delle politiche comunitarie (ad esempio, la ricerca o l'ambiente), integrando in larga misura nella sua programmazione gli obiettivi stabiliti a Lisbona nel 2000³³⁸, come si evince dalle intenzioni espresse dalla Commissione nel quadro della Terza relazione sulla coesione territoriale, poi tradottesi nell'obiettivo prioritario n. 2 per il periodo 2007-2013. Ma è senz'altro possibile ipotizzare che venga previsto il ricorso a un GECT per poter aderire a uno dei programmi comunitari esistenti in certi settori, segnatamente quelli della politica sociale, dell'istruzione, della cultura o della sanità (senza naturalmente escludere l'ambiente e la ricerca e sviluppo, anche se tali settori sono già coperti dalle priorità assegnate alla cooperazione territoriale per il periodo 2007-2013), tutti settori nell'ambito dei quali esistono azioni di cooperazione transfrontaliera alle diverse frontiere europee.

In secondo luogo, la possibilità per le autorità locali e regionali di associarsi a politiche comunitarie diverse dalla politica di coesione economica e sociale in un quadro plurinazionale riflette una delle idee portanti del Libro bianco sulla governance europea, pubblicato dalla Commissione nel 2001³³⁹. Pertanto, il GECT, oltre a costituire uno strumento necessario alla cooperazione territoriale, può rivelarsi anche uno strumento interessante per la governance europea.

Per concludere, sottolineiamo che, in vista dell'estensione dei campi di attività dei GECT al di là della cooperazione territoriale, ci sembra molto interessante la possibilità di coinvolgere organismi di diritto pubblico come quelli a cui fa riferimento l'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1082/2006. In tal modo, anche ospedali o università potrebbero partecipare a un GECT accanto agli enti pubblici, il che appare non solo auspicabile, ma indispensabile in settori come la sanità o la ricerca.

3. *Le azioni senza cofinanziamento comunitario*

L'articolo 7, paragrafo 3, comma 2, prevede espressamente l'istituzione di GECT per realizzare azioni specifiche senza contributo comunitario. L'ipotesi è stata accolta favorevolmente e conferma la possibile autonomia del regime giuridico del GECT in rapporto al quadro della politica di coesione economica e sociale della Comunità. Ma lo stesso paragrafo precisa che "gli Stati membri possono limitare i compiti che i GECT possono svolgere senza un contributo finanziario della Comunità. Tuttavia, tali compiti ricomprendono almeno le attività di cooperazione di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1080/2006". Non è facile seguire la logica di tale disposizione.

Comprendiamo l'opportunità di adottare misure di tutela contro la possibilità che le autorità territoriali di molti Stati europei ricorrano ai GECT per condurre azioni che gli Stati non approvano. Ma ci sembra che il limite delle competenze di diritto interno - stabilito dagli articoli 3, paragrafo 1, e in maniera eccessiva, dall'articolo 7, paragrafo 2 - e la procedura di autorizzazione preventiva all'istituzione di un GECT come definita all'articolo 4 offrano sufficienti garanzie a riguardo. Sembra invece assurdo che i settori di competenza dei GECT non finanziati dai fondi comunitari debbano corrispondere almeno alle priorità stabilite, in base a logiche proprie del processo comunitario nel suo insieme, per l'ottenimento del concorso dei fondi comunitari, che nel caso in questione non sono richiesti. È pur vero che ciò consente di garantire che i limiti fissati dagli Stati per i GECT operanti al di fuori del campo delle politiche comunitarie non siano troppo rigorosi, dal momento che l'articolo 6 del regolamento FESR 2006 comprende una gamma di settori di attività alquanto variegata. Desideriamo tuttavia sottolineare che ciò consente agli Stati membri di escludere all'occorrenza le cooperazioni che rientrerebbero nell'ambito di altre politiche comunitarie (ad esempio, la salute o la cultura).

Considerando che altre disposizioni del regolamento impongono limiti sufficienti, gli esperti ritengono che non sia necessario per gli Stati imporre su tale base restrizioni ai settori nei quali i partner possono istituire un GECT.

4. *Il limite eccessivo dell'articolo 7, paragrafo 4*

Il considerando 13 del regolamento relativo al GECT indica che "è opportuno precisare che i poteri che un'autorità regionale e locale esercita in quanto autorità pubblica, segnatamente i poteri di polizia e di regolamentazione, non possono essere oggetto di una convenzione". Il requisito sembra ragionevole e riflette una pratica che ritroviamo nelle convenzioni bilaterali che hanno definito il quadro giuridico della cooperazione transfrontaliera³⁴⁰. Tuttavia, stabilire come fa l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento che "i compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia e di regolamentazione, la giustizia e la politica estera" appare eccessivamente restrittivo, per non dire incoerente con l'obiettivo stesso del regolamento.

L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT precisa infatti che "un GECT è composto da membri, entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale, che appartengono a una o più delle seguenti categorie". Naturalmente, negli ordinamenti giuridici europei è il diritto pubblico a conferire competenze alle autorità pubbliche regionali, locali o statali, i cui poteri derivano dal consenso dei cittadini uniti in un popolo. Di conseguenza, a seguito di una lettura congiunta degli articoli 3, paragrafo 1, e 7, paragrafo 4, del regolamento si dovrà concludere che a un GECT istituito conformemente al regolamento comunitario non può essere affidato nessun compito. Una siffatta conclusione, che appare difficilmente evitabile sotto il profilo dell'interpretazione dei termini del regolamento, non sembra ragionevole, contrariamente al requisito che figura al considerando 13. Lo stesso si può dire dei "doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche". Di certo è legittimo impedire che le autorità territoriali infrastatali si appropriino della funzione di tutela dell'interesse generale nazionale, che spetta alle autorità statali. Ma tale funzione non rientra nell'ambito delle competenze di tali autorità territoriali e i limiti imposti dagli articoli 3, paragrafo 1 (che stabilisce il principio dell'azione limitata ai propri campi di competenza), 4, paragrafo 3 (che autorizza un controllo a priori), e 13 (che autorizza un intervento successivo all'istituzione del GECT, consentendo di vietare le attività di un GECT che contravvengano all'interesse generale) ci sembrano sufficienti. Per contro, è auspicabile che le autorità gli enti territoriali, al momento di porre in atto le competenze loro attribuite, lo facciano in nome dell'interesse generale di tale collettività (o di quello dei cittadini) e non per perseguire i loro personali interessi. Vi è certo motivo di rammaricarsi anche questa seconda limitazione.

Al contrario, le quattro restrizioni specifiche (poteri di polizia, di regolamentazione, giustizia e politica estera) sono legittime, anche se possono rivelarsi molto limitanti e ridurre considerevolmente l'utilità del ricorso a un GECT per quanto concerne, ad esempio, i poteri di regolamentazione o i poteri di polizia (segnatamente di polizia amministrativa), e avrebbero dovuto essere sufficienti!

E. IL DIRITTO APPLICABILE AL GECT E AI SUOI ATTI

Si tratta di una delle questioni cruciali della problematica transfrontaliera da diversi decenni. Buona parte degli sviluppi giuridici è volta a risolvere tali questioni nel quadro multilaterale del Consiglio d'Europa o mediante accordi giuridici bilaterali, che presentano il vantaggio di consentire un'articolazione più precisa delle istituzioni degli ordinamenti giuridici interessati.

La creazione di una persona giuridica di diritto comunitario³⁴¹, dotata della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di ogni Stato membro, come stabilisce l'articolo primo, paragrafo 4, del regolamento, avrebbe dovuto contribuire a una soluzione chiara e, all'occorrenza, definitiva. Infatti, non solo il diritto comunitario ha sviluppato criteri precisi e operativi nelle sue relazioni con gli ordinamenti giuridici nazionali, ma esiste altresì un sistema giurisdizionale che consente eventualmente di ricercare le soluzioni più idonee alle situazioni complesse, evitando che diverse giurisdizioni pervengano a soluzioni divergenti. Ciò purché le disposizioni applicabili siano chiaramente stabilite e il loro contenuto sia sufficientemente chiaro e preciso da essere direttamente applicabile.

Nel caso di specie, il regolamento (CE) n. 1082/2006 contiene un articolo dal titolo "diritto applicabile", che stabilisce principi apparentemente chiari:

"1. Un GECT è disciplinato:

- dal presente regolamento,
- ove espressamente autorizzato dal presente regolamento, dalle disposizioni della convenzione e degli statuti di cui agli articoli 8 e 9,
- nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, dal diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale.

Laddove ai sensi del diritto comunitario o del diritto internazionale privato sia necessario stabilire quale legislazione disciplini gli atti di un GECT, il GECT è trattato come un'entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale.

2. Se uno Stato membro comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto applicabile di cui al paragrafo 1, lettera c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello Stato membro interessato".

Ma tale disposizione è ingannevole poiché, come vedremo nella presente sezione, le norme che essa enuncia non esauriscono affatto le questioni relative al diritto applicabile. In particolare, la semplice gerarchia che fa prevalere il diritto comunitario sul diritto nazionale, tra i quali si colloca lo status giuridico del GECT, è valida soltanto "nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento". Tuttavia, la situazione può rivelarsi ben più complessa per i numerosi casi in cui è il regolamento stesso a rinviare al diritto nazionale. Ci occuperemo di tali difficoltà e delle questioni fondamentali relative all'attuazione di tali norme nel capitolo seguente, mentre in questo ci limiteremo a esporre le norme applicabili, ai sensi del regolamento, alle principali relazioni giuridiche previste dal regolamento del 5 luglio 2006.

In primo luogo, l'articolo 2 del regolamento contiene indicazioni sul diritto applicabile al GECT, ma non su quello applicabile all'istituzione del GECT (1), aspetto che esamineremo per primo. In seguito, analizzeremo il diritto applicabile all'attuazione e all'interpretazione della convenzione che istituisce il GECT (2). Solo al termine di tale analisi si esaminerà il diritto applicabile al GECT ai sensi delle norme enunciate all'articolo 2 (3), ma per renderci conto che, in virtù di alcune disposizioni del regolamento, il diritto applicabile al controllo delle attività del GECT giustifica un trattamento particolare (4). Determinare il diritto applicabile alle relazioni tra membri è relativamente semplice (5), mentre il diritto applicabile alle relazioni con terzi rimane una questione complessa (6). Vedremo infine quali siano le norme in materia di responsabilità dei membri (7) e degli Stati (8).

1. *Il diritto applicabile all'istituzione del GECT*

Il diritto applicabile all'istituzione del GECT è ovviamente quello che figura nel regolamento (CE) n. 1082/2006. Il GECT è una persona giuridica creata da tale regolamento e per istituirne uno è necessario applicare le norme in esso contenute. A disciplinare tale questione sono dunque le norme del diritto comunitario, che rinviano però in larga misura al diritto interno.

In primo luogo lo fanno per la determinazione dei membri e della loro capacità di istituire un GECT. Infatti, gli articoli 3 e 7 stabiliscono chiaramente che sono le "loro competenze a norma della legislazione nazionale"³⁴² a consentire di determinare gli attori idonei a istituire un GECT, e che quest'ultimo potrà svolgere esclusivamente compiti che "devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale"³⁴³. Ed è lo stesso "Stato membro" che "approva, tenuto conto del suo ordinamento costituzionale"³⁴⁴, la partecipazione al GECT del membro potenziale"³⁴⁵. Il regolamento stabilisce altresì che "nel decidere in merito alla partecipazione di un membro potenziale al GECT, gli Stati membri possono applicare le norme nazionali". Tale "precisazione", anziché chiarire la situazione, la rende ancor più complessa. Infatti è pacifico che, quando il regolamento rinvia alle norme del diritto nazionale, si debba applicare, poiché così sancito dal diritto comunitario, una disposizione (o un insieme di disposizioni) di diritto interno. Nel caso di specie, in base al principio dell'effetto utile³⁴⁶, ci domandiamo quali possano essere tali norme del diritto nazionale diverse da quelle relative alle competenze designate dalla presente disposizione. In ogni caso, vi è il rischio che sia ciascun ordinamento giuridico nazionale a doverlo stabilire, poiché l'articolo 15, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento specifica che "l'organo giurisdizionale competente per la composizione delle controversie in relazione all'articolo 4, paragrafi 3 e 6 [...] è un organo giurisdizionale dello Stato membro la cui decisione è impugnata". Naturalmente, l'organo giurisdizionale nazionale, al momento di applicare il diritto comunitario, ha facoltà di interpellare il giudice comunitario riguardo all'interpretazione delle disposizioni comunitarie (secondo il meccanismo della domanda pregiudiziale, disciplinato dall'articolo 234 del Trattato CE). Tuttavia, in questo ambito, il giudice comunitario si è sempre rifiutato di controllare il contenuto del diritto interno. Anche se spesso l'interpretazione del diritto comunitario consente di pronunciarsi sulla compatibilità del diritto interno con quello comunitario, e dunque di controllarne indirettamente il contenuto, ciò non avviene nel caso in questione.

Pur riconoscendo un ruolo di controllo alle autorità degli Stati membri per quanto concerne la partecipazione a un GECT, l'articolo 4, paragrafo 3, stabilisce il principio dell'approvazione di tale partecipazione da parte dello Stato, consentendo a quest'ultimo di negare la propria autorizzazione ove "ritenga che tale partecipazione non sia conforme al presente regolamento o alla legislazione nazionale, anche per quanto concerne i poteri e doveri del membro potenziale, o che tale partecipazione non sia giustificata per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico di detto Stato membro". Le motivazioni di tale rifiuto possono essere classificate in tre categorie.

In primo luogo, il mancato rispetto del regolamento, ivi compresi i suoi rinvii al diritto interno. Infatti l'articolo 3, paragrafo 1, stabilisce che i membri che istituiscono un GECT devono farlo entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale. Un membro potenziale che volesse

partecipare a un GECT al di là delle proprie competenze, definite dal diritto interno, non rispetterebbe la norma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT, anche nel caso in cui ciò non dovesse costituire una violazione di una norma del suo diritto interno. Più preoccupante risulta il fatto, già segnalato, che la norma relativa alle competenze è resa più rigida per quanto concerne i compiti, dal momento che tutti i compiti del GECT "devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale" (articolo 7, paragrafo 2). La mancata osservanza di tale disposizione costituirebbe dunque una violazione del regolamento, che potrebbe consentire a uno Stato membro di vietare l'accesso a un GECT alle sue autorità. Del resto, l'articolo 7, paragrafo 4, precisa che i compiti del GECT "non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera". Come abbiamo avuto modo di vedere pocanzi³⁴⁷, tale restrizione è eccessiva.

La seconda categoria concerne il mancato rispetto delle norme di diritto interno, compresi i poteri e i doveri del membro potenziale. Tale aspetto riguarda esclusivamente il diritto nazionale. Sotto questo profilo, i membri potenziali verranno a trovarsi in situazioni del tutto diverse a seconda che il loro diritto nazionale e la pratica delle rispettive autorità siano liberali o restrittivi per quanto attiene alla partecipazione delle autorità pubbliche a processi di cooperazione con l'estero. Non si suppone certo che la pratica delle autorità nazionali per quanto concerne l'accesso a un GECT sia più restrittiva rispetto a quella relativa ad altre modalità di cooperazione transfrontaliera o territoriale. Negli Stati in cui la questione è disciplinata dalla legge o dalle istituzioni, le circostanze del rifiuto dovrebbero quindi essere prevedibili. Quanto agli altri Stati, non ci sembra che le autorità possano invocare restrizioni che non figurino espressamente nelle norme giuridiche nazionali; non si tratta dunque di un potere discrezionale conferito alle autorità nazionali. D'altro canto, la portata del rinvio potrebbe essere oggetto di controllo da parte del giudice comunitario, per verificare se il motivo del rinvio sia ben fondato nel diritto nazionale o se, ad esempio, sia basato su una prassi non scritta.

La terza categoria, l'assenza di motivazioni di interesse generale o di ordine pubblico, è basata principalmente su questioni di opportunità. Il margine di valutazione delle autorità nazionali è molto ampio in questo caso, ma esso è conferito dal diritto comunitario ed è dunque soggetto alla valutazione dell'organo giurisdizionale comunitario, nei casi in cui questo sia adito.

L'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, stabilisce che lo Stato deve, se del caso, esporre i motivi del proprio rifiuto. Ciò conferma il carattere non discrezionale della facoltà di rifiuto riconosciuta allo Stato e apre la strada a possibili contestazioni dinanzi al giudice nazionale (in virtù della norma dell'articolo 15, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento) il quale a sua volta potrebbe adire quello comunitario mediante domanda pregiudiziale, almeno per i motivi di rifiuto che rientrano nella prima e nella terza categoria, e in misura limitata (come abbiamo visto) per la seconda.

L'articolo 5 stabilisce le condizioni per l'acquisizione della personalità giuridica, che dipende dalla registrazione e/o dalla pubblicazione in conformità al diritto nazionale applicabile nello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale, rinviando ancora una volta al diritto interno. La disposizione dell'articolo 5 è abbastanza precisa da produrre un effetto diretto e le autorità competenti dello Stato in

cui il GECT ha sede sono tenute a registrare ed eventualmente pubblicare gli statuti secondo una procedura nazionale adeguata. Naturalmente, alla data dell'adozione del regolamento nessuno Stato membro disponeva di procedure specifiche per la registrazione degli statuti dei GECT. Gli Stati dovranno quindi muoversi rapidamente su questo fronte, adottando norme nazionali particolari relative alla registrazione degli statuti di un GECT oppure determinare in base a quale procedura preesistente una siffatta registrazione possa avere luogo. Ci sembra che il rinvio al diritto interno consenta a quest'ultimo di formulare requisiti preventivi alla registrazione, purché la procedura nazionale per la registrazione degli statuti di un GECT non sia discriminatoria rispetto alla procedura nazionale per la registrazione di una struttura di cooperazione comparabile, ad esempio un ente pubblico di cooperazione intercomunale.

2. *Il diritto applicabile all'interpretazione della convenzione e degli statuti che istituiscono il GECT*

La questione viene definita dalle parti del GECT. Infatti, a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera e), la convenzione deve specificare "il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale". Di conseguenza, scegliendo l'ubicazione della sede del GECT, le parti scelgono altresì il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione.

La norma è sicuramente valida in materia di relazioni tra le parti, lo è meno in materia di relazioni con terzi. L'articolo 15, paragrafo 3, recita: "Nessuna disposizione del presente regolamento impedisce ai cittadini di esercitare i loro diritti costituzionali nazionali di ricorso contro organismi pubblici membri di un GECT riguardo a decisioni amministrative su attività che il GECT svolge", ben sapendo che per tale ricorso "gli organi giurisdizionali competenti sono quelli dello Stato membro in virtù della cui costituzione sorge il diritto di ricorso"³⁴⁸. Sembra quindi del tutto possibile che un organo giurisdizionale adito in virtù di tale questione sia chiamato a interpretare la convenzione o gli statuti per determinare in quale misura i diritti di un cittadino siano pregiudicati. Determinare se ciò avverrà a norma della legislazione dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale - nell'ipotesi in cui tale Stato non sia lo stesso nel quale è stato presentato il ricorso - o secondo il suo diritto interno, resta una questione aperta.

3. *Il diritto applicabile al GECT ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1082/2006*

Abbiamo già esposto il contenuto di tale articolo, relativamente chiaro, anche se porta a una supremazia della convenzione e degli statuti del GECT sul diritto nazionale che, in alcuni casi, potrebbe rivelarsi problematica, soprattutto in termini di rispetto delle competenze degli enti che partecipano a un GECT.

Di certo, ai sensi dell'articolo 2, le disposizioni di diritto interno applicabili al GECT di cui al paragrafo 1, lettera c), prendono in considerazione esclusivamente materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal regolamento (il secondo caso potrebbe rivelarsi maggiormente problematico nell'applicazione pratica), mentre le disposizioni degli statuti di cui alla lettera b) del

medesimo comma sono quelle espressamente autorizzate dal regolamento. Di conseguenza, è possibile, ma non certo, che i rispettivi campi di applicazione di tali disposizioni consentano di evitare un conflitto di norme.

In tal caso, le norme della convenzione e del regolamento potrebbero prevalere sul diritto nazionale, anche nel caso in cui siano adottate da enti di rango inferiore (ma comunque approvate dalle autorità competenti dello Stato membro ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento). Un giudice che dovesse occuparsi di tale questione, infatti, noterebbe senza dubbio che, in una situazione relativamente comparabile, i regolamenti (CE) del Consiglio n. 2157/2001 relativo alla società europea e n. 1435/2003 relativo allo statuto della società cooperativa europea prevedono, ai rispettivi articoli 9 e 8, una soluzione più circostanziata di quella adottata, vale a dire prima il regolamento, poi lo statuto quando ciò è espressamente previsto dal regolamento, e successivamente - ed è qui che sopravviene una differenza sostanziale - "c) per le materie non disciplinate dal presente regolamento o, qualora una materia lo sia parzialmente, per gli aspetti ai quali non si applica il presente regolamento:

- (dal)le disposizioni di legge adottate dagli Stati membri in applicazione di misure comunitarie concernenti specificamente le SE [o le SCE],
- (dal)le disposizioni di legge degli Stati membri che si applicherebbero ad una società per azioni costituita in conformità della legge dello Stato membro in cui la SE [o SCE] ha la sede sociale,
- (dal)le disposizioni dello statuto della SE [SCE], alle stesse condizioni previste per una società per azioni [o una società cooperativa] costituita conformemente alla legge dello Stato membro in cui la SE ha la sede sociale".

Come si vede, qui il ruolo dello statuto nell'ordinamento giuridico interno è espressamente previsto, il che non è accaduto per la convenzione e gli statuti del GECT. L'organo giurisdizionale nazionale non potrebbe non tener conto del silenzio qualificato del regolamento (CE) n. 1082/2006. Ciò ci sembra fonte di future difficoltà.

4. *Il diritto applicabile al controllo delle attività del GECT*

Le attività di un GECT sono soggette almeno al controllo di legalità o anche a quello di opportunità, ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1082/2006. Sembra tuttavia che ai sensi del regolamento non sia stata prevista alcuna modalità ordinaria di controllo di tipo amministrativo sull'insieme degli atti del GECT ed è dubbio che uno Stato possa introdurre un siffatto controllo. Per contro, esistono delle disposizioni relative al controllo finanziario (4.1) e al controllo eccezionale a tutela dell'interesse pubblico (4.2).

4.1 **Le norme applicabili al controllo finanziario del GECT**

È interessante notare che si tratta del principale controllo specifico previsto per il GECT, di certo perché tale strumento - benché le disposizioni del regolamento nella sua forma finale gli conferiscano un potenziale di applicazione molto ampio - è stato concepito nel quadro della gestione dei fondi

strutturali dell'Unione, ragione per cui la questione del controllo della corretta gestione dei fondi provenienti dal bilancio comunitario riveste una funzione centrale nel regolamento relativo al GECT. L'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1082/2006, seppur discutibile in termini di organizzazione sistematica del regolamento, stabilisce un principio generale e prevede due distinte procedure di controllo, a seconda che il GECT gestisca fondi comunitari o meno.

In base al principio generale enunciato al paragrafo 3 dell'articolo 6, tutti i controlli sono effettuati conformemente a norme di audit internazionalmente riconosciute, il che non appare eccessivamente problematico³⁴⁹.

Per quanto riguarda le azioni cofinanziate dalla Comunità, "si applica la legislazione pertinente relativa al controllo dei fondi versati dalla Comunità"³⁵⁰, rinviando così alle norme generali applicabili al bilancio comunitario e, più specificamente, alle disposizioni dei regolamenti relativi ai fondi strutturali, in particolare il regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e soprattutto il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al FESR. In effetti, il carattere transfrontaliero del programma operativo nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale impone qualche adattamento delle norme di controllo delle spese previste agli articoli 13 e segg. del regolamento relativo al FESR, riprodotti nell'allegato 2, segnatamente per quanto concerne l'ammissibilità delle spese in un contesto transfrontaliero, argomento che in passato ha dato luogo a considerevoli complicazioni.

Da ultimo, il controllo della gestione di fondi non comunitari da parte del GECT spetta in primo luogo alle autorità dello Stato in cui esso ha sede (articolo 6, paragrafo 1). Il regolamento prevede una possibile cooperazione con le autorità di controllo degli altri Stati interessati per quanto riguarda le attività dei GECT condotte nel territorio di questi ultimi (articolo 6, paragrafo 2). Il funzionamento di tali procedure andrebbe valutato dopo qualche anno. Ma, poiché tali procedure non sono quelle che saranno applicate per il controllo della gestione dei fondi comunitari (in virtù del paragrafo 4 dell'articolo 6), purtroppo tale valutazione non sarà di competenza della Corte dei conti della CE. Forse tra qualche anno il Comitato delle regioni dovrà occuparsi della questione, tanto più che l'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), prevede che le parti possano specificare negli statuti "le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio, comprese quelle relative alle questioni finanziarie, relativamente a ciascun membro del GECT in relazione a quest'ultimo". La libertà delle parti di stabilire siffatte norme sarà naturalmente limitata alle norme di contabilità pubblica a cui ciascuna di esse è soggetta, ma ci sembra auspicabile che vengano repertoriati degli esempi di "buone pratiche" in materia, al fine di incoraggiare le parti di un futuro GECT a disciplinare il più possibile a monte le questioni relative all'articolazione delle norme nazionali di controllo finanziario.

4.2 Il controllo straordinario volto soprattutto a tutelare l'interesse pubblico

L'articolo 13 del regolamento relativo al GECT instaura un controllo straordinario a tutela dell'interesse pubblico che consente a uno Stato membro, ove necessario, di vietare l'attività del GECT nel suo territorio o di imporre il ritiro da un GECT di membri che rientrano nella sua

giurisdizione. L'intervento a tutela dell'interesse pubblico è possibile "qualora un GECT svolga attività contrarie alle disposizioni di uno Stato membro in materia di ordine pubblico, pubblica sicurezza, salute pubblica o moralità pubblica, o contrarie all'interesse pubblico di uno Stato membro". Il regolamento non indica quale debba essere la procedura per formulare tale requisito e soprattutto per garantire che essa venga condotta a termine. Tuttavia l'articolo 15, paragrafo 2, secondo comma, stabilisce che l'organo giurisdizionale competente per la composizione delle controversie in relazione a tale articolo è quello dello Stato membro la cui decisione è impugnata. In difetto di procedura, viene designato un foro per la composizione delle controversie.

Il secondo comma dell'articolo 13 precisa che "tali divieti non costituiscono un mezzo di restrizione arbitraria o occulta della cooperazione territoriale tra i membri del GECT. La decisione di tale organo può formare oggetto di ricorso davanti ad un'autorità giudiziaria". Come si è visto, dunque, il giudice competente è quello nazionale, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, ma il diritto applicabile non è specificato.

5. *Il diritto applicabile alle relazioni tra i membri*

Il principio su cui si fonda tale gruppo è che i suoi membri determinano le norme sociali in base alle quali desiderano organizzare la loro cooperazione. Pertanto, sono in larga misura la convenzione e gli statuti (come abbiamo già sottolineato all'inizio di questo lungo capitolo, l'utilità di disporre di due documenti distinti non convince) a disciplinare le relazioni tra i membri, almeno per i punti espressamente previsti dagli articoli 8, paragrafo 2, e 9, paragrafo 2. La convenzione e gli statuti vengono adottati all'unanimità (articoli 8, paragrafo 1, e 9, paragrafo 1), previa approvazione della partecipazione di ciascuna autorità da parte dello Stato a norma del cui diritto il GECT è istituito (articolo 4, paragrafo 3) e "garantendo la coerenza con l'approvazione degli Stati membri di cui al paragrafo 3" (articolo 4, paragrafo 5). Sono dunque i membri del GECT a determinare in larga misura le norme che si applicheranno alle loro relazioni, in conformità alle disposizioni del regolamento e alle norme del diritto interno a cui esso rinvia. Di conseguenza, anche il diritto interno, e in particolare il diritto dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale, può trovare applicazione nelle relazioni tra le parti, sia perché esso contiene disposizioni imperative che sono imposte al GECT e indirettamente ai suoi membri (ad esempio, in materia di rapporti di lavoro con i dipendenti o di diritti sociali di questi ultimi), sia perché alcune situazioni non sono regolamentate dalla convenzione o dagli statuti. Quindi la regola enunciata all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), troverà applicazione anche nell'ambito delle relazioni tra i membri.

Del resto l'articolo 8, paragrafo 2, lettera e), impone che il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione sia quello dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale. Le relazioni tra i membri saranno quindi anch'esse, all'occorrenza, soggette al diritto interno. Inoltre, poiché gli articoli 8 e 9 non autorizzano le parti della convenzione e degli statuti a designare un organo giurisdizionale competente, viene scelto quello dello Stato in cui ha sede il GECT, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1082/2006.

6. *Il diritto applicabile alle relazioni del GECT con terzi*

Il GECT, dotato di personalità e capacità giuridiche a norma dell'articolo 1 del regolamento, può quindi intrattenere rapporti giuridici con terzi. In particolare, sono espressamente previsti i rapporti contrattuali, poiché l'articolo 1, paragrafo 4, stabilisce che un GECT "può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili [nonché] assumere personale", nell'ambito, per l'appunto, di rapporti contrattuali. La determinazione del diritto applicabile a tali rapporti avverrà a norma della legislazione comunitaria o del diritto internazionale privato, come precisa l'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento. Poiché la norma di collegamento tiene conto della situazione personale dei contraenti, tale disposizione precisa che "il GECT è trattato come un'entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale".

Per quanto concerne i rapporti di lavoro, lo statuto del GECT può prevedere disposizioni particolari come fa l'articolo 9, paragrafo 2, lettera d), che consente alle parti di definire norme specifiche "per quanto riguarda la gestione del personale, le procedure di assunzione e la natura dei contratti del personale". In virtù della gerarchia delle norme stabilita dall'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1082/2006, le disposizioni fissate dagli statuti potrebbero prevalere, in una determinata circostanza, espressamente prevista dal regolamento, e quindi derogare alle norme di diritto interno applicabili. Raccomandiamo tuttavia alle parti di tener conto del fatto che molte norme giuridiche relative alle condizioni d'impiego saranno quelle dello Stato in cui ha sede il GECT o dello Stato in cui ha luogo la prestazione del lavoratore, e dunque di prevedere nei loro statuti delle disposizioni la cui articolazione con le suddette norme nazionali non risulti eccessivamente problematica.

Oltre ai rapporti contrattuali, il GECT può intrattenere con terzi rapporti di responsabilità (del GECT nei confronti di terzi o di terzi nei confronti del GECT). Per quanto riguarda la responsabilità del GECT nei confronti di terzi, viene specificato che gli atti del direttore sono vincolanti per il GECT (articolo 10, paragrafo 1, lettera b) e che, in generale, "il GECT è responsabile degli atti dei suoi organi nei confronti dei terzi, anche quando tali atti non rientrano fra i compiti del GECT". Dunque si privilegia la fiducia dei terzi rispetto alla tutela degli interessi dei membri, soprattutto di quelli pecuniari, tanto più che l'articolo 12, paragrafo 2, primo comma, precisa che "un GECT è responsabile dei suoi debiti, qualsiasi sia la loro natura". La responsabilità propria del GECT non esclude quella dei suoi membri, dal momento che l'articolo 12, paragrafo 2, secondo comma, precisa che "qualora le attività di un GECT siano insufficienti a coprire le passività, i suoi membri sono responsabili dei debiti del GECT qualunque sia la loro natura".

Il GECT è quindi in grado di intrattenere rapporti contrattuali ed extracontrattuali con terzi; in quest'ultimo caso, la responsabilità del GECT non si sostituisce a quella dei suoi membri, i quali possono essere chiamati, in via sussidiaria, ad assumersi la responsabilità, segnatamente pecuniaria, dei debiti del GECT.

7. *La responsabilità degli enti che partecipano a un GECT*

La responsabilità dei membri di un GECT rimane dunque molto ampia. La personalità giuridica del GECT non può svolgere nei confronti di terzi il tradizionale ruolo di filtro svolto dalla maggior parte delle persone giuridiche, e i membri di un GECT mantengono una responsabilità sussidiaria ad esso nei rapporti con terzi. Tale responsabilità illimitata è a carico di ciascun membro "in funzione del suo contributo"³⁵¹. Benché il regolamento non lo specifichi, si tratta palesemente del contributo finanziario. L'articolo 12, paragrafo 2, secondo comma, stabilisce che "gli accordi di detto contributo sono fissati negli statuti", il che rinvia in parte all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), che però tratta dei soli contributi finanziari. Dovremo quindi dedurre che, per fissare la quota di liquidazione dei debiti del GECT che ciascun membro dovrà sostenere, sarà necessario, all'occorrenza, prendere in considerazione anche elementi di contribuzione non finanziari, ad esempio un contributo in natura o la messa a disposizione di personale. Qualora i membri ritengano che tale responsabilità non sia insostenibile, essi possono stabilire negli statuti "che saranno responsabili anche una volta cessata la loro adesione al GECT per gli obblighi derivanti dalle attività svolte dal GECT quando ne erano membri" (articolo 12, paragrafo 2, quarto comma). Da tale norma possiamo trarre alcuni spunti interessanti.

In primo luogo, tale responsabilità non è automatica, ma può essere prevista nello statuto. Ciò significa che, in mancanza di una disposizione specifica a tale effetto, un membro che si sia ritirato da un GECT non può più essere ritenuto responsabile degli atti compiuti dal GECT all'epoca in cui ne era membro. Spetta ai soli membri assumersi la responsabilità nel momento in cui questa viene dichiarata. Di conseguenza, essi dovranno essere prudenti al momento di autorizzare un membro ad abbandonare il GECT (rammentiamo che tale procedura non è prevista dal regolamento). In secondo luogo, è opportuno chiedersi perché i membri di un GECT dovrebbero desiderare di estendere le loro responsabilità, già alquanto ampie. La risposta potrebbe essere duplice: da una parte, ciò consentirebbe di rafforzare la credibilità del GECT nei confronti di terzi, i quali saprebbero così che oltre che dalla persona giuridica del GECT, gli atti che esso esegue sono garantiti dall'insieme dei suoi membri; dall'altra, l'inserimento negli statuti di una disposizione siffatta permetterebbe altresì di rendere più agevole il ritiro di un membro, che non avrebbe così più alcuna implicazione finanziaria per gli altri qualora successivamente dovessero insorgere azioni di responsabilità o debiti impreveduti la cui origine risale però al periodo in cui l'ente in questione faceva ancora parte del GECT. Per quest'ultimo motivo, sembra auspicabile inserire tale disposizione negli statuti qualora la responsabilità dei membri del GECT non possa essere limitata.

Viceversa, è possibile limitare la responsabilità dei membri del GECT, a condizione che "almeno un membro di un GECT abbia responsabilità limitata in virtù del diritto nazionale a norma del quale si è costituito" (articolo 12, paragrafo 2, secondo comma). In tal caso, gli altri membri possono altresì limitare la propria responsabilità nello statuto, il che sembra ragionevole.

L'inclusione di una tale limitazione di responsabilità comporta due conseguenze il cui scopo è informare i terzi, e dunque, all'occorrenza, tutelarli. In primo luogo, la denominazione di un GECT a responsabilità limitata dovrà espressamente menzionare tale statuto giuridico dei suoi membri³⁵².

D'altro canto, "la pubblicità della convenzione, degli statuti e dei conti di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata è almeno uguale a quella richiesta per un altro tipo di entità giuridica i cui membri abbiano responsabilità limitata costituita a norma del diritto dello Stato membro nel quale il GECT ha la sede sociale". Inoltre, è opportuno osservare che uno Stato membro "può proibire la registrazione sul suo territorio di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata".

È d'obbligo rilevare che la questione dà luogo alla coesistenza di soluzioni molto diverse tra loro e persino contraddittorie, che riflettono la diversità delle tradizioni dei vari Stati membri in materia di pratiche di cooperazione tra enti pubbliche, e appare assai probabile che soluzioni giuridicamente affini si concentrino in determinate zone geografiche, almeno per quanto concerne la cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

Esiste d'altro canto un'altra forma di responsabilità a carico delle autorità che partecipano a un GECT, legata alle attività di quest'ultimo. Il regolamento relativo al GECT contiene una garanzia in base alla quale "nessuna disposizione del presente regolamento impedisce ai cittadini di esercitare i loro diritti costituzionali nazionali di ricorso contro organismi pubblici membri di un GECT riguardo a decisioni amministrative su attività che il GECT svolge; accesso a servizi nella loro lingua e accesso alle informazioni". La norma stabilita dall'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1082/2006 è ben accettata, oltre che rara negli accordi relativi alla cooperazione transfrontaliera. Infatti, se i diritti e gli interessi dello Stato sono spesso tutelati nell'ambito delle attività delle entità pubbliche infrastatali che vanno al di là del quadro nazionale, è meno frequente che i diritti dei cittadini siano oggetto di altrettanta attenzione, forse perché nell'attuale fase di sviluppo di questo tipo di attività non esiste ancora un organismo di cooperazione transfrontaliera realmente operativo che possa pregiudicare i diritti degli amministrati mediante le proprie attività.

Ciò detto, tale disposizione, per avere un contenuto sostanziale e non solo procedurale, implica che, a prescindere dalle modalità organizzative del GECT e dalle norme applicabili alle sue attività, ogni autorità locale e regionale partner mantenga intatta la propria responsabilità nei confronti degli amministrati per quanto concerne i tre punti menzionati. Naturalmente, ciò sembra avere una portata limitata in relazione al primo punto, poiché ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento "i compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico".

8. *La responsabilità degli Stati membri*

Possono coesistere tre norme relative alla di responsabilità degli Stati membri.

1. Il primo esclude la loro responsabilità finanziaria "nei confronti di un GECT di cui non sono membri" o piuttosto a causa (dei debiti) di un GECT di cui essi non sono membri. In realtà, si tratta purtroppo di una cattiva traduzione del regolamento³⁵³. La questione in esame non è la responsabilità dello Stato nei confronti di un GECT, ma nei confronti di terzi, poiché lo Stato potrebbe non essere membro del GECT (mentre potrebbe farne parte, ad esempio, un'autorità che

rientra nella sua giurisdizione). La disposizione si ritrova in numerose convenzioni relative alla cooperazione transfrontaliera³⁵⁴ ed è senza dubbio sensata.

2. In secondo luogo, la norma ordinaria relativa al caso in cui uno Stato sia membro di un GECT. Lo Stato in questione sarebbe allora responsabile dei debiti al pari degli altri membri, in funzione del suo contributo al GECT (articolo 12, paragrafo 2, secondo comma).
 3. In terzo luogo, nel caso in cui un GECT abbia beneficiato di un finanziamento comunitario, in virtù delle norme generali relative alla responsabilità degli Stati - che il regolamento richiama esplicitamente all'articolo 6, paragrafo 4 - lo Stato rimane responsabile nei confronti della CE del corretto utilizzo del bilancio comunitario e in ragione di ciò può incorrere in una responsabilità.
9. *Il diritto applicabile allo scioglimento del GECT*

Si possono prevedere tre casi.

1. Lo scioglimento ha luogo al termine del periodo per il quale il GECT era stato istituito e che era stato previsto dalla convenzione. In tal caso, lo scioglimento avverrà secondo le norme previste dalla convenzione, come indica l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), del regolamento relativo al GECT (una disposizione della convenzione espressamente autorizzata dal regolamento). Tuttavia, le norme relative alla liquidazione del GECT saranno, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, quelle dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale. Ciò vale altresì per gli altri due casi di scioglimento.
2. La seconda ipotesi è quella dello scioglimento a seguito della volontà espressa dai membri del GECT (all'unanimità) di porre fine all'esistenza di quest'ultimo, conformemente alle disposizioni della convenzione. Le norme giuridiche sono le stesse del primo caso.
3. Infine, la terza ipotesi è quella dello scioglimento ordinato dall'organo giurisdizionale o dall'autorità competente dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale "su richiesta di un'autorità competente avente un legittimo interesse". L'organo giurisdizionale o l'autorità competente ordinano lo scioglimento di un GECT "qualora questo non soddisfi più le condizioni previste nell'articolo 1, paragrafo 2 [dunque relative all'obiettivo della cooperazione], o nell'articolo 7, oppure in particolare qualora l'attività del GECT esuli dai compiti di cui all'articolo 7"³⁵⁵. L'organo giurisdizionale o l'autorità competente "informa di ogni richiesta di scioglimento di un GECT tutti gli Stati membri ai sensi delle cui legislazioni si sono costituiti" e potrà d'altronde "accordare al GECT un periodo di tempo per correggere la situazione". Con ciò s'intende che alla scadenza di detto periodo viene ordinato lo scioglimento, qualora la situazione non si sia evoluta positivamente. Il regolamento non indica espressamente le vie di diritto percorribili rispetto a tale situazione straordinaria, tuttavia in tal caso si applicherà la disposizione generale dell'articolo 15, paragrafo 2, poiché la decisione spetta alle autorità dello Stato in cui il GECT ha la sede sociale.

F. TIPOLOGIA DEI DIVERSI GECT

Da questo lungo capitolo si evince che in molti casi la situazione dei GECT sarà diversa a seconda dei membri che lo compongono, delle attività che esso conduce o del diritto applicabile (in funzione della sua sede o delle sue attività). Inoltre, la rilevanza quantitativa e sostanziale dei rinvii al diritto

nazionale fa sì che un GECT situato nel territorio di uno Stato, e dunque soggetto alla sua legislazione nazionale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), del regolamento abbia uno statuto giuridico distinto da quella di un GECT composto dagli stessi membri e destinato a svolgere gli stessi compiti, ma situato nel territorio di uno degli altri Stati interessati.

Come si vede, è essenziale determinare il diritto applicabile in funzione dell'ubicazione della sede del GECT. A seguito della consultazione con esperti e operatori del settore, proponiamo in appresso sei criteri che consentono di individuare categorie giuridiche distinte di GECT, per poi individuare le norme potenzialmente rilevanti ai fini di ciascun ordinamento giuridico nazionale³⁵⁶, prima della scelta di un diritto applicabile in funzione dell'ubicazione della sede.

In primo luogo, vengono stabiliti due criteri in relazione ai membri del GECT, definiti all'articolo 3 e raggruppati in cinque categorie. L'articolo ci dice che un GECT è composto da membri "che appartengono a una o più [...] categorie"; è dunque opportuno operare una distinzione tra GECT omogenei ed eterogenei, ovvero tra quelli costituiti da membri che appartengono a una sola categoria e quelli composti da membri di diversa natura. A tal fine ci sembra possibile, nella maggior parte dei casi³⁵⁷, soprattutto per tenere conto della diversità delle strutture organizzative degli Stati membri, considerare le autorità regionali e locali come appartenenti alla stessa categoria, tanto più che tale distinzione molto diffusa a livello europeo³⁵⁸ non è operativa in tutti gli Stati membri. Ci sembra altresì interessante operare una distinzione, nell'ambito dei GECT eterogenei, tra le composizioni eterogenee simmetriche (una pluralità di partner transfrontalieri appartenenti alle stesse categorie) e quelle asimmetriche, ancor più difficili da integrare in un ordinamento giuridico nazionale.

Il secondo criterio di classificazione dei GECT distingue tra i GECT che comprendono degli Stati e quelli che non ne comprendono. Le differenze sono molto rilevanti sotto il profilo giuridico. In primo luogo, qualora in tutti gli Stati interessati lo Stato membro faccia parte del GECT, è opportuno valutare se tale struttura giuridica sia adeguata o se non sia più efficace creare una struttura di cooperazione ad hoc tra enti sovrane a norma del diritto internazionale³⁵⁹, alla quale è possibile associare agevolmente degli enti pubblici e subnazionali. Ove ciò non si verifichi, o nel caso in cui, nell'ambito di una cooperazione asimmetrica, tutti gli Stati membri interessati non annoverino uno Stato tra i futuri membri del GECT, sarà opportuno valutare in che misura il diritto pubblico nazionale potrà integrare uno Stato estero e, viceversa, in che misura uno Stato sovrano potrà accettare di essere soggetto, pur se a titolo sussidiario, a un diritto pubblico straniero. In tal caso, potrebbe rivelarsi fattibile soltanto una struttura di diritto privato o, nel caso in cui un solo Stato divenga membro del GECT, ciò potrebbe imporre di ubicarne la sede nel suo territorio per motivi giuridici.

Vi sono poi due criteri relativi al diritto applicabile.

In primo luogo, come abbiamo rilevato pocanzi, sarà necessario stabilire se la cooperazione prevista necessiti di una struttura di diritto pubblico o di diritto privato, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico dello Stato in cui il GECT avrà sede. Una struttura siffatta, che riunisca gli stessi membri e conduca le stesse attività potrebbe essere qualificata diversamente, da questo punto di vista, dagli

ordinamenti giuridici di Stati diversi. In tal caso, le conseguenze nell'ambito del diritto nazionale applicabile³⁶⁰ sono altrettanto notevoli.

Inoltre, è necessario operare una distinzione (imposta dall'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento) tra i GECT in cui la responsabilità sussidiaria dei membri è limitata e quelli in cui essa è illimitata. Taluni Stati possono del resto rifiutarsi di registrare sul loro territorio i GECT a responsabilità limitata.

Da ultimo, due distinzioni relative alle attività che condurrà il GECT.

Innanzitutto, alcune disposizioni del regolamento relativo al GECT impongono una distinzione - per quanto possibile a priori - tra un GECT chiamato a gestire (direttamente) dei fondi comunitari, segnatamente nel quadro della politica di coesione economica e sociale della CE, e un GECT che non beneficia di finanziamenti comunitari. Il regolamento impone norme sostanziali e procedurali diverse nelle due situazioni.

Infine, ci sembra essenziale operare una distinzione tra un GECT che conduca un'azione concreta per conto dei suoi membri e un GECT che si limiti ad agevolare o strutturare la cooperazione tra i suoi membri. Nel primo caso, le norme di responsabilità nei confronti di terzi (segnatamente gli amministratori) saranno d'importanza capitale, mentre, nel secondo, tali questioni possono essere lasciate in secondo piano.

Tutte le combinazioni possibili di tali fattori creano già 720 categorie potenzialmente diverse di GECT. Se si rapportano queste 720 categorie ai 25 Stati membri, si ottengono circa 18.000 categorie giuridiche possibili. In realtà, la situazione sarà diversa: la pratica dimostra infatti che le nuove strutture giuridiche previste per inquadrare le attività di cooperazione (soprattutto) transfrontaliere sono in generale scarsamente utilizzate, almeno nei primi tempi³⁶¹. Inoltre, è la prima volta che uno strumento giuridico quadro ha un campo geografico di applicazione tanto vasto e dunque è statisticamente probabile che il numero delle realizzazioni sia più consistente. Ma lo scopo della classificazione proposta non è creare un "catalogo alla Prévert", bensì consentire di identificare a priori le combinazioni che possono o devono essere scartate, al fine di individuare rapidamente l'ordinamento giuridico verso il quale orientare il lavoro di preparazione della convenzione e degli statuti³⁶², e di adattarli al tipo di persona giuridica e all'ordinamento giuridico prescelti.

Allo scopo di determinare il tipo di struttura giuridica del GECT, occorre individuare i parametri, tra quelli elencati in appresso, che corrispondono alla situazione specifica:

CAPITOLO 4:
IL QUADRO GIURIDICO DEL GECT E LE SUE POTENZIALITÀ

<i>Criteria relativi ai membri</i>	
1. Composizione omogenea	Composizione eterogenea
	1.A simmetrica asimmetrica
2. Con partecipazione statale	Senza partecipazione statale
<i>Criteria relativi al diritto applicabile</i>	
3. GECT di diritto pubblico	GECT di diritto privato
4. Responsabilità limitata dei membri	Responsabilità illimitata dei membri
<i>Criteria relativi alle attività svolte</i>	
5. GECT che gestisce fondi CE	GECT senza finanziamento CE
6. GECT che conduce azioni per conto dei suoi membri	GECT che coordina la cooperazione tra i suoi membri

G. SOLUZIONI BASATE SULLA CONTINUITÀ O SULL'INNOVAZIONE

La lunga analisi fin qui condotta dimostra una serie di sottili progressi che consentiranno l'attuazione del regolamento e l'istituzione di GECT alle frontiere degli Stati membri della UE. Tuttavia, è possibile rilevare nel regolamento due fondamentali elementi di continuità, nonché due elementi di rottura che rappresentano altrettante innovazioni sostanziali.

1. *Le soluzioni basate sulla continuità*

1.1 **La ripresa dell'"acquis di Interreg"**

Viene mantenuta la distinzione fra le tre componenti di cooperazione del programma Interreg III. Le priorità relative a ciascuna di tali componenti sono molto simili a quelle precedenti, fattore che garantisce la continuità delle azioni di cooperazione intraprese.

Viene altresì mantenuto l'*acquis* in materia di finanziamento comunitario dei programmi transfrontalieri (PO unico senza ripartizione nazionale, principio del capofila, ecc.).

1.2 **Il mantenimento, in larga misura, del rinvio al diritto interno**

Anche se, da un punto di vista rigorosamente giuridico, i termini e le condizioni del rinvio sono diversi, la soluzione di una struttura giuridica collegata a un ordinamento giuridico nazionale viene grosso modo mantenuta, seppur in modo meno preciso rispetto agli strumenti giuridici preesistenti.

2. *Le innovazioni*

2.1 **La possibilità di un ente transfrontaliero o transnazionale pubblico di diritto comunitario**

Come abbiamo sottolineato pocanzi in relazione alla continuità delle pratiche, in diritto il GECT è una persona giuridica di diritto comunitario. Ciò avrà probabilmente rilevanti implicazioni per lo sviluppo

della cooperazione territoriale e per il ruolo delle autorità locali e regionali nel processo di integrazione orizzontale dell'Europa.

2.2 La possibile partecipazione degli Stati, a fianco delle autorità infrastatali territoriali, ad enti di cooperazione territoriale dotati di personalità giuridica propria

Si tratta di un cambiamento di prospettiva assoluto rispetto al diritto della cooperazione transfrontaliera, antenato della cooperazione territoriale. Tale possibilità, nella misura in cui verrà utilizzata, dovrebbe consentire di instillare una dose di *governance* multilivello nella gestione delle aree adiacenti alle frontiere interne, fatto che rappresenta un consolidamento essenziale della dimensione territoriale del processo d'integrazione.

CAPITOLO 5:

LE QUESTIONI GIURIDICHE INERENTI ALL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO RELATIVO AL GECT

Il regolamento relativo al GECT contiene numerosissimi rinvii al diritto interno, il che costituisce un fatto insolito per un atto comunitario di questo tipo (sono piuttosto le direttive a richiedere l'intervento della normativa nazionale per la loro attuazione). Nonostante ciò, il presente studio, basandosi sulla giurisprudenza recente della Corte e su un'analisi particolareggiata delle disposizioni di tale atto, dimostra che il testo del regolamento soddisfa i criteri applicabili ai regolamenti comunitari (A).

A norma del diritto comunitario, i regolamenti hanno tipicamente efficacia diretta, nel senso che dalle disposizioni in essi contenute derivano direttamente diritti ed obblighi in capo ai soggetti dell'ordinamento giuridico comunitario. Tali diritti prevalgono anche su eventuali norme contrastanti dell'ordinamento nazionale. Tuttavia, nel caso di specie, i rapporti con il diritto interno si rivelano complessi, poiché il regolamento rinvia sovente a norme del diritto nazionale, o addirittura subordina la propria applicazione all'adozione di misure di diritto interno.

Il primo punto del presente capitolo richiama i principi in base ai quali il diritto comunitario sancisce l'efficacia diretta delle sue disposizioni nell'ambito degli ordinamenti giuridici interni (B.1.1).

L'esame del prevedibile effetto dei rinvii generali al diritto interno effettuati dagli articoli 2 e 16 del regolamento (CE) n. 1082/2006 dimostra che la portata di tali rinvii all'interno di un regolamento rimane di difficile interpretazione e che essi introducono, di conseguenza, una certa dose di incertezza giuridica (B.1.2.1).

A priori, i rinvii specifici a determinate norme nazionali risultano più chiari e più facili da interpretare. Essi vengono individuati ed elencati, stabilendo una distinzione tra i casi in cui una norma interna integra una disposizione comunitaria e quelli in cui è pertinente la sola norma interna (B.1.2.2).

Da ultimo, i controlli preventivi che il regolamento consente alle autorità nazionali di effettuare a norma del rispettivo ordinamento giuridico (segnatamente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento) permettono di fatto agli Stati membri di limitare l'accesso ai benefici offerti dal regolamento valendosi appunto delle norme di diritto interno. Tuttavia, poiché il controllo preventivo è fondato sul diritto comunitario, le condizioni per il suo esercizio potranno all'occorrenza essere sottoposte al controllo

del giudice comunitario mediante domanda pregiudiziale (B.1.2.3).

Da quest'ultimo punto si evince tuttavia che il regolamento non produrrà affatto un effetto uniforme su tutto il territorio dell'Unione. A seconda delle norme esistenti nel diritto interno in materia di partecipazione di diverse categorie di attori pubblici alle cooperazioni transfrontaliere, transnazionali o interterritoriali, gli attori pubblici degli Stati che seguono un approccio liberale vedranno accrescersi le loro possibilità di azione, mentre quelli situati in Stati che adottano un approccio più restrittivo in materia trarranno vantaggi limitati o persino nulli dal regolamento. Desideriamo ciò nondimeno sottolineare che la pratica restrittiva di taluni Stati è legata alla scarsità di competenze delle strutture territoriali che li compongono, e che la possibilità di partecipare direttamente a un GECT dovrebbe consentire loro di attuare le disposizioni del regolamento secondo modalità diverse (B.2.1).

Il principio del primato del diritto comunitario vieta agli Stati di adottare norme contrarie al disposto del regolamento relativo al GECT successivamente alla sua entrata in vigore; tuttavia, risulta più difficile definire la sorte delle norme interne anteriori all'adozione del regolamento che limitano l'accesso a un GECT e che lo Stato potrebbe invocare, segnatamente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento stesso. In diritto, la risposta dipenderà dalla possibilità o meno di considerare le disposizioni del regolamento come suscettibili di produrre efficacia diretta: nel primo caso le disposizioni contrarie anteriori non saranno più applicabili, nel secondo potranno rimanere in vigore (B.2.2).

I complessi rapporti tra le disposizioni del regolamento comunitario relativo al GECT e le norme del diritto interno dovrebbero costituire uno stimolo all'adeguamento di quest'ultimo allo sviluppo di tale forma di cooperazione.

Tale evoluzione dovrebbe aver luogo perché, in primo luogo, gli Stati membri hanno un interesse diretto in tal senso, soprattutto in quanto disporre di un quadro giuridico interno adeguato consentirebbe loro di attirare dei GECT nel loro territorio (B.3.1).

In secondo luogo, l'articolo 16 del regolamento in esame impone agli Stati membri di adottare disposizioni atte a garantirne l'effettiva applicazione. Tale condizione indurrà, nell'ambito degli Stati membri, una dinamica legislativa o regolamentare che dovrebbe favorire lo sviluppo della cooperazione territoriale e accrescere la certezza giuridica della sua disciplina (B.3.2).

L'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma, impone agli Stati membri di informare la Commissione delle disposizioni adottate a livello nazionale a norma di tale articolo. Tuttavia, poiché non si tratta di misure di recepimento di una direttiva, non è certo che la Commissione accordi ad esse la pubblicità necessaria (come fa per la trasposizione

delle direttive). Il presente studio raccomanda, ai fini dell'informazione e della certezza giuridica, la creazione di un registro aggiornato delle diverse normative nazionali applicabili in materia (B.3.3).

Infine, ricordiamo che il regolamento non avrà alcuna incidenza giuridica diretta sulla validità o sul campo di applicazione di altri strumenti giuridici internazionali relativi alla cooperazione transfrontaliera o transnazionale (C).

Benché si tratti di un regolamento comunitario e, come tale, "obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri" ai sensi dell'articolo 249 del Trattato CE, il regolamento (CE) n. 1082/2006 rappresenta un caso particolare che non sarà in grado di produrre rapidamente effetti giuridici diretti. Tutti gli operatori del settore consultati nell'ambito di questo studio si sono dichiarati scettici riguardo alla possibilità di partecipare al processo di istituzione di un GECT sulla base del solo regolamento. Tali operatori, oltre a rilevare la presenza di numerosi problemi, teorici e pratici, nei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno - i molteplici rinvii del regolamento a disposizioni nazionali, in base a modalità e gerarchie diverse, contribuiscono infatti a mantenere una considerevole confusione -, ritengono che non sia stata ancora raggiunta la soglia minima di certezza giuridica che, a loro avviso, è legittimo esigere prima di intraprendere l'istituzione di un GECT.

Di conseguenza, nel presente capitolo si cercherà di valutare la natura e la portata di tali questioni giuridiche, allo scopo di delineare soluzioni che consentano di rendere realistica la prospettiva di istituire a breve termine dei GECT.

Nella prima sezione (A) vedremo come il regolamento (CE) n. 1082/2006, seppur atipico per formulazione e contenuto, debba essere considerato alla stessa stregua di un regolamento comunitario ai sensi dell'articolo 249 del Trattato CE e come esso sia suscettibile di produrre, oltre agli obblighi nei confronti degli Stati membri, un effetto diretto a favore o a carico delle autorità territoriali substatuali o dei loro raggruppamenti. Una siffatta analisi consentirà il confronto tra il regolamento e altri strumenti dello stesso tipo, relativamente rari nel diritto comunitario, quali il regolamento che istituisce un Gruppo europeo di interesse economico (GEIE)³⁶³, il regolamento relativo allo statuto della società europea³⁶⁴ o quello relativo allo statuto della società cooperativa europea (SCE)³⁶⁵.

La seconda sezione (B), la più corposa, tratterà più in generale dei rapporti tra diritto nazionale e comunitario. Va da sé che quello del primato del diritto comunitario sul diritto interno è un principio di applicazione generale. Nondimeno, il regolamento fa più volte dei rinvii specifici al diritto nazionale (per esempio, nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c) o nell'articolo 3, paragrafo 1). In alcuni casi, poi (come nell'articolo 4, paragrafo 3, terzo comma), esso riserva al diritto nazionale la disciplina di determinati aspetti. Infine, il regolamento opera un rinvio del tutto generale, la cui portata merita di essere sviluppata, allorché stabilisce che "gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento" (articolo 16).

Nella terza sezione (C), molto breve, si dimostrerà che la coesistenza del regolamento comunitario con le norme del diritto internazionale che istituiscono altri meccanismi di cooperazione, comprese eventuali altre forme giuridiche che consentano l'istituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera, non presenta alcun problema.

A. IL REGOLAMENTO RELATIVO AL GECT NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO COMUNITARIO

Come abbiamo già sottolineato, l'istituzione di un organismo di cooperazione tra autorità territoriali nel quadro di un regolamento comunitario è di fondamentale importanza sotto il profilo giuridico. Infatti, rispetto al diritto nazionale (il cui campo di applicazione è limitato a un solo Stato) e a quello internazionale (i cui effetti giuridici nell'ordinamento giuridico dei singoli Stati³⁶⁶ sono determinati in base a modalità proprie e la cui osservanza è assicurata solo di rado da uno strumento giurisdizionale comune), il diritto comunitario presenta il grande vantaggio di garantire un'applicabilità diretta e un effetto uniforme sull'insieme del territorio dell'Unione europea. Al contrario di quegli altri ordinamenti giuridici, il diritto comunitario dispone insomma dei mezzi per garantire l'applicazione uniforme delle proprie norme su tutto il territorio dell'UE.

Oltre al fatto che uno Stato non è tenuto a ratificare un Trattato che ha firmato, ricordiamo che permane altresì la problematica delle riserve (cfr. capitolo 2, sezione A.1). Inoltre, ciascun ordinamento giuridico determina le conseguenze o la portata giuridiche delle norme internazionali al proprio interno. Viceversa, nel diritto comunitario, a seguito di una celebre sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 5 febbraio 1963, è l'organo giurisdizionale comunitario a determinare gli effetti del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro, garantendone quindi l'effetto uniforme. Dunque, per quanto applicabili siano le norme del diritto internazionale, il giudice nazionale è tenuto a dar loro effetto nell'ordinamento giuridico interno in base alle disposizioni di quest'ultimo. Tuttavia, in caso di applicazione o di interpretazione difforme della stessa norma giuridica in due Stati diversi, nel diritto internazionale (analizzato nel capitolo 2) non esiste un meccanismo giurisdizionale internazionale che consenta di armonizzare gli effetti di tale norma. Ciò costituisce un grave problema in situazioni per loro natura transfrontaliere o transnazionali. Il contrasto è tanto più rilevante in quanto concerne un regolamento comunitario, ossia un atto che, ai sensi dell'articolo 249 del Trattato CE, "è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri". Vedremo tuttavia come la formulazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT sia alquanto insolita, al punto che si potrebbe persino dubitare della sua stessa qualità di regolamento.

Secondo la dottrina giuridica, è da tempo evidente che il diritto comunitario presenta vantaggi considerevoli rispetto a quello interno (limitato nel suo campo di applicazione territoriale) e a quello internazionale (le cui modalità di applicazione e i cui effetti giuridici nell'ambito di ciascun ordinamento giuridico nazionale possono variare sensibilmente da uno Stato all'altro)³⁶⁷, segnatamente in virtù del principio di applicazione uniforme che gli è proprio. Di conseguenza, l'adozione in un regolamento comunitario di norme materiali relative alle strutture di cooperazione territoriale e alle norme applicabili all'attuazione, in ciascuna situazione nazionale, degli obblighi assunti nel quadro di cooperazioni transfrontaliere o transnazionali garantirebbe l'omogeneità delle

soluzioni in Europa. A sua volta, ciò produrrebbe una minore disuguaglianza tra i partner delle cooperazioni relativamente al territorio in cui i processi cooperativi verrebbero attuati e, infine, una maggiore efficacia di tale modalità di cooperazione, attualmente troppo complessa per poter produrre risultati davvero soddisfacenti³⁶⁸.

In questo caso, però, anche se l'azione comunitaria assume senz'altro la forma di un regolamento, questo contiene ben poche norme materiali e procede essenzialmente per rinvii al diritto interno, imponendo agli Stati di adottare "le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento" (articolo 16 del regolamento (CE) n. 1082/2006). Al contrario, i complessi rapporti indotti dal regolamento tra diritto comunitario, statuto del GECT e diritto interno sembrano sollevare più questioni in materia di certezza giuridica di quante non siano in grado di risolvere.

Per contro, con il regolamento in esame il diritto comunitario istituisce, come in alcuni altri casi³⁶⁹, una nuova forma di persona giuridica di diritto comunitario, il cui destino nei diversi Stati membri dovrebbe essere - malgrado l'importanza dei rinvii al diritto interno - se non uniforme, quanto meno simile, soprattutto grazie al principio dell'effetto utile delle disposizioni contenute nel regolamento (CE) n. 1082/2006 e in virtù dell'efficacia diretta che le norme di tale atto avranno in ciascun ordinamento giuridico nazionale.

Come afferma esplicitamente l'articolo 249 del Trattato CE, "il regolamento [...] è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri". La giurisprudenza della Corte ne ha tratto la conseguenza che nessun atto di diritto interno può arrecare pregiudizio all'efficacia diretta disposta dal Trattato e segnatamente che "sono quindi in contrasto col Trattato le modalità di attuazione che possano avere la conseguenza di ostacolare l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari e di comprometterne quindi la simultanea e uniforme applicazione nell'intera Comunità"³⁷⁰.

Il divieto di adottare misure nazionali suscettibili di pregiudicare l'efficacia diretta non trova ovviamente applicazione laddove è lo stesso testo del regolamento a rinviare al diritto nazionale o a riservargli determinate materie. In proposito, nella causa Eridania la Corte ha statuito che "l'applicabilità diretta di un regolamento non osta a che lo stesso regolamento conferisca a un'istituzione comunitaria o a uno Stato membro il potere di emanare provvedimenti di attuazione"³⁷¹. Come ha osservato un attento autore, tale efficacia diretta avrà tuttavia, in questo tipo di casi, una portata diversa da quella che prevale nella maggior parte dei regolamenti³⁷². Tanto più che, nella causa Eridania, l'intervento richiesto dal regolamento alle autorità italiane era limitato alla fissazione di quote in materia di regolamentazione del mercato dello zucchero, il che appare come un rinvio all'intervento delle autorità nazionali ben più preciso e circoscritto rispetto, ad esempio, al rinvio "nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, [al] diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale"³⁷³. Altrettanto si può dire dell'imposizione di adottare "le misure che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento" prevista dall'articolo 16, paragrafo 1, il cui testo fa francamente pensare a una direttiva. Nel caso del regolamento in esame, dunque, il criterio indicato dalla giurisprudenza Eridania non sembra molto pertinente.

Constatiamo tuttavia che, da qualche anno a questa parte, diversi regolamenti comunitari - il cui scopo è, come nel caso in esame, quello di creare strutture giuridiche comunitarie, per la cui costituzione o per il cui funzionamento si fa in parte riferimento anche le norme degli ordinamenti nazionali - operano dei rinvii di questo tipo. Ad esempio, il regolamento relativo allo statuto della società europea (SE)³⁷⁴ e quello relativo allo statuto della società cooperativa europea (SCE)³⁷⁵ prevedono, ai rispettivi articoli 68 e 78, che "gli Stati membri prendono le disposizioni appropriate per assicurare un'attuazione³⁷⁶ efficace del presente regolamento". Ciò costituisce un rinvio al diritto nazionale ancor più ampio: infatti, mentre tali regolamenti parlano di "disposizioni appropriate", il regolamento (CE) n. 1082/2006 menziona "le disposizioni che reputano opportune". Fortunatamente per la presente analisi, la validità dell'adozione del regolamento (CE) n. 1435/2003 è stata contestata dal Parlamento europeo in quanto è avvenuta ai sensi dell'articolo 308 del Trattato CE, che prevede soltanto la consultazione del Parlamento, mentre secondo quest'ultimo (e anche secondo la Commissione, che aveva previsto ciò nella sua proposta iniziale ed è intervenuta a fianco del Parlamento nell'ambito della procedura di annullamento) la base giuridica corretta è l'articolo 95 del Trattato CE³⁷⁷. Per la sua stessa finalità (l'armonizzazione delle normative interne), quest'ultima disposizione conduce piuttosto all'adozione di direttive (benché non escluda quella di regolamenti), e il Parlamento e la Commissione ritengono che il regolamento relativo alla società cooperativa europea costituisca (a motivo dei suoi frequenti rinvii al diritto nazionale) una direttiva dissimulata e non un regolamento, il che conferma la loro convinzione secondo cui la base giuridica corretta sarebbe l'articolo 95 del Trattato CE.

La questione della base giuridica di tale regolamento esula dall'oggetto di questo studio, ma l'avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee, per poter rispondere alle questioni summenzionate, ha dovuto interessarsi alla natura di tale atto, al suo contenuto e in particolare ai suoi numerosi rinvii al diritto nazionale. L'avvocato generale ha posto la questione nei seguenti termini: "A sostegno del fatto che l'articolo 95 CE avrebbe effettivamente dovuto essere utilizzato come fondamento normativo potrebbe tuttavia deporre la circostanza che il regolamento non contiene un quadro giuridico completo o che, come formulato dal Parlamento, una SCE può sussistere solo in presenza di una normativa nazionale"³⁷⁸. Lo stesso avvocato generale ha così risposto alla suddetta argomentazione: "Il regolamento rimanda infatti in più punti alla normativa nazionale, rendendola applicabile a vasti settori che interessano una SCE. Ciò vale, ad esempio, per le disposizioni concernenti l'iscrizione nel registro (articolo 11), la pubblicità degli atti (articolo 12) e la fusione (articolo 28). È dunque vero che il regolamento disciplina alcuni aspetti richiamandosi alla normativa nazionale. Il regolamento contiene tuttavia una disposizione esplicita, che regola in modo univoco la gerarchia della normativa di volta in volta applicabile: a tale proposito, l'articolo 8 statuisce chiaramente il primato del regolamento. Certamente alcune parti essenziali del regolamento hanno un contenuto del tutto nuovo. Ciò vale anzitutto per le disposizioni concernenti la costituzione di una SCE, e precisamente vertenti sulla costituzione *ex nihilo*, vale a dire la costituzione senza fusione né trasformazione di persone giuridiche esistenti. Con il regolamento controverso è stata dunque introdotta la nuova forma giuridica della SCE. Come concordemente affermato da Consiglio e Parlamento, il regolamento crea di conseguenza una struttura comunitaria parallela, affiancata alle strutture nazionali"³⁷⁹.

Naturalmente, i criteri individuati dall'avvocato generale si applicano anche - e forse ancor meglio - al GECT, dal momento che questo costituisce una struttura giuridica del tutto originale e nuova, a differenza della società cooperativa europea, che esiste invece anche in una forma rigorosamente nazionale, destinata a sopravvivere parallelamente alla SCE³⁸⁰.

Nella causa relativa al regolamento che istituisce la SCE, il ragionamento è utile soprattutto per dimostrare che non vi può essere processo di armonizzazione (e dunque che la base giuridica non può essere l'articolo 95 del Trattato CE), ma di per sé esso non dimostra che la scelta di un regolamento sia più appropriata rispetto a quella di una direttiva. Tuttavia, seguendo il ragionamento si perviene a una conclusione anche su questo punto. Infatti, poiché l'atto comunitario istituisce una struttura giuridica nuova, ciò implica necessariamente che alcune disposizioni del regolamento, e segnatamente quella che istituisce tale forma giuridica comunitaria, dovranno continuare a esistere in parallelo alle norme del diritto nazionale applicabile. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di applicazione diretta delle direttive nell'ambito degli ordinamenti giuridici interni è chiarissima: solo nei casi in cui il recepimento della direttiva sia lacunoso (ovvero non completato entro i termini previsti o realizzato in maniera non corretta) e in cui le norme della direttiva siano incondizionate e sufficientemente chiare e precise, i soggetti dell'ordinamento giuridico comunitario (nel caso di specie, principalmente le autorità regionali o locali) possono rivendicare i benefici giuridici derivanti da tali norme, che possono allora produrre efficacia diretta³⁸¹. Pertanto, se anche una sola disposizione del regolamento è direttamente applicabile, a prescindere dalle misure adottate a livello nazionale (nel caso in esame, ai sensi dell'articolo 16 del regolamento) per garantirne l'effettiva applicazione parallelamente al diritto interno, ci troviamo allora di fronte a un vero e proprio regolamento³⁸². Nel caso di specie, il regolamento (CE) n. 1082/2006 non impone affatto agli Stati di creare una struttura giuridica denominata GECT all'interno del loro ordinamento giuridico nazionale. Anzi, l'articolo 1, paragrafo 1, indica chiaramente che "un gruppo europeo di cooperazione territoriale, di seguito denominato 'GECT', può essere costituito sul territorio della Comunità alle condizioni e secondo gli accordi previsti dal presente regolamento". Ne consegue che un GECT può essere costituito direttamente in virtù e sulla base del diritto comunitario, e non di qualche disposizione nazionale. Dunque, nel caso in esame, opera pienamente l'efficacia diretta propria dei regolamenti comunitari, ai sensi dell'articolo 249 del Trattato CE.

Da questa lunga analisi possiamo dedurre che, in base ai criteri indicati dalla Corte, non vi è dubbio che il regolamento (CE) n. 1082/2006 sia, anche sul piano sostanziale, un regolamento ai sensi dell'articolo 249 del Trattato CE. Siffatta conclusione avrà notevoli conseguenze per quanto concerne i rapporti con gli ordinamenti giuridici nazionali (cfr. punto b) e la natura della personalità giuridica del GECT (come abbiamo già detto nel capitolo 4, sezione B, paragrafo 2).

B. IL REGOLAMENTO RELATIVO AL GECT E GLI ORDINAMENTI GIURIDICI NAZIONALI: DIFFICOLTÀ PREVEDIBILI

Il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT instaura, per via della sua stessa struttura e del testo delle sue disposizioni, un rapporto complesso con i diritti nazionali. Accanto ai rinvii specifici alle norme di questi ultimi e alle riserve della loro applicazione (come ad esempio nell'articolo 4,

paragrafo 3, terzo comma, laddove si indica che "nel decidere in merito alla partecipazione di un membro potenziale al GECT, gli Stati membri possono applicare le norme nazionali"), nel regolamento in esame si trovano altresì disposizioni dalla formulazione sufficientemente chiara e precisa, suscettibili di produrre efficacia diretta. Ci sembra quindi utile ricordare i principi che governano i rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale, allo scopo di comprendere come essi si applichino nel caso particolare del regolamento relativo al GECT (1).

Il secondo paragrafo di questa sezione tratterà dei rapporti che intercorrono, sin dalla sua entrata in vigore, tra il regolamento e le norme di diritto interno ad esso preesistenti (2). Da ultimo ci dedicheremo a un'analisi prospettica, resa indispensabile dal requisito di cui all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1082/2006, in virtù del quale "gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento". Tenendo presente che il regolamento è entrato in vigore soltanto il 1° agosto 2006 e che, ai sensi del suo articolo 18, secondo comma, "esso è applicabile a decorrere dal 1° agosto 2007, eccetto l'articolo 16, che è applicabile a decorrere dal 1° agosto 2006", ci interrogheremo su quali siano attualmente gli sviluppi prevedibili delle normative nazionali (3).

1. *I principi che governano i rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale*

Da quanto abbiamo concluso alla fine della precedente sezione non si deve inferire che tutte le disposizioni del regolamento in esame abbiano necessariamente efficacia diretta. Infatti la Corte ha sottolineato, nella sua giurisprudenza relativa all'efficacia diretta del diritto comunitario, l'importanza e la necessità di individuare la qualificazione formale dell'atto (la quale, ai sensi dell'articolo 249 del Trattato CE, consente di identificare diversi effetti giuridici per diverse categorie di atti comunitari)³⁸³. La Corte ha utilizzato tale distinzione onde poter constatare che taluni atti, la cui qualificazione formale non consentirebbe a priori di ritenerli produttivi di effetti diretti, erano tuttavia in grado di produrre tali effetti a motivo dell'economia e dei termini della disposizione. Ci sembra allora altrettanto plausibile, nel caso in esame - benché non ci risulti che la Corte abbia statuito sul punto³⁸⁴ - che talune disposizioni del regolamento (CE) n. 1082/2006 non siano suscettibili di produrre diritti specifici in capo alle autorità territoriali proprio per via della loro formulazione e dunque che esse non abbiano efficacia diretta. Come ha opportunamente rilevato Joël Rideau, la nozione di efficacia diretta di tali regolamenti va distinta dalla portata classica di tale concetto, soprattutto perché è possibile che talune disposizioni contenute nel testo non siano sufficientemente precise, chiare o incondizionate³⁸⁵ da poter produrre da sole effetti giuridici diretti nei confronti dei cittadini.

Inoltre, nel caso particolare di questo tipo di regolamenti, secondo la Corte il fatto che le norme ivi contenute non siano necessariamente incondizionate e possano consentire agli Stati membri di esercitare un potere discrezionale - stabilendo condizioni complementari entro i limiti consentiti dal regolamento o non avvalendosi della facoltà concessa dal testo di quest'ultimo - non inficia il carattere di regolamento dell'atto né la sua presunta efficacia diretta. Infatti, anche se la norma relativa all'efficacia diretta del regolamento "osta all'applicazione di qualsiasi provvedimento legislativo, anche posteriore, qualora esso sia incompatibile con detti regolamenti"³⁸⁶, la Corte constata logicamente che "il suddetto divieto viene tuttavia a cadere qualora il regolamento considerato lasci

agli Stati membri il compito di adottare essi stessi i provvedimenti legislativi, regolamentari, amministrativi e finanziari necessari affinché le disposizioni del regolamento stesso possano essere effettivamente applicate"³⁸⁷. La Corte riconosce altresì che l'imposizione di ulteriori condizioni da parte dello Stato nell'ambito del potere legislativo o amministrativo che il regolamento gli riconosce non è contraria all'efficacia diretta"³⁸⁸.

È dunque vero che la portata della nozione di efficacia diretta di un regolamento comunitario come quello sottoposto al nostro esame è quanto meno particolare, segnatamente per quanto concerne i rapporti tra le disposizioni del regolamento e le norme di diritto interno.

A nostro avviso, è necessario distinguere tre situazioni particolari:

1. i casi in cui le disposizioni del regolamento sono in grado di produrre effetti diretti (1.1);
2. i casi in cui il regolamento rinvia alle norme nazionali (1.2);
3. i casi in cui il regolamento subordina i propri effetti all'applicazione di una norma o alla decisione di un'autorità nazionale (1.3).

1.1 Le norme con efficacia diretta

Il fatto che talune disposizioni del regolamento (CE) n. 1082/2006 rinviano al diritto nazionale non impedisce che esso rimanga, per sua natura, un regolamento con efficacia diretta e che le norme in esso contenute che non rinviano a una disposizione di diritto interno o non prevedano la riserva dell'applicazione di quest'ultimo o della valutazione delle autorità nazionali si applichino direttamente alla fattispecie della cooperazione territoriale. Ad esempio, l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1082/2006 prevede espressamente che un GECT sia disciplinato anzitutto dal regolamento stesso (articolo 2, paragrafo 1, lettera a)) e che solo "nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, [si applicherà] il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale" (articolo 2, paragrafo 1, lettera c)). Si stabilisce quindi una gerarchia ben precisa tra il regolamento comunitario e il diritto nazionale: il primo prevale sul secondo, fatti salvi i rinvii espliciti (abbiamo visto che la giurisprudenza si è occupata di tale aspetto) o le situazioni che il regolamento non disciplina. Il considerando 5 del regolamento (CE) n. 1082/2006 stabilisce, in merito alla sopravvivenza delle norme nazionali complementari a quelle inserite nel regolamento, che "il presente strumento non è inteso ad aggirare tali quadri siffatti né a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità"³⁸⁹. Segnaliamo d'altronde che tra il regolamento e il diritto nazionale si situano probabilmente, "ove espressamente autorizzato dal presente regolamento, [le] disposizioni della convenzione e degli statuti di cui agli articoli 8 e 9" (articolo 2, paragrafo 1, lettera b)), le quali prevarranno sul diritto nazionale perché fondate sul diritto comunitario. L'avvocato generale della Corte di giustizia, di fronte a una disposizione costruita secondo una sistematica identica ed enunciata in termini che, *mutatis mutandis*, risultano analoghi a quelli del regolamento (CE) n. 1435/2003, ritiene che essa "stabilisce una chiara gerarchia"³⁹⁰.

Di conseguenza, avranno applicazione diretta tutte le norme contenute nel regolamento che siano sufficientemente chiare e precise da permettere di conferire diritti o imporre obblighi ai soggetti dell'ordinamento giuridico comunitario. Dunque, in virtù del principio dell'effetto uniforme³⁹¹, esse prevarranno su ogni altra norma, anteriore o posteriore³⁹², di qualsiasi livello³⁹³. Sotto questo profilo, il riferimento, contenuto nel considerando 15 del regolamento che istituisce il GECT, al fatto che "il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento dei suoi obiettivi, il ricorso al GECT rimanendo facoltativo, nel rispetto dell'ordine costituzionale di ciascuno Stato membro" non costituisce ovviamente una restrizione del principio dell'effetto uniforme riferito all'applicazione delle norme del regolamento, ma un riferimento alla facoltà concessa agli Stati di approvare la partecipazione di una loro autorità a un GECT, in base a criteri quasi di opportunità. Ciò attiene alla riserva dell'applicazione del diritto o di una decisione nazionale, di cui ci occuperemo al punto 2.2.3, e non pregiudica l'effetto uniforme delle norme del regolamento suscettibili di produrre efficacia diretta.

Del resto l'avvocato generale ha stabilito, a tal proposito e nell'ambito di una configurazione giuridica del tutto simile (causa C-436/03), che un regolamento, anche qualora rinvii in larga misura alle disposizioni nazionali, rimane suscettibile di produrre un effetto uniforme³⁹⁴. Di conseguenza, nel capitolo 4 del presente studio, dedicato all'analisi delle disposizioni del regolamento che istituisce il GECT, abbiamo precisato per ciascuna disposizione se essa rinvii espressamente al diritto interno o conceda agli attori nazionali il potere discrezionale di subordinarne l'effetto a una misura di diritto interno, o ancora se essa sia a nostro giudizio suscettibile di produrre effetti diretti, ed eventualmente quali.

La situazione appare ancor più confusa per quanto concerne gli Stati membri, i quali beneficiano naturalmente di diritti direttamente applicabili nell'ambito del diritto comunitario, ma sono altresì soggetti, sempre in virtù del diritto comunitario, ad obblighi che nell'ambito di un regolamento non dovrebbero dipendere dalle norme del diritto interno. Diverse norme incluse nel regolamento (CE) n. 1082/2006 concernono indistintamente tutti i membri del GECT.

1.2 Le norme di rinvio alle disposizioni nazionali

La scelta, da parte degli estensori del regolamento, di rinviare al diritto interno per diversi aspetti che disciplinano il GECT, seppur insolita (dal momento che per convenzione - articolo 249 del Trattato CE - il regolamento deve essere direttamente applicabile), non è incompatibile con i principi generali del diritto comunitario. Il regolamento (CE) n. 1082/2006 effettua due tipi di rinvio: da un lato, due rinvii di ordine generale e, dall'altro, una serie di rinvii specifici. Nell'ambito di quest'ultima categoria, opereremo una distinzione tra i rinvii a determinate norme del diritto interno e i casi particolari dovuti alla struttura originale di tale strumento, in cui il riferimento al diritto interno consente all'occorrenza allo Stato membro di impedire l'applicazione delle norme del regolamento e dei quali tratteremo nel punto 2.2.3.

1.2.1 *I rinvii generali al diritto nazionale*

Il regolamento effettua due rinvii generali al diritto nazionale e in due casi del tutto distinti tra loro.

Il primo è l'articolo 2 del regolamento, intitolato "diritto applicabile", in cui si stabilisce che il GECT è regolamentato "nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, dal diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale". Il rinvio è chiaro e relativamente poco problematico. Esso postula che il regolamento non possa contemplare tutti gli aspetti giuridici relativi al GECT - come del resto indica espressamente il considerando 5³⁹⁵ - e che, di conseguenza, ogniqualvolta il regolamento non disciplini o disciplini in maniera incompleta una questione, si applichi in via sussidiaria il diritto dello Stato in cui il GECT ha sede. Il diritto nazionale è quindi complementare e alternativo al diritto comunitario.

Il problema interpretativo che potrebbe eventualmente porsi consiste nel determinare se un aspetto giuridico dell'esistenza o del funzionamento del GECT sia trattato in maniera esauriente o meno dal regolamento (CE) n. 1082/2006. Si tratta di una questione che dovranno porsi gli operatori, o eventualmente i giudici nazionali, e che potrà essere sottoposta mediante domanda pregiudiziale (articolo 234 del Trattato CE) al giudice comunitario, il quale interpreterà la disposizione del regolamento in questione. In pratica, il caso delle materie disciplinate solo parzialmente dal regolamento rischia di rivelarsi più complesso da gestire. A tale proposito, desideriamo sottolineare che la determinazione della misura in cui una materia è disciplinata parzialmente o esaurientemente dal regolamento relativo al GECT è una questione di diritto comunitario e non di diritto nazionale.

La questione è ancor più complessa nel caso in cui non sia il regolamento a trattare le questioni giuridiche relative al GECT, bensì la convenzione o gli statuti di quest'ultimo, conclusa o adottati rispettivamente ai sensi dell'articolo 8 o 9 del regolamento. In effetti, l'articolo 2, paragrafo 1³⁹⁶, indica che le disposizioni della convenzione o degli statuti conclusa o adottati in virtù del regolamento e in conformità al suo disposto prevalgono sul diritto nazionale. Ciò potrebbe condurre a una situazione paradossale, in quanto le norme adottate in virtù del regolamento da autorità locali o regionali nel quadro della convenzione o degli statuti del GECT potrebbero prevalere sul diritto nazionale: una situazione giuridica estremamente complessa e probabilmente non molto sostenibile. La procedura di approvazione dell'entità pubblica che aspira a far parte di un GECT da parte delle autorità competenti dello Stato membro "in virtù della cui legislazione è stato costituito", stabilita dall'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1082/2006, dovrebbe consentire di evitare il verificarsi di siffatti casi, ma un controllo a priori non ci sembra costituire una garanzia assoluta.

In realtà, in caso di applicabilità del diritto interno in virtù del rinvio generale di cui al suddetto articolo, tale diritto non può naturalmente essere in contrasto con il disposto del regolamento. Se necessario, sarà il giudice comunitario a interpretare la portata delle disposizioni del regolamento, per determinare i loro effetti in rapporto alle disposizioni del diritto interno. Il giudice nazionale dovrà trarre le sue conclusioni in base all'interpretazione fornita dal giudice comunitario. A tale proposito rammentiamo che il diritto comunitario, in base a una giurisprudenza costante, almeno per quanto concerne i trattati e i regolamenti, ha efficacia diretta negli ordinamenti giuridici nazionali e dunque

non può, a motivo della sua particolare natura, essere oggetto di provvedimenti nazionali di trasposizione o di recepimento che un giudice interno potrebbe essere chiamato a conoscere³⁹⁷. Ne consegue che, anche se il diritto nazionale non è in contrasto con il disposto del regolamento, della convenzione o degli statuti del GECT, esso dovrà essere disapplicato qualora la risposta a una questione sollevata si trovi nel regolamento stesso, nella convenzione o negli statuti del GECT³⁹⁸.

Da ultimo, il regolamento precisa che il diritto nazionale complementare può constare di norme statali oppure del diritto applicabile, a seconda della struttura costituzionale di ciascuno Stato membro, al livello delle entità costitutive dello Stato membro competenti ad adottare siffatte norme giuridiche³⁹⁹. Dunque, negli Stati federali quali la Germania o l'Austria - quello del Belgio è un caso distinto anche sotto questo profilo - si tratterà essenzialmente di norme di diritto regionale.

Desideriamo sottolineare che il rinvio in via sussidiaria al diritto interno rischia di creare qualche difficoltà riguardo al principio dell'effetto uniforme del diritto comunitario. Le normative nazionali in tema di cooperazione territoriale sono infatti molto diverse tra loro, a motivo di differenze strutturali tra gli Stati membri, di diverse tradizioni in materia di autonomia locale o regionale e dello sviluppo di norme particolari, relative sia alla cooperazione transfrontaliera che alla cooperazione tra autorità territoriali a livello interno⁴⁰⁰. Anche se un rinvio analogo si riscontra nei regolamenti relativi al Gruppo europeo di interesse economico, alla società europea e alla società cooperativa europea, la sua portata è totalmente diversa da quello operato dal regolamento in esame.

Infatti, per quanto attiene al Gruppo europeo di interesse economico, il relativo regolamento stabilisce soltanto disposizioni complementari al diritto nazionale, che risulta quello applicabile in via principale⁴⁰¹, a differenza di quanto avviene nel caso del regolamento relativo al GECT. Le disposizioni di rinvio relative alla SE e alla SCE presentano evidenti analogie con il regolamento che forma oggetto della presente analisi. Tuttavia, in entrambi i casi, il legislatore motiva il rinvio al diritto nazionale da parte di un regolamento con il fatto che il diritto interno applicabile rispettivamente alle società per azioni e a quelle cooperative è già stato oggetto di numerosi provvedimenti di diritto comunitario volti al ravvicinamento delle legislazioni e che, di conseguenza, non sembra necessario specificare in un nuovo regolamento le norme nazionali, il cui contenuto è già ampiamente definito dai requisiti per la trasposizione delle direttive di armonizzazione. Difatti, il considerando 9 del regolamento relativo allo statuto della società europea recita: "da quando la Commissione ha presentato, nel 1970, la proposta di regolamento relativo allo statuto della società europea, modificata nel 1975, i lavori di ravvicinamento del diritto nazionale delle società hanno fatto notevoli progressi, cosicché nei settori in cui il funzionamento della SE non esige norme comunitarie uniformi è possibile operare un rinvio alla legislazione sulle società per azioni dello Stato membro in cui essa ha la sede sociale"⁴⁰².

Quanto al regolamento relativo alla SCE, il considerando 18 stabilisce, in termini pressoché analoghi, che "i lavori per ravvicinare il diritto societario degli Stati membri hanno compiuto progressi ragguardevoli, il che consente per quanto riguarda la SCE, in settori per cui la sua attività non richiede norme comunitarie uniformi, di fare riferimento, per analogia, a talune disposizioni dello Stato membro della sede sociale della SCE adottate ai fini dell'attuazione delle direttive sulle società

commerciali, nella misura in cui tali disposizioni sono conformi alle norme che disciplinano la SCE, e in particolare: [...]”⁴⁰³.

Per quanto concerne il GECT, le disposizioni di diritto nazionale relative alla cooperazione tra entità territoriali non sono state oggetto di alcun provvedimento di armonizzazione, soprattutto a motivo dell'assenza di una base di competenza⁴⁰⁴. Tale rinvio potrebbe richiedere un'attenzione particolare da parte del giudice comunitario, poco propenso a infondere certezze giuridiche negli attori interessati all'istituzione di GECT.

Il secondo caso di rinvio generale alle norme del diritto nazionale figura all'articolo 16 del regolamento, secondo cui "gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento". Come si vede, questo rinvio è formulato in termini altrettanto generali di quello esaminato in precedenza, ma non mira a produrre gli stessi effetti. Qui, infatti, il diritto interno non è alternativo a quello comunitario (in caso di assenza di norme nel regolamento o di regolamentazione incompleta), ma ad esso ausiliario. Desideriamo però rilevare che un siffatto rinvio, figurante in un regolamento comunitario, non produce l'effetto di imporre a uno Stato il recepimento delle misure previste dal regolamento: ciò, infatti, sarebbe addirittura vietato⁴⁰⁵. In una sentenza del febbraio 1973, la Corte ha persino precisato, riguardo alle modalità di attuazione delle norme comunitarie con effetti diretti, che "sono quindi in contrasto col Trattato le modalità di attuazione che possano avere la conseguenza di ostacolare l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari e di comprometterne quindi la simultanea ed uniforme applicazione nell'intera Comunità"⁴⁰⁶.

Benché il regolamento conceda apparentemente un anno di tempo agli Stati membri per adottare tali disposizioni⁴⁰⁷, la mancata adozione da parte delle autorità interessate non potrà avere l'effetto di impedire l'applicabilità del regolamento. Infatti, nella stessa sentenza da ultimo citata, la Corte ha espressamente statuito che "le difficoltà di applicazione rivelatesi in sede di attuazione di un atto comunitario non consentono allo Stato membro di dispensarsi unilateralmente dall'osservanza dei propri obblighi"⁴⁰⁸. Uno Stato non potrà quindi eccepire l'assenza di misure nazionali per privare di efficacia diretta le disposizioni del regolamento, il che, nel caso in esame, va segnatamente a beneficio delle autorità locali e regionali di quello Stato. Per contro, l'adozione del regolamento non produce l'effetto di vietare agli Stati membri l'adozione di misure a livello nazionale relative alla regolamentazione interna (nazionale) della cooperazione territoriale.

L'articolo 16 del regolamento prevede altresì l'obbligo per ciascuno Stato membro di informare "la Commissione e gli altri Stati membri di qualsiasi disposizione adottata a norma del presente articolo". Benché la mancata adozione di tali disposizioni non possa essere equiparata all'assenza di misure di recepimento entro i tempi previsti da una direttiva comunitaria - cosicché la mancata attuazione di tale articolo non potrebbe di per sé dar luogo a un ricorso per inadempimento contro lo Stato in questione - nell'interesse della certezza del diritto gli Stati membri dovrebbero adottare, ove necessario, norme giuridiche specifiche relative all'istituzione - l'articolo 4, paragrafo 3, prevede al riguardo un esplicito rinvio al diritto nazionale⁴⁰⁹ - e all'attività del GECT nei rispettivi ordinamenti nazionali. Due motivi principali dovrebbero indurli ad agire in tal senso.

In primo luogo, la preoccupazione per la certezza del diritto e il rischio che i potenziali beneficiari del regolamento si rivolgano agli organi giurisdizionali per ottenere il riconoscimento della sua efficacia diretta dovrebbero indurre molti Stati ad adottare una normativa che consenta loro di disciplinare il GECT in base al diritto interno. In secondo luogo, e forse questo è il fattore determinante, è opportuno ricordare che, per tutte le materie non disciplinate dal regolamento, il diritto applicabile al GECT (oltre al regolamento, alla convenzione istitutiva e agli statuti) è quello dello Stato in cui esso ha la sede sociale. La pratica attuale della cooperazione transfrontaliera dimostra l'interesse degli attori nazionali (autorità statali per quanto concerne la possibilità di esercitare un controllo o autorità infrastatali per condurre le proprie attività di cooperazione) ad attirare i partner all'interno del proprio ordinamento giuridico. È dunque probabile che si sviluppi una "concorrenza" tra Stati membri per offrire un quadro giuridico interno sussidiario con cui disciplinare i GECT, al fine di indurre le proprie autorità territoriali e quelle con cui queste collaborano a stabilire la sede del GECT entro la giurisdizione del proprio Stato anziché quella di un altro. Di conseguenza, sembra verosimile che gli Stati siano interessati all'adozione di siffatte misure.

Naturalmente, tali misure non possono essere assimilate a una procedura di armonizzazione delle norme nazionali che garantisca una disciplina uniforme in materia di cooperazione territoriale, come ha rilevato la Corte nella sua recente sentenza sulla validità del regolamento relativo alla SCE⁴¹⁰. Desideriamo tuttavia sottolineare che la Corte fonda la propria argomentazione sul rinvio generale sussidiario al diritto nazionale stabilito dall'articolo 2 del regolamento in esame (che abbiamo già esaminato e che corrisponde a quello operato, nel regolamento relativo alla SCE, da quell'articolo 9 cui la Corte fa espresso riferimento nella sua decisione) anziché sull'obbligo generale di adottare le opportune disposizioni, stabilito dall'articolo 78 del regolamento relativo allo statuto della società cooperativa europea. Tuttavia, le spinte concorrenziali in vista dell'adozione di una normativa interna e l'esigenza della certezza del diritto potrebbero condurre a un ravvicinamento delle legislazioni nazionali che consentirebbe sviluppi interessanti, in assenza di altre basi giuridiche nel Trattato comunitario.

Da ultimo, osserviamo che la disposizione in esame non specifica che siffatte misure potrebbero essere, ove necessario, adottate da "entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile", come invece fa l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento. Ciò si spiega con la diversa logica giuridica sottesa ai due tipi di rinvio. Nel primo caso, infatti, il regolamento rinvia a norme esistenti del diritto statale (o infrastatale), ed è quindi importante menzionare i casi di specie possibili onde evitare un'interpretazione restrittiva del rinvio. Nel caso dell'articolo 16, invece, spetta a ciascuno Stato membro determinare e scegliere le norme interne necessarie per garantire l'effettiva applicazione del regolamento. In quest'ultimo caso, qualora le norme statali in materia di ripartizione delle competenze riconoscano alle entità territoriali infrastatali il diritto di regolare questioni relative all'attuazione del regolamento, il diritto comunitario non vieta loro di farlo. Tanto più che, in diversi ordinamenti giuridici interni, la competenza a legiferare in materia di cooperazione tra autorità territoriali è esclusivamente "regionale" e non nazionale. Ma non spetta al diritto comunitario interferire in questioni proprie dell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro.

1.2.2 I rinvii specifici alle norme nazionali

Il regolamento rinvia alle norme del diritto interno in un determinato numero di circostanze. In particolare, le norme di ciascun diritto interno interessato dovranno prevedere e/o disciplinare:

- nella giurisdizione dello Stato, la capacità giuridica del GECT, che dovrà essere equivalente alla più ampia capacità riconosciuta alle persone giuridiche, che consente in particolare di acquistare e alienare beni mobili e immobili, di assumere personale e stare in giudizio (articolo 1, paragrafo 4). In merito alle quattro funzioni particolari elencate dal regolamento sottolineiamo che, nel caso (poco probabile) in cui non esistano norme di diritto interno che consentano il loro esercizio, si potrebbe ritenere che tale disposizione del regolamento produca efficacia diretta e che uno Stato membro sia tenuto, anche in mancanza di disposizioni interne al riguardo, a dare effetto nel proprio ordinamento giuridico a un atto afferente a una delle quattro suddette categorie,
- il controllo che le autorità nazionali possono esercitare preventivamente all'istituzione di un GECT: è dunque possibile applicare il diritto interno per verificare che il membro potenziale di un GECT non abusi dei "poteri e doveri" conferitigli in virtù dell'ordinamento giuridico nazionale (articolo 4, paragrafo 3; per la portata di tale disposizione nell'ambito dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, cfr. il punto 2.2.3),
- la designazione delle autorità competenti a procedere alle formalità di controllo preventive all'istituzione di un GECT (articolo 4, paragrafo 4) e di quelle relative alla gestione di fondi pubblici (articolo 6, paragrafo 1),
- la determinazione delle competenze dei soggetti di diritto che diventano membri di un GECT (articolo 7, paragrafo 2),
- i poteri conferiti dal diritto pubblico (interno) a ciascun soggetto di diritto membro di un GECT, che non possono far parte dei compiti di un GECT (articolo 7, paragrafo 4),
- le norme contabili e di bilancio applicabili al GECT (articolo 11, paragrafo 2). Il testo di tale disposizione non è tra i più felici, in quanto non indica un unico diritto interno ma rimanda al rinvio generale di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), il che potrebbe dar luogo a soluzioni divergenti nei vari Stati membri. Sarebbe stato preferibile un rinvio al solo diritto dello Stato in cui ha sede il GECT, con qualche possibile adeguamento per quanto riguarda i controlli finanziari (articolo 6, paragrafo 2),
- una norma relativa all'istituzione di GECT a responsabilità finanziaria limitata (articolo 12, paragrafo 2, terzo comma) o, al contrario, una norma che ne vieti la registrazione nel suo territorio (articolo 12, paragrafo 2, settimo comma),
- una procedura che consenta di vietare nel proprio territorio le attività di un GECT che siano "contrarie alle disposizioni di uno Stato membro in materia di ordine pubblico, pubblica sicurezza, salute pubblica o moralità pubblica, o contrarie all'interesse pubblico" (articolo 13, paragrafo 1, abbinato all'articolo 15, paragrafo 2, terzo comma). Il testo dell'articolo 13 del regolamento non è del tutto chiaro, tanto più che le nozioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza, moralità o interesse pubblico sono concetti noti del diritto comunitario, che sono stati oggetto di interpretazione da parte del giudice comunitario. L'articolo 15, paragrafo 2, prevede tuttavia la competenza dei giudici nazionali per tutte le controversie connesse a tale disposizione. Inoltre, dal momento che l'articolo 220 conferisce alla Corte la competenza a controllare

l'applicazione e l'interpretazione del diritto comunitario, ci sembra logico ritenere che, nel quadro di tale procedura, si applichino le norme del diritto nazionale. Osserviamo ancora che si tratta di un'azione inibitoria che ciascuno Stato membro può decidere per quanto attiene al proprio territorio, ma che non si impone necessariamente agli altri Stati coinvolti nel GECT (fatto salvo il caso in cui la decisione venga presa dallo Stato sul cui territorio ha sede il GECT),

- i diritti di ricorso (costituzionali) dei cittadini contro le decisioni amministrative riguardo ad attività che il GECT svolge, all'accesso ai servizi nella loro lingua e all'accesso alle informazioni (articolo 15, paragrafo 3).

Saranno disciplinate dalle sole norme nazionali dell'ordinamento giuridico entro la cui giurisdizione si trova la sede del GECT:

- le norme relative alla registrazione e/o pubblicazione degli statuti del GECT (articolo 5, paragrafo 1),
- le norme relative al controllo della gestione dei fondi pubblici non comunitari, disciplinate dal solo diritto dello Stato in cui ha sede il GECT (articolo 6, paragrafo 1), in quanto possono essere conclusi degli accordi con le autorità di controllo omologhe di altri Stati a cui appartengono alcuni membri del GECT, affinché anche tali autorità possano eseguire i controlli imposti dal loro diritto nazionale (articolo 6, paragrafo 2),
- l'interpretazione e l'applicazione della convenzione e degli statuti (articolo 8, paragrafo 2, lettera e) e articolo 9, paragrafo 2). Tale disposizione non ci sembra particolarmente felice, poiché essa accresce le disuguaglianze giuridiche tra i membri di un GECT appartenenti a giurisdizioni nazionali diverse (per le nostre osservazioni dettagliate in materia, cfr. capitolo 4, sezione D, paragrafo 2),
- le norme relative alla liquidazione, all'insolvenza, alla cessazione dei pagamenti e ad altre procedure analoghe, fatta salva la loro conformità alle norme specifiche di cui all'articolo 12, paragrafi 2 e 3.

Siffatti rinvii non pongono problemi di principio, giacché è lo stesso diritto comunitario a prevederli espressamente. Se necessario, nel caso in cui una determinata disposizione ponesse problemi d'interpretazione a un giudice interno, questi potrà sottoporre la portata di tali rinvii all'interpretazione del giudice comunitario.

1.2.3 *L'accesso al GECT è subordinato alle norme di diritto interno?*

Il caso appare curioso, in relazione ai principi che disciplinano i rapporti tra diritto interno e diritto comunitario. Nello specifico, il regolamento non rivoluziona certo la materia, dal momento che il diritto comunitario prevale su quello nazionale e l'effettività di tale primato è soggetta al controllo della Corte. Tuttavia, poiché il ricorso al GECT non è obbligatorio in nessun caso⁴¹¹, uno Stato può non voler istituire una struttura siffatta o rifiutarsi di autorizzare la partecipazione delle varie categorie di membri potenziali (definite dall'articolo 3 del regolamento) a un determinato GECT.

Infatti, l'articolo 4 prevede che ciascun membro potenziale debba notificare "allo Stato membro in virtù della cui legislazione è stato costituito l'intenzione di partecipare a un GECT" e inviargli copia della convenzione e degli statuti proposti in vista dell'istituzione del GECT. In base a tale notifica, "lo Stato membro interessato approva, tenuto conto della sua struttura costituzionale, la partecipazione al GECT del membro potenziale, a meno che ritenga che tale partecipazione non sia conforme al presente regolamento o alla legislazione nazionale, anche per quanto concerne i poteri e doveri del membro potenziale, o che tale partecipazione non sia giustificata per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico di detto Stato membro. In tal caso, lo Stato membro motiva il proprio rifiuto". E, per prendere una decisione siffatta, "gli Stati membri possono applicare le norme nazionali".

Non sono dunque gli effetti del regolamento in quanto tali a essere limitati dal diritto nazionale, quanto piuttosto i soli benefici del regolamento nei confronti di uno o più dei membri potenziali di un determinato GECT, il che rappresenta un caso particolare. Inoltre, la decisione, anche se non si limita a un controllo di legalità e può, all'occorrenza, essere presa in nome dell'interesse o dell'ordine pubblico, non costituisce tuttavia un potere interamente discrezionale attribuito allo Stato. Difatti, uno Stato membro che volesse avvalersi di tale norma per vietare la partecipazione a un GECT di uno o più membri potenziali soggetti alla propria giurisdizione è tenuto a motivare il proprio rifiuto, e tale motivazione potrà, se del caso, essere sottoposta a un controllo giurisdizionale. Sebbene l'articolo 4, paragrafo 3, non contenga una disposizione esplicita relativa a tale controllo - a differenza dell'articolo 13, che consente alle autorità di uno Stato membro di vietare le attività di un GECT nel proprio territorio per motivi di ordine pubblico e che specifica in fine: "la decisione di tale organo può formare oggetto di ricorso davanti ad un'autorità giudiziaria" -, l'articolo 15, paragrafo 2, secondo comma, prevede la competenza dei giudici nazionali per le controversie relative a tale articolo. L'insieme delle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 3, e di quelle dell'articolo 15, paragrafo 2, lascia aperta la questione relativa all'eventuale controllo da parte del giudice comunitario delle decisioni basate sull'articolo 4, paragrafo 3. Non essendo in grado di pronunciarci categoricamente in materia, osserviamo che la Corte ha sempre interpretato in modo molto ampio la questione della propria competenza ai sensi dell'articolo 234 del Trattato CE (in caso di domanda pregiudiziale), e dunque non è escluso che essa sia competente a interpretare la portata del disposto dell'articolo 4, paragrafo 3, malgrado il testo apparentemente chiaro di tale disposizione.

Per contro, è opportuno constatare che il rinvio al diritto interno per fondare la decisione relativa alla partecipazione a un GECT impedirà l'applicazione uniforme della norma. Infatti, essa verrà applicata tenendo conto delle particolarità di ciascun ordinamento giuridico nazionale. Per le autorità appartenenti a Stati che tollerino ampiamente la pratica della cooperazione transfrontaliera - in virtù della pratica flessibile delle autorità nazionali, oppure perché il diritto nazionale (o infranazionale) stabilisce espressamente le condizioni di un'azione di cooperazione transfrontaliera (o transnazionale o interregionale) - tale soluzione offre il vantaggio di non consentire una pratica più restrittiva di quella applicata attualmente a norma del diritto interno (o, se del caso, in virtù degli impegni internazionali assunti dallo Stato). È difficile, per esempio, che le autorità statali di un determinato Stato ritengano che tale disposizione offra loro la possibilità di un controllo di opportunità sulle attività esterne delle loro autorità infrastatali che non sia riconosciuta loro o sia addirittura vietata dal diritto interno. In tal modo è possibile preservare situazioni nazionali già operative ed efficaci, sulle quali non influisce in

alcun modo l'adozione di una norma comunitaria di applicazione diretta per quanto concerne l'accesso al particolare strumento di cooperazione transfrontaliera costituito dal GECT.

Del resto, il GECT opererà in parallelo con altri strumenti di cooperazione esistenti, sia in virtù del diritto interno sia, più spesso, sulla base di accordi internazionali. Ne consegue che, in taluni Stati membri, il GECT si troverà a competere con altri strumenti giuridici le cui condizioni di accesso potrebbero risultare meno restrittive. Le autorità territoriali interessate potranno in tal caso ricorrere ad altri strumenti, a scapito del GECT. Pertanto, tali Stati membri dovranno operare una scelta in merito alla priorità che intendono accordare al GECT rispetto ad altri strumenti giuridici. Viceversa, per gli Stati membri che non dispongano né di norme interne né di una pratica chiaramente definita in materia di cooperazione territoriale (o una delle sue varianti), il rinvio alle norme del diritto interno costituirà, in questo particolare caso, un forte incentivo ad adottare una legislazione o quantomeno una regolamentazione che consenta di esercitare il controllo preventivo autorizzato da tale articolo del regolamento in condizioni accettabili di prevedibilità e di certezza giuridica. Rammentiamo tuttavia ancora una volta che l'assenza di una normativa interna o di una base di competenza che legittimi un'autorità statale a esercitare un siffatto controllo non deve costituire un motivo valido per rifiutare la partecipazione a un GECT di un soggetto di diritto, autorizzato, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento, ad istituire un gruppo siffatto. In questo caso, infatti, si applicherebbe il principio dell'efficacia diretta del regolamento: il controllo esercitato dall'autorità statale sarebbe dunque limitato alla conformità del progetto di GECT al regolamento.

2. *I rapporti tra il regolamento relativo al GECT e le misure nazionali esistenti*

Ricordiamo, una volta di più, che le disposizioni relative al GECT pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 31 luglio 2006, costituendo un regolamento ai sensi dell'articolo 249 del Trattato CE, possono avere efficacia diretta in seno a ciascun ordinamento giuridico nazionale sin dal 1° agosto 2006. I potenziali membri di un GECT possono avvalersi di tali disposizioni ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1082/2006, al fine di costituire un GECT. Di fatto, le disposizioni del regolamento possono produrre effetti giuridici soltanto nell'ambito della costituzione e del funzionamento di un GECT. Ora, il regolamento precisa chiaramente che il GECT "può essere costituito sul territorio della Comunità alle condizioni e secondo gli accordi previsti dal presente regolamento" (articolo 1, paragrafo 1), e non che esso debba essere istituito nel territorio della Comunità⁴¹², e che "la decisione di istituire un GECT è adottata su iniziativa dei membri potenziali" (articolo 4, paragrafo 1). Il combinato disposto di tali norme dimostra tuttavia che il regolamento relativo al GECT conferisce un diritto direttamente derivante dal regolamento comunitario⁴¹³ ai membri potenziali di un GECT, ossia, oltre agli Stati membri, alle autorità regionali, a quelle locali e agli organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva (CE) n. 18/2004, nonché alle associazioni composte da organismi appartenenti a una o più di tali categorie. Le disposizioni del regolamento potranno produrre effetti giuridici soltanto nel quadro dell'esercizio di tale diritto, su iniziativa dei potenziali membri.

Ciò detto, il diritto conferito ai membri potenziali del GECT non produrrà necessariamente un effetto uniforme in tutto il territorio della Comunità, a motivo della diversità delle norme delle varie

legislazioni nazionali a cui rinvia il regolamento stesso (2.1). Neppure le disposizioni di diritto interno che disciplinano, anche in contrasto con quanto previsto dal regolamento, le fattispecie che non rientrano nel suo campo di applicazione (o che disciplinano, in parallelo al regolamento, delle modalità di cooperazione tra autorità territoriali in termini differenti) pongono di per sé alcun problema per quanto concerne il diritto comunitario (2.2). Analogamente, l'assenza di misure nazionali specifiche non costituirà un ostacolo all'attuazione delle disposizioni del regolamento (2.3). Infine, vedremo come l'esistenza e la sostenibilità a lungo termine delle strutture di cooperazione transfrontaliera istituite prima dell'entrata in vigore del regolamento e che ricorrono a soluzioni giuridiche diverse dal GECT (ivi compresa la costituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera dotato di una personalità giuridica propria diversa da quella che il regolamento conferisce al GECT) non vengono minimamente inficiate, quanto meno in diritto⁴¹⁴, dall'entrata in vigore del regolamento (2.4).

2.1 La possibile diversità delle situazioni e dei diritti nazionali

Il principio dell'effetto uniforme, ben presto stabilito dalla giurisprudenza comunitaria⁴¹⁵, deriva direttamente dal principio dell'efficacia diretta del diritto comunitario. Un diritto conferito direttamente da un atto comunitario deve produrre gli stessi effetti in tutto il territorio della Comunità. Al contrario, una norma comunitaria che non conferisca direttamente un diritto o non imponga direttamente un obbligo, ma subordini l'accesso al primo o l'assoggettamento al secondo a misure di diritto interno, è volta ad aggirare la norma dell'effetto uniforme e a consentire invece di tener conto della diversità delle situazioni esistenti, segnatamente a livello nazionale. Nel caso di specie, il regolamento (CE) n. 1082/2006 stabilisce chiaramente nei suoi considerando che esso non è inteso "a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità" (fine del considerando 5). Al contrario, esso tenta di creare "le condizioni della cooperazione territoriale [...] conformemente al principio di sussidiarietà", ovvero rispettando la diversità delle situazioni giuridiche e delle tradizioni vigenti in materia di cooperazione negli Stati membri.

A tale proposito desideriamo proporre due riflessioni sulla diversità di situazioni che questo tipo di approccio comporta. In primo luogo, le categorie di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a), b) e c) sono tutt'altro che omogenee nell'ambito della Comunità europea, e ciò vale innanzitutto per gli Stati membri, che rappresentano la prima di tali categorie. Alcuni Stati, a motivo della loro estensione geografica o della loro organizzazione politica e amministrativa, non hanno proceduto a una ripartizione delle competenze a favore delle autorità infrastatali di portata tale da non interessarli direttamente alla maggior parte delle questioni della cooperazione territoriale. Dunque, le situazioni variano nella pratica ma anche in diritto, ed è ciò che ci interessa, dal momento che anche gli Stati membri potranno partecipare a un GECT "entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale" (articolo 3, paragrafo 1)⁴¹⁶. Di conseguenza, uno Stato che abbia ripartito in modo molto chiaro e decentrato le competenze relative all'oggetto della cooperazione territoriale a vantaggio delle proprie autorità regionali o locali sarà scarsamente interessato a partecipare a un GECT - sotto il profilo del diritto, non dell'opportunità -, in quanto le sue competenze a norma dell'ordinamento interno gli conferiscono solo un diritto marginale a tale partecipazione. Viceversa, uno stato organizzato in maniera scarsamente decentrata conserverà probabilmente delle competenze al proprio livello che l'attuazione di un GECT potrà riguardare direttamente.

Sempre a questo proposito, deploriamo ancora una volta la formulazione troppo restrittiva dell'articolo 7, paragrafo 2, il quale stabilisce che tutti i compiti del GECT sono di competenza di ciascuno dei suoi membri in virtù del diritto interno. In numerosi Stati membri, la ripartizione delle competenze impone nella pratica una cooperazione permanente tra i diversi livelli di governo (centrale, regionale, locale), nell'ambito della quale ciascuno di tali livelli mobilita le proprie competenze al fine di produrre un'azione politica comune. In un caso siffatto, anche al di fuori di una situazione frontaliere, le funzioni necessarie per realizzare tale azione comune non rientrano tutte nella competenza di ciascuno degli attori pubblici implicati. Al contrario, è la condivisione in un quadro unico di competenze distinte ma complementari a consentire di condurre un'azione pubblica. Purtroppo, al momento, il testo dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento relativo al GECT vieta una siffatta soluzione di *governance* territoriale a più livelli, per quanto essa sia stata richiesta dalla Commissione europea nel suo Libro bianco sulla *governance* europea⁴¹⁷.

Se la situazione degli Stati in termini di competenze attribuite dal loro diritto interno può apparire variegata, ciò vale ancor più per le autorità infrastatali, sia regionali che locali. Infatti, la capacità di queste ultime di beneficiare del diritto, conferito loro dal regolamento, di partecipare a un GECT dipende direttamente dalle competenze che il diritto nazionale riconosce loro. In tal senso, non è possibile interpretare il regolamento in modo da concludere che il diritto interno dovrebbe riconoscere competenze particolari a un determinato tipo di ente pubblico. Anzi, la giurisprudenza costante della Corte dimostra che il diritto comunitario è indifferente alla struttura organizzativa degli Stati membri e che esso non vi esercita alcuna ingerenza mediante le proprie disposizioni⁴¹⁸. Di conseguenza, la principale difformità che l'attuazione del regolamento porrà in rilievo è connessa alla diversità delle strutture istituzionali degli Stati membri, nonché alla particolare ripartizione delle competenze effettuata da ciascun ordinamento giuridico interno tra i vari enti pubblici territoriali (Stato, regioni e autorità locali) previste dalla sua struttura istituzionale.

Analogamente, la diversità delle norme interne relative all'accesso alla cooperazione transfrontaliera degli enti pubblici infrastatali - che il regolamento consente agli Stati membri di applicare "nel decidere in merito alla partecipazione di un membro potenziale al GECT" (articolo 4, paragrafo 3, terzo comma) - avrà un'incidenza diretta non indifferente sulla capacità effettiva delle autorità regionali o locali di partecipare a un determinato GECT. Il diritto nazionale di uno Stato dotato di una normativa liberale in materia gli vieterebbe di limitare l'accesso a un GECT alle autorità che rientrano nel suo ordinamento giuridico. Al contrario, uno Stato il cui quadro giuridico nazionale limiti ampiamente l'accesso alle relazioni con l'estero delle proprie autorità territoriali potrà invocare tali disposizioni allo scopo di circoscrivere la loro partecipazione a un GECT. Desideriamo tuttavia rilevare che la capacità di uno Stato di invocare la propria legislazione restrittiva non è illimitata, e che essa non deve segnatamente ostacolare il diritto, riconosciuto dall'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT, alle quattro categorie di enti pubblici di cui all'articolo 3 del suddetto regolamento, di costituire un GECT, entro i limiti delle loro competenze ai sensi del diritto interno. In altri termini, il diritto di partecipare a un GECT deve esistere qualora nel diritto interno le autorità locali o regionali dispongano di ampie competenze, alcune delle quali rientranti nel settore della cooperazione territoriale. Ne consegue che le disposizioni del diritto nazionale che dovessero rendere

impossibile l'esercizio di tale diritto sarebbero in contrasto con il diritto comunitario e dovrebbero quindi essere respinte dagli organi giurisdizionali, compresi quelli nazionali⁴¹⁹, che saranno competenti ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, comma 2, del regolamento relativo al GECT.

Se è vero che la diversità delle norme nazionali non verrà sostanzialmente ridotta dall'entrata in vigore del regolamento, essa lo sarà ancor meno dalle soluzioni più restrittive. Al di là di tale effetto marginale, il regolamento comunitario, anziché produrre un effetto uniforme, dovrebbe al contrario accrescere in un primo momento la disparità esistente in materia di cooperazione territoriale tra le situazioni delle autorità infrastatali nell'UE. Per le autorità locali e regionali che già beneficiano di ampie competenze e che ai sensi del loro ordinamento giuridico nazionale possono intrattenere con partner esteri relazioni produttive di effetti giuridici, l'entrata in vigore del regolamento non farà che aggiungere una nuova modalità di cooperazione alle azioni già possibili in questo campo. Al contrario, le autorità infrastatali che non dispongono di un quadro giuridico liberale non saranno in grado di avvalersi delle opportunità che il regolamento potrebbe offrire loro, a motivo dei numerosi rinvii alle norme del loro diritto nazionale.

2.2 Il rapporto tra il regolamento (CE) n. 1082/2006 e le misure anteriori di diritto interno con esso incompatibili

È opportuno distinguere le disposizioni del diritto interno non conformi al regolamento, ma la cui permanenza in vigore non ha alcuna incidenza sul campo di applicazione di quest'ultimo, da quelle che invece potrebbero ostacolare l'applicazione nei confronti dei destinatari dei diritti e degli obblighi da esso previsti, e in particolare delle persone giuridiche rientranti nelle categorie di cui all'articolo 3 del regolamento.

Nel primo caso, le disposizioni contenute in siffatte misure di diritto interno non interferiscono con l'applicazione del regolamento anche qualora, ad esempio, esse disciplinino in modo diverso una questione trattata anche dal regolamento stesso. Pertanto, le disposizioni esistenti in alcune normative interne - in virtù del diritto nazionale o di un accordo internazionale tra Stati vicini che preveda una struttura di cooperazione territoriale diversa da quella del GECT - non pongono alcun problema. Infatti, purché la loro attività rientri nel rispettivo campo di applicazione delle due norme potenzialmente concorrenti, i partner interessati potranno scegliere di regolamentare le modalità della loro cooperazione in base a uno dei due quadri giuridici disponibili. Di conseguenza, l'entrata in vigore del regolamento non avrà alcuna incidenza giuridica sulle norme di questo tipo.

Diverso sarebbe il caso di una norma che, ad esempio, impedisse la registrazione di un GECT nell'ordinamento giuridico interno⁴²⁰ o fosse volta a limitare, al di là di quanto previsto dal regolamento, la partecipazione di un'autorità a un GECT, quale, per esempio, la norma introdotta nell'ordinamento giuridico francese con legge del 29 luglio 2004, in base alla quale nessuna convenzione, di qualsivoglia natura, può essere stipulata tra un'autorità territoriale infrastatale o un gruppo e uno Stato estero⁴²¹. Tale norma non potrebbe costituire un ostacolo all'esercizio del diritto di stipulare una convenzione con uno Stato estero in vista dell'istituzione di un GECT, riconosciuto dal regolamento relativo al GECT a un'autorità territoriale francese dall'insieme degli articoli 3 e 8 del

regolamento. Lo Stato francese potrà senza dubbio invocare le norme del proprio diritto nazionale, nel quadro della procedura di autorizzazione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento. La questione giuridica che si porrebbe in un caso siffatto - e che non ci risulta sia stata definita dal giudice comunitario - consisterebbe nel determinare se, indipendentemente dalla procedura di autorizzazione della partecipazione a un GECT, il regolamento riconosca direttamente un diritto soggettivo di creare un GECT ai potenziali membri, così come definiti all'articolo 3. In caso affermativo, ci si dovrà chiedere se il diritto soggettivo in questione si estenda a tutti i tipi di GECT o se possa essere limitato da norme di diritto interno che vietano a talune categorie di membri potenziali l'appartenenza a determinati tipi di GECT.

Se si riconosce un'efficacia diretta alle norme che attribuiscono il diritto di istituire un GECT - opinione del tutto sostenibile in base al combinato disposto degli articoli 3 e 8 del regolamento e 249 del Trattato CE (il quale ultimo indica senza ombra di dubbio che un regolamento "è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri") -, allora sembra lecito ritenere che lo Stato membro non possa applicare la norma del diritto interno, quando questa pregiudichi il diritto di istituire determinati tipi di GECT. Tale diritto spetta alle autorità di cui all'articolo 3, segnatamente in virtù dei principi di buona fede (uno Stato non può sottoscrivere un regolamento comunitario pur sapendo che alcune delle sue norme di diritto interno lo renderebbero inapplicabile⁴²²), dell'obbligo imposto agli Stati dall'articolo 16 del regolamento di adottare "le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del regolamento"⁴²³ e del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 10 del Trattato CE⁴²⁴. Ipotizzando una situazione limite in cui il diritto nazionale impedisca del tutto l'istituzione di un GECT, o la partecipazione ad esso, da parte di entità di uno Stato membro, se ne dovrebbe forse concludere che le norme di diritto interno, anche qualora il regolamento rinvii espressamente ad esse, non possono privarlo di qualsiasi effetto in quanto ciò sarebbe in contrasto con l'articolo 249 del Trattato CE. Ogni altra conclusione priverebbe il diritto della Comunità europea del proprio carattere comunitario e porrebbe in discussione la base giuridica della stessa Comunità⁴²⁵, in quanto i regolamenti sarebbero così privati di ogni effetto obbligatorio.

Per contro, una situazione meno estrema in cui il diritto comunitario limitasse l'accesso di alcune delle entità di cui all'articolo 3 del regolamento a talune categorie di GECT - ma consentisse in linea generale l'accesso ad altri tipi di GECT - non condurrebbe probabilmente alla stessa conclusione. Tanto più che le statuizioni della Corte nella sentenza *Costa*, sulle quali poggia il nostro ragionamento, si fondano sull'insieme degli elementi esaminati in precedenza dalla Corte stessa, uno dei quali è che "i casi in cui gli Stati hanno diritto di agire unilateralmente sono espressamente indicati"⁴²⁶. Ciò corrisponde esattamente al caso di specie.

Come si vede, sul piano giuridico la questione appare complessa e non è possibile fornire una risposta chiara riguardo all'insolita formulazione del regolamento e agli sviluppi recenti della giurisprudenza. La questione è quella dell'efficacia diretta: se essa sussiste, allora i diritti che i beneficiari derivano dal diritto comunitario devono prevalere sugli interessi dell'autorità dello Stato membro⁴²⁷. Se invece la produzione di un effetto giuridico è subordinata all'osservanza di talune norme interne, segnatamente

nel quadro della procedura di autorizzazione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento relativo al GECT, allora può prevalere un divieto posto dal diritto nazionale.

Proponiamo due riflessioni per concludere l'esame di questa delicata questione. In primo luogo, qualora nel diritto interno non figurino chiaramente il divieto di partecipare a un GECT, le autorità nazionali non potranno invocare tale silenzio per rifiutare l'autorizzazione⁴²⁸. Del resto, uno Stato il cui ordinamento non contenga norme che limitino l'accesso delle sue autorità locali e regionali a determinate categorie di organismi di cooperazione territoriale non può più, in virtù dell'articolo 16 del regolamento e dell'articolo 10 - e segnatamente del comma 2 - del Trattato CE, adottare una nuova regolamentazione restrittiva che possa essere poi invocata nel quadro della procedura di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento. In quest'ultimo caso, troveranno piena applicazione i principi enunciati dalla Corte nelle citate sentenze Costa e Simmenthal.

La situazione è quindi ambigua per quanto concerne il diritto anteriore, ma del tutto chiara rispetto al divieto di adottare norme posteriori restrittive. Ciò rappresenta sicuramente uno degli effetti più positivi e interessanti del regolamento, dal momento che numerosi Stati non dispongono di una normativa interna in materia.

2.3 La coesistenza di organismi esistenti e GECT

L'ultimo punto di questo paragrafo mira a rispondere a un pressante interrogativo posto dagli attori della cooperazione consultati nell'ambito della ricerca di cui il presente studio costituisce il risultato: l'entrata in vigore del regolamento relativo al GECT imporrà l'eliminazione o la trasformazione delle strutture giuridiche esistenti? Fortunatamente, la risposta è fin troppo semplice. In termini giuridici ciò non pone alcun problema, giacché il ricorso alla struttura giuridica del GECT è facoltativo. La trasformazione non avverrà dunque soltanto per effetto dell'entrata in vigore del regolamento comunitario. Dell'eventuale trasformazione di un organismo di cooperazione transfrontaliera esistente in un GECT si tratterà nel capitolo 6. Ad ogni modo, benché sul piano giuridico non vi sia alcun effetto automatico, di fatto è possibile - e il fenomeno è stato già osservato nel caso di strumenti non obbligatori messi a disposizione dal diritto comunitario - che s'instauri una dinamica che conduca, nel lungo periodo, al predominio della forma giuridica del GECT sulle altre modalità di cooperazione, facendo cadere queste ultime in disuso e determinandone quindi la scomparsa.

3. *I possibili sviluppi del diritto interno*

Ci sembra probabile che l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT dia luogo a un'evoluzione positiva del diritto interno degli Stati membri, chiamato a fornire un quadro legislativo o regolamentare che consenta alle entità di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento di utilizzare appieno le potenzialità offerte dal GECT per lo sviluppo della cooperazione territoriale. Una siffatta evoluzione dovrebbe essere il risultato di due fattori.

3.1 L'interesse degli Stati a sviluppare un quadro giuridico allettante

Gli Stati membri hanno interesse a far sì che tali entità siano costituite in virtù del loro diritto interno - secondo la formula dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1082/2006 - e partecipino a GECT situati nel loro territorio. Ciò, infatti, consente loro di esercitare sul GECT delle funzioni di controllo (segnatamente ai sensi degli articoli 5, 6, 12, 13, 14 e 15 del regolamento) e di evitare che le proprie autorità territoriali debbano assoggettare una parte delle loro attività a un diritto nazionale straniero. Affinché tale interesse sia tutelato nel modo migliore, è fondamentale che i membri potenziali di un GECT scelgano di ubicarne la sede sociale nel territorio dello Stato.

Tra i criteri determinanti per la scelta dei membri interessati figura il regime più o meno liberale a cui essi sono soggetti: la registrazione del GECT ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento; le norme di controllo finanziario previste dall'articolo 6; le norme relative allo scioglimento o alla liquidazione (articolo 12); le norme a tutela dell'interesse pubblico (articoli 13 e 14), nonché le procedure relative alla maggior parte delle eventuali controversie (articolo 15, paragrafo 2). Potrebbe così instaurarsi una sana concorrenza tra gli Stati membri, che li stimoli ad adottare un quadro legislativo e/o regolamentare allettante.

Oltre al carattere liberale della regolamentazione, i partner che vogliano costituire un GECT - anziché adottare una forma più flessibile di cooperazione, una soluzione sempre possibile - privilegeranno la certezza giuridica, quantomeno se saranno ben consigliati. In realtà, le situazioni che la cooperazione territoriale permette di gestire sono già abbastanza complesse, visti gli interessi divergenti dei vari attori direttamente o indirettamente coinvolti (segnatamente gli Stati membri che, in un modo o nell'altro, desiderino conservare il controllo delle attività delle proprie entità), da indurre i partner a ricercare un quadro giuridico affidabile. Sotto questo profilo, delle norme scritte ed esplicite rappresentano sicuramente un vantaggio.

3.2 Il requisito di cui all'articolo 16 del regolamento relativo al GECT

L'articolo 16 del regolamento impone agli Stati membri di adattare il proprio quadro legislativo o regolamentare o le loro prassi al fine di garantire l'effettiva applicazione del regolamento. La portata di tale obbligo non è affatto chiara, poiché questo tipo di disposizione non è molto comune nell'ambito dei regolamenti. Infatti, spetta alle direttive e non ai regolamenti esigere misure nazionali di attuazione delle norme comunitarie. Di conseguenza, la portata giuridica di una disposizione di questo tipo non è definita in modo chiaro⁴²⁹. L'obbligo di recepimento entro un termine preciso che le direttive impongono non ci pare pertinente nel caso in esame, e non sembra che la Commissione sia in grado di considerare l'assenza di misure di diritto interno alla stessa stregua di una violazione (ai sensi dell'articolo 226 del Trattato CE). Per contro, ancor più che nel caso delle disposizioni di una direttiva, non sarà possibile invocare l'assenza di norme legislative o regolamentari nazionali per impedire l'attuazione di una delle misure contenute nel regolamento nell'ambito di un ordinamento giuridico interno. Così, ad esempio, la registrazione di un GECT in uno Stato membro può non essere automatica. Il GECT non è una struttura giuridica nota alle normative nazionali ed è probabile che le

autorità amministrative abbiano delle difficoltà, in assenza di norme interne pertinenti, a determinare quali siano le condizioni per procedere alla registrazione imposta loro dal diritto comunitario.

Poiché la disposizione dell'articolo 5 del regolamento non può affatto produrre efficacia diretta, le autorità competenti - sempre che ve ne siano - sono tenute a darle efficacia e a registrare il GECT. Come procederanno? Per analogia con altre strutture giuridiche di cooperazione tra autorità territoriali? Difficile dirlo. Dal punto di vista dello Stato membro, in ogni caso, sembrerebbe senz'altro preferibile disciplinare la materia per via legislativa o regolamentare, evitando così che le autorità debbano decidere caso per caso. Il requisito dell'adozione di misure di diritto interno corrisponde quindi all'interesse degli Stati membri a fornire un quadro omogeneo per le attività delle autorità amministrative (o giudiziarie) nazionali in relazione ai GECT.

I tempi di adozione di tali misure rischiano comunque di rivelarsi piuttosto lunghi. In realtà, si tratta di un ambito relativamente nuovo per molti Stati: l'elaborazione e l'adozione di una regolamentazione in materia potrebbero risultare complesse. A tale proposito, desideriamo sottolineare come spunto di riflessione che il regolamento relativo alla società europea adottato nel 2001 fissava, all'articolo 70, la propria entrata in vigore all'ottobre 2001⁴³⁰, mentre una rettifica pubblicata nel novembre 2003 ne indicava la data di entrata in vigore per l'ottobre 2004⁴³¹. È senz'altro possibile che gli effetti giuridici di un regolamento siffatto si producano soltanto dopo un certo periodo di tempo. Ciò è pregiudizievole per quanto attiene al processo di programmazione e utilizzo dei fondi strutturali, e in special modo del FESR, nel quadro dell'obiettivo prioritario n. 3 (cooperazione territoriale). Nel caso in esame, la programmazione è già in fase avanzata presso la maggior parte degli attori, ma i primi GECT non sono ancora pronti a decollare.

3.3 Il monitoraggio dell'evoluzione dei quadri giuridici nazionali

Nella logica di emulazione che dovrebbe scaturire dalla necessità di adeguare i quadri giuridici nazionali al disposto del regolamento, sarebbe auspicabile effettuare un monitoraggio delle disposizioni di diritto interno adottate in relazione al regolamento stesso. La raccolta e la divulgazione di tali informazioni rispondono, a nostro avviso, a un triplice interesse.

In primo luogo, tali informazioni sono di fondamentale importanza nel consentire ai membri potenziali di un GECT di effettuare una scelta oculata per quanto concerne la sede del gruppo. L'esperienza dimostra che le autorità locali o regionali hanno difficoltà ad accedere alle informazioni relative al diritto interno di un altro Stato membro, che sovente sono lacunose e raramente aggiornate. D'altro canto, tali informazioni provengono di solito dai partner appartenenti al paese cui esse si riferiscono, i quali spesso le filtrano, il più delle volte in buona fede, ma con il risultato che i loro interlocutori esiteranno a impegnarsi sulla fiducia, in base a informazioni dall'affidabilità non garantita. L'esperienza in tali settori deriva principalmente dalle pratiche transfrontaliere, ma la difficoltà risulta ancora maggiore in ambito transnazionale o interregionale. D'altronde, in numerosi casi si pongono altresì dei problemi linguistici.

In secondo luogo, una raccolta di questo tipo di norme di diritto interno consentirebbe di individuare le soluzioni migliori e costituirebbe senza dubbio uno strumento utile per le autorità amministrative o legislative degli Stati che desiderino adeguare il proprio quadro giuridico. L'esistenza e l'utilizzo di uno strumento siffatto favorirebbero quindi un'interessante convergenza delle soluzioni adottate nei vari Stati membri. Sebbene il regolamento non sia inteso a "fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità"⁴³², di sicuro una convergenza tra le norme e le procedure applicabili ai GECT nei diversi Stati membri renderà più semplice l'istituzione di tali strutture. In questo modo, i membri di un GECT che devono accettare di evolversi in un quadro giuridico straniero ma simile al loro avranno minori difficoltà a consentire che la sede sociale si trovi in uno Stato diverso dal loro.

In terzo luogo, l'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1082/2006 prevede che la Commissione presenti entro il 1° agosto 2011 una relazione sull'applicazione del regolamento e sulle eventuali proposte di modifica. Una rassegna di tutte le misure di diritto interno sarà dunque indispensabile ai fini della stesura di una relazione informata. E qualora, come ipotizzato al punto precedente, si prospettassero convergenze relative a norme di base o procedurali a livello nazionale, le proposte potrebbero includere disposizioni comunitarie ispirate a tali norme e prassi nazionali da inserire in una futura versione del regolamento, soprattutto allo scopo di semplificare i rapporti troppo complessi tra il regolamento e ciascun diritto interno.

Per i suddetti tre motivi auspichiamo la creazione e l'accessibilità di un registro pubblico di tali atti e documenti nazionali. L'articolo 16, paragrafo 1, comma 3, impone a ciascuno Stato membro di informare la Commissione e gli altri Stati membri di tutte le disposizioni adottate ai sensi di detto articolo. Le informazioni saranno quindi rese disponibili⁴³³. Inoltre, la Commissione potrebbe diffondere, come fa per le direttive, informazioni relative alle misure adottate dagli Stati membri in virtù di tale norma. In alternativa, come proposto nel capitolo 6, sezione B, la questione può essere affrontata in collaborazione con il Comitato delle regioni.

C. SEMPLICITÀ DEI RAPPORTI TRA IL REGOLAMENTO RELATIVO AL GECT E GLI STRUMENTI GIURIDICI INTERNAZIONALI RELATIVI ALLA COOPERAZIONE TERRITORIALE

A differenza di quelli - estremamente complessi - con le norme degli ordinamenti giuridici interni, i rapporti delle norme del regolamento in esame con quelle contenute negli strumenti giuridici internazionali sono piuttosto semplici. Infatti, il considerando 5 del regolamento fa espresso riferimento all'"*acquis* del Consiglio d'Europa"⁴³⁴ e specifica che "il presente strumento non è inteso ad aggirare tali quadri siffatti né a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità". Di conseguenza, i partner di una cooperazione sono liberi di proseguire nella loro azione o di avviarne una nuova utilizzando lo strumento del GECT. In tal caso, essi fonderanno la loro cooperazione sul regolamento in esame (ammesso che le modalità della cooperazione consentano loro di rientrare nel suo campo di applicazione) oppure opereranno per un'altra base giuridica, fondata sull'"*acquis* del Consiglio d'Europa" o su un accordo bilaterale⁴³⁵. L'applicazione di un insieme di norme piuttosto che di un altro è quindi alternativa e,

sotto il profilo giuridico, non sono prevedibili interazioni tra le norme emanate da strumenti diversi, il cui utilizzo dipenderà dalla scelta dei partner di un determinato progetto di cooperazione⁴³⁶.

Segnaliamo tuttavia che tutti questi strumenti rinviano alle norme dei diversi diritti interni pertinenti e che il regolamento impone a tutti gli Stati membri di adottare le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del regolamento (articolo 16). Ciò potrebbe indirettamente modificare, a motivo dell'evoluzione delle norme di diritto interno, la portata giuridica concreta delle disposizioni contenute negli accordi bilaterali o del Consiglio d'Europa. Naturalmente, è ancora troppo presto per studiare tale possibile evoluzione che potrebbe, in prospettiva e in funzione dell'obbligo posto dal regolamento, conferire maggiore efficacia al GECT rispetto alle strutture "concorrenti" fondate su strumenti giuridici internazionali.

CAPITOLO 6:

LA POSIZIONE DEGLI ATTORI RISPETTO ALLA NUOVA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

L'ultimo capitolo di questo studio tratta brevemente della posizione dei diversi attori istituzionali rispetto al dato nuovo costituito dalla cooperazione territoriale, come definita dal regolamento comunitario (CE) n. 1082/2006 e dalle priorità della politica strutturale per il periodo 2007-2013.

Il regolamento, nonostante le difficoltà relative alla sua interpretazione e alla sua attuazione, consentirà di non uniformare la pratica delle cooperazioni territoriali. Anzi, esso dovrebbe permettere di preservare la diversità delle situazioni e degli acquis derivanti dalle passate esperienze, segnatamente in materia di cooperazione transfrontaliera (A.1). Desideriamo tuttavia sottolineare che, in Europa, la diversità delle situazioni e delle esperienze in tale settore è molto ampia, e dunque le aspettative riguardo all'attuazione del regolamento sono ben lungi dall'essere uniformi (B.1).

Tutto ciò non vuol dire che il regolamento non disponga di meccanismi di controllo giurisdizionale che garantiscano l'effettiva attuazione delle sue norme, fattore che dovrebbe assicurarne l'applicazione (A.1). Tuttavia, la possibilità concessa ai membri di definire in parte le modalità della cooperazione mediante una convenzione e degli statuti dovrebbe consentire una diversità delle formule di cooperazione corrispondente alla diversità degli attori interessati e delle loro aspettative (A.3).

Il GECT è stato concepito principalmente per assolvere le tre seguenti funzioni: gestire i fondi strutturali, realizzare una cooperazione strategica e, all'occorrenza, fungere da strumento per l'attuazione operativa di un progetto di cooperazione (A.4). Tuttavia, queste diverse funzioni non sono affatto esclusive, e dunque si registrerà probabilmente una maggiore diversità tra le modalità di realizzazione dei GECT.

La posizione degli Stati membri nei confronti dello sviluppo dei GECT appare particolarmente complessa, dal momento che ad essi vengono assegnati più ruoli simultaneamente. Essi fungono infatti da negoziatori del regolamento relativo al GECT (che potrà essere riveduto su proposta della Commissione a partire dal 2011), possono costituirne altrettanti membri potenziali (articolo 3 del regolamento (CE) n. 1082/2006), sono tenuti, in qualità di legislatori, ad adottare disposizioni che rendano efficace l'attuazione del regolamento (articolo 16) e, infine, si vedono assegnate delle funzioni di controllo (B.2). È opportuno che ciascuno Stato membro abbia una visione chiara del ruolo che intende svolgere nel quadro della cooperazione

territoriale e verifichi la coerenza delle azioni da esso svolte in virtù dei diversi titoli che il regolamento gli riconosce: diversamente, andrà incontro a gravi difficoltà nell'ambito dell'attuazione del regolamento. Sembra dunque auspicabile l'adozione di una strategia nazionale in materia di cooperazione territoriale (C.2).

La Commissione è interessata, nella sua duplice veste di promotrice del nuovo strumento di cooperazione e di autorità incaricata dell'esecuzione del bilancio comunitario, soprattutto alla realizzazione dell'obiettivo della cooperazione territoriale. Ma anche perché gli articoli 16 e 17 del regolamento le assegnano il compito di monitorarne l'attuazione e la responsabilità di formulare, ove necessario, proposte di modifica del regolamento stesso. Essa ha quindi più di un motivo per interessarsi all'avvio di una dinamica positiva di attuazione dei GECT (B.3). Tuttavia, appare auspicabile, segnatamente a motivo delle numerose difficoltà di ordine giuridico evidenziate da questo studio, che la Commissione adotti un approccio flessibile nell'attuazione del regolamento e dell'obiettivo prioritario n. 3 della politica strutturale della Comunità (C.3.1). In caso contrario, si otterranno solo risultati limitati.

Quanto al Comitato delle regioni, esso ha un interesse fondamentale, e un ruolo potenziale da svolgere, nell'attuazione del regolamento, che lo designa, all'articolo 5, come destinatario di informazioni da parte dei membri in merito alla creazione dei GECT (convenzione e statuti). A conclusione del presente studio, verrà dunque proposta una strategia d'azione che interessa il Comitato (C.3.3).

Il Comitato delle regioni, nel suo parere del 13 marzo 2002, afferma esplicitamente che "la cooperazione transfrontaliera, interterritoriale e transnazionale costituisce per l'Unione europea una priorità assoluta ai fini dell'integrazione e del ridimensionamento della frammentazione economica e sociale derivante dai confini nazionali"⁴³⁷. A motivo di tale priorità, il Comitato delle regioni "annette grande importanza ad un impiego uniforme delle definizioni relative alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interterritoriale e raccomanda alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento di basarsi sulle definizioni avanzate nel [...] parere"⁴³⁸, poiché l'insieme delle forme di cooperazione costituisce ciò che "è designato come cooperazione transeuropea"⁴³⁹. Come abbiamo visto nel primo capitolo, la definizione e la denominazione di tali attività è una questione dibattuta da più di trent'anni. La proposta terminologica avanzata nel 2002 dal Comitato non è stata adottata: la nuova denominazione, infatti, è "cooperazione territoriale".

Di per sé, la nuova denominazione è probabilmente tanto giustificata quanto un'altra. Gli operatori del settore consultati non hanno manifestato entusiasmo né per questa, né per altre denominazioni⁴⁴⁰. Anch'essa, del resto, come la definizione di "cooperazione transeuropea" proposta dal Comitato delle regioni, costituisce in pratica una sorta di contenitore per i tre tipi di cooperazione che rientrano nel suo ambito: quella transfrontaliera, quella transnazionale e quella interterritoriale. Tuttavia, la cooperazione territoriale non è solo una nuova espressione giuridica, ma corrisponde anche, e questo è

il suo aspetto essenziale, a una nuova e importante realtà sostanziale, che consente alle autorità territoriali dell'Unione europea allargata di affrontare le sfide di oggi.

La cooperazione territoriale, quindi, è:

1. in primo luogo, un obiettivo prioritario della politica di coesione economica e sociale, ovvero una delle tre priorità della politica comunitaria, la più importante in termini di risorse di bilancio. Per il periodo 2007-2013, la politica di coesione economica e sociale rappresenta quasi il 36% del bilancio dell'Unione europea e supera quindi per la prima volta, in termini di quota del bilancio, la politica agricola comune. Più di 308 miliardi di euro sono stati stanziati a favore di tale politica⁴⁴¹. Anche se per il terzo obiettivo prioritario viene stanziata una quantità di risorse inferiore agli altri due (soltanto il 2,52% dello stanziamento complessivo per la politica strutturale è destinato alla cooperazione territoriale europea, ma tale percentuale corrisponde a più di 7 miliardi e 750 milioni di euro⁴⁴²), esso è stato comunque elevato al rango di politica comunitaria fondamentale dai 25 Stati membri dell'Unione europea, naturalmente su proposta della Commissione e con il deciso sostegno del Comitato delle regioni e del Parlamento europeo. Trattandosi di un'attività che era solo marginale agli esordi e che ha dovuto scontrarsi con la resistenza degli Stati⁴⁴³, questa è una conquista da non sottovalutare;
2. in secondo luogo, uno strumento sotto forma di persona giuridica di diritto comunitario - il Gruppo europeo di cooperazione territoriale - a cui possono accedere per sviluppare le loro cooperazioni tutte le autorità territoriali dell'Unione e le loro associazioni, accanto agli Stati e ad altre entità pubbliche. Pertanto, la cooperazione territoriale, oltre a rappresentare l'obiettivo di una politica specifica, è chiamata a concretizzarsi in nuove persone giuridiche di diritto europeo che potrebbero, negli anni a venire, svolgere un ruolo importante nell'ambito della realizzazione della coesione territoriale europea. Tanto più che, come precisa l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1082/2006, un GECT può estendere la propria azione anche al di là delle attività che rientrano nel quadro dell'obiettivo prioritario n. 3 relativo al coordinamento e alla programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013.

La conseguenza di questi due elementi è che, lo si voglia o meno, la cooperazione territoriale, essendo dotata di mezzi e di uno strumento giuridico specifico, si svilupperà e si imporrà negli anni a venire.

La trasformazione del PIC Interreg in obiettivo prioritario n. 3 (che, nel gergo comunitario, viene definita *mainstreaming* di Interreg) non ha apportato innovazioni rilevanti né a livello di risorse disponibili⁴⁴⁴ né di procedure: infatti, gli *acquis* di Interreg (come ad esempio il principio di un PO unico, il principio del capofila, ecc.) sono ampiamente mantenuti nel regolamento relativo al FESR (riprodotto nell'allegato 2), cosicché tale *mainstreaming* ha un rilievo essenzialmente simbolico.

Al contrario, il regolamento relativo al GECT costituisce una novità rilevante e apportatrice, come dimostra il presente studio, di una capacità mutagena per le pratiche e gli orientamenti della cooperazione transeuropea tra autorità territoriali. Il nostro ultimo capitolo è dedicato appunto alla presentazione di tali novità (A), all'esame delle aspettative dei diversi attori interessati (B) e alla formulazione di proposte (C).

A. LE NUOVE POTENZIALITÀ DEL GECT

Il GECT rappresenta un importante progresso in termini giuridici, e ciò per due motivi principali. Il primo è che esso costituisce una persona giuridica di diritto comunitario, fattore che comporta di per sé importanti conseguenze giuridiche (1). Il secondo riguarda la possibile partecipazione degli Stati a tale cooperazione. La "reintegrazione" degli Stati nel processo di cooperazione territoriale implica altresì importanti sviluppi potenziali (2). La partecipazione dello Stato, possibile ma non obbligatoria, consente di rispondere meglio alla diversità delle situazioni istituzionali e delle esigenze funzionali in un'Europa allargata (3). Da ultimo, abbozzeremo una valutazione della rilevanza di tale strumento ai fini delle diverse forme di cooperazione, anche se si tratta di un esercizio teorico alquanto artificiale (4).

1. *Una personalità giuridica di diritto comunitario*

Il lungo capitolo 4 ha dimostrato come il GECT costituisca una persona giuridica di tipo nuovo, creata e inserita nel diritto comunitario, nonostante le numerose interazioni con il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale. Senza ripetere le tediose ma necessarie analisi giuridiche dei capitoli 4 e 5, sottolineiamo tuttavia i tre elementi principali apportati dal carattere comunitario del regolamento, relativi alla persona giuridica che esso permette di istituire.

In primo luogo, e malgrado le difficoltà sollevate nel capitolo precedente in merito all'effetto uniforme del regolamento - soprattutto in relazione alla procedura di autorizzazione preventiva di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento in esame e al ricorso al diritto nazionale che esso consente -, le norme stabilite dal regolamento sono già applicabili in tutto il territorio della Comunità. Si tratta di un risultato notevole e senza precedenti. Ricordiamo che, sebbene il regolamento menzioni nei suoi considerando l'esistenza di un "*acquis* del Consiglio d'Europa" relativamente al quadro giuridico della cooperazione tra autorità territoriali, il protocollo addizionale alla convenzione quadro che è, in termini di contenuto giuridico, lo strumento principale di questo quadro giuridico del Consiglio d'Europa, è stato ratificato soltanto dai 17 Stati membri di tale istituzione, solo 10 dei quali sono membri dell'UE⁴⁴⁵. Le norme incluse nel regolamento si applicano quindi all'interno dei 27 Stati membri dell'UE e tra uno Stato e l'altro, senza riserve o altri espedienti. Sebbene sia evidente che l'armonizzazione non costituisce un fine in sé e che è necessario tenere in considerazione e preservare la diversità e le particolarità dei territori e della loro organizzazione istituzionale⁴⁴⁶, ciò non impedisce che tutte queste cooperazioni possano essere collegate a uno strumento giuridico unico e applicabile ovunque. Questo costituisce di per sé un primo fattore, che dovrebbe produrre una significativa diffusione delle pratiche di cooperazione tra autorità territoriali in Europa. Come ha dimostrato lo studio sulla cooperazione transeuropea tra autorità territoriali realizzato per conto del Comitato delle regioni, il "modello delle Euroregioni"⁴⁴⁷ ha ottenuto un certo successo, il che dimostra come una soluzione europea comune possa rivelarsi allettante per gli attori interessati. Conseguentemente, sotto questo profilo il GECT dovrebbe rappresentare una sicura attrattiva.

In secondo luogo, il fondamento comunitario delle norme applicabili alla cooperazione garantisce la loro effettiva applicazione. Nel diritto comunitario, infatti, quest'ultima è garantita da meccanismi

giurisdizionali e non (il controllo esercitato dalla Commissione, dal Parlamento europeo e, perché no, dal Comitato delle regioni), mentre l'applicazione del diritto internazionale soffre della mancanza di meccanismi di controllo. Sovente la pratica della cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale è basata su una combinazione tra spirito d'iniziativa e *fai-da-te* giuridico. L'inclusione di norme relative al quadro giuridico in un regolamento comunitario garantisce che i principi concernenti l'applicazione del diritto comunitario (ben noti, collaudati ed efficaci) vengano mobilitati onde consentire il successo della cooperazione tra autorità territoriali infrastatali, eventualmente anche con i rispettivi Stati membri.

Il terzo elemento, strettamente connesso al precedente, è la possibilità, esplicitamente codificata all'articolo 15 del regolamento relativo al GECT, di assoggettare le norme relative alla cooperazione a un controllo giurisdizionale proprio grazie al ricorso a tale strumento giuridico. A giudizio degli esperti ciò costituisce un progresso rilevante, che dovrebbe consentire di assicurare in tempi brevi la necessaria certezza giuridica al funzionamento normalizzato della cooperazione territoriale. Tanto più che gli organi giurisdizionali potranno essere aditi sia dai partner di una convenzione che istituisce un GECT, sia da terzi (e in particolare dai cittadini, ai quali viene garantito, relativamente ad alcuni loro diritti fondamentali, l'accesso al proprio "giudice naturale"⁴⁴⁸) che si rivolgeranno agli organi giurisdizionali nazionali, nonché dagli Stati membri o dalla Commissione, che potranno eventualmente adire l'organo giurisdizionale comunitario.

A tale proposito, gli esperti che hanno realizzato il presente studio sono rimasti molto sorpresi della reazione degli operatori del settore alle disposizioni relative alla competenza giurisdizionale. Ciò che per i giuristi costituisce un rilevante progresso, atto a consolidare norme giuridiche innovative nell'ambito degli ordinamenti giuridici nazionali e a livello comunitario, viene invece visto dagli operatori come una deviazione dallo spirito della cooperazione territoriale, che, essi fanno notare, è un processo cooperativo e non contenzioso. In seguito ad ampie discussioni, siamo giunti alla conclusione che tale reazione presenti delle analogie con la posizione degli Stati che, prima dell'avvento dell'ordinamento giuridico comunitario e della CEDU, ritenevano sì che le loro relazioni reciproche dovessero basarsi su delle norme, ma anche che ciascuno di essi rimanesse l'unico garante della loro applicazione. Di fatto, questa è tuttora, in buona sostanza, la situazione dell'ordinamento giuridico internazionale. Tuttavia, accettando di avviare il processo d'integrazione comunitaria, alcuni Stati europei hanno accettato non solo di stabilire delle norme che disciplinassero le loro relazioni, ma anche, all'occorrenza, che l'osservanza di dette norme potesse essere controllata dagli organi giurisdizionali. Per questo motivo il diritto comunitario, pur essendo emanazione del diritto internazionale, è divenuto un ordinamento giuridico a sé stante. I responsabili delle autorità territoriali devono essere in grado di tradurre in pratica, riguardo alle norme della cooperazione transfrontaliera, il mutamento intervenuto nel rapporto tra le norme giuridiche e gli Stati europei. Le norme esistono e, ove necessario, la loro applicazione sarà garantita da un organo giurisdizionale. Di sicuro ciò rappresenta un cambiamento rispetto alle pratiche attuali, ma gli esperti ritengono che all'epoca, per gli Stati europei, una siffatta concessione fosse più difficile di quanto non lo sia oggi per le autorità territoriali impegnate in processi cooperativi.

2. *La possibilità per gli Stati di essere attori della cooperazione territoriale*

Come abbiamo dimostrato nei primi due capitoli del presente studio, il diritto della cooperazione transfrontaliera è stato fondato sulla premessa, rimasta a lungo incontestata, che lo Stato non potesse essere un attore della cooperazione transfrontaliera, poiché le relazioni tra autorità territoriali infrastatali sono di natura diversa rispetto a quelle tra Stati. Fino a poco tempo fa, la possibilità che uno Stato divenisse membro di una struttura unica di cooperazione accanto alle autorità locali e regionali (ed eventualmente ad altri attori⁴⁴⁹) sarebbe stata considerata un'aberrazione giuridica. Eppure è la soluzione adottata dal regolamento, e il capovolgimento delle regole del gioco fin qui applicate alla cooperazione transfrontaliera (che cambia di natura oltre che di nome) offre prospettive molto interessanti.

La presenza dello Stato accanto alle autorità locali e regionali si rivela spesso necessaria, soprattutto in vista di una cooperazione di natura strategica e non esclusivamente operativa⁴⁵⁰, tanto più che la cooperazione territoriale nel contesto comunitario è anzitutto il prodotto di una visione strategica, e non solo la risposta alle sfide operative locali, quali quelle esistenti nelle cooperazioni transfrontaliere avviate da autorità di prossimità (come ad esempio la gestione comune di un servizio pubblico transfrontaliero). Infatti, la Comunità europea (segnatamente la Commissione, agli inizi e tuttora) ha definito e orientato le priorità fissate nel quadro dell'iniziativa comunitaria Interreg per più di quindici anni, e attualmente lo fa mediante l'obiettivo prioritario n. 3 della politica di coesione. Siffatti orientamenti strategici sono enunciati piuttosto chiaramente, oltre che nel summenzionato documento adottato dal Consiglio il 5 ottobre 2006, nell'articolo 6 del regolamento relativo al FESR (riprodotto nell'allegato 2), che stabilisce priorità distinte per ciascuno dei tre tipi di cooperazione (transfrontaliera, transnazionale e interregionale). La dimensione strategica è altresì sottolineata dal Comitato delle regioni, il quale auspica che l'UE adotti "una visione più ampia e più a lungo termine di tutte le proprie regioni frontaliere"⁴⁵¹. Si tratta della stessa logica della *governance* a più livelli promossa dalla Commissione europea⁴⁵². Sotto questo profilo, è interessante notare come lo stesso concetto di *governance* a più livelli sia scaturito dall'osservazione del principio di partenariato e dalla sua attuazione nell'ambito della politica strutturale della Comunità sin dal 1988⁴⁵³, e come solo la cooperazione transfrontaliera, per via della particolare struttura del diritto che ne disciplinava le attività, sfuggisse all'applicazione di tale principio nel quadro della politica strutturale dell'UE. Da questo punto di vista, ora esiste anche un importantissimo *mainstreaming* della cooperazione territoriale, grazie alla reintroduzione degli Stati membri nel novero degli attori di una dimensione così rilevante della coesione territoriale dell'UE.

In secondo luogo, la possibile partecipazione degli Stati a un GECT in qualità di membri consente di tenere conto della diversità delle realtà statali in seno all'Unione europea allargata. In effetti, vi sono rilevanti differenze tra gli Stati membri in termini di dimensioni e strutture istituzionali. Sei dei nuovi Stati membri dell'UE erano entità infrastatali appena quindici anni prima della loro adesione. Alcuni di essi hanno attivamente partecipato a processi di cooperazione transfrontaliera e non volevano che il loro nuovo statuto di Stati li escludesse da partenariati esistenti da tempo e ormai consolidati. Ad esempio, attualmente la Slovenia è uno Stato membro dell'Unione, ma già nel 1978 era membro della comunità di lavoro Alpe Adria in qualità di Repubblica della Federazione socialista di Jugoslavia. In

seguito alla proclamazione e al riconoscimento della sua indipendenza, la Slovenia ha deciso di continuare a partecipare a tale struttura nella sua nuova veste di Stato. Pertanto, la possibile eterogeneità della composizione di un GECT può consentire, ad esempio, la cooperazione tra grandi regioni e piccoli Stati, che può apparire complessa sotto il profilo giuridico, ma che è del tutto logica sotto quello delle realtà economiche e sociali⁴⁵⁴. Oltre alle dimensioni degli Stati, anche le differenze in termini di ripartizione interna delle competenze - o anche di organizzazione istituzionale strutturale, dal momento che taluni Stati non dispongono di autorità a livello regionale - fanno sì che gli Stati scarsamente decentrati siano indotti più rapidamente a partecipare a una cooperazione territoriale in qualità di partner, poiché sono le loro competenze proprie a essere messe in gioco. Diversamente, in uno Stato molto decentralizzato, regionalizzato o federale, per realizzare il medesimo obiettivo dovranno essere mobilitate solo le competenze di cui sono titolari le autorità infrastatali.

L'inclusione degli Stati tra gli attori diretti della cooperazione - non più confinati nel ruolo di disciplina riconosciuto loro dal diritto del Consiglio d'Europa o dagli accordi quadro bilaterali - risponde a una serie di necessità. Per questo motivo, malgrado le riserve giuridiche che essa solleva, tale partecipazione dovrebbe ugualmente dar luogo a sviluppi importanti della pratica.

3. *Una maggiore diversità delle formule di cooperazione*

Il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT consente, mediante il ricorso a un unico strumento, la gestione di numerose situazioni diverse, in termini di obiettivi della cooperazione⁴⁵⁵ o di possibile eterogeneità dei partner. Alla fine del capitolo 4 abbiamo sottolineato come, in base a tale regolamento, si sarebbero istituiti diversi tipi di GECT e come, sotto il profilo giuridico, tali diverse categorie comportino evidentemente regimi giuridici distinti.

Tale complessità giuridica, che non va trascurata, non deve tuttavia farci dimenticare che la facoltà di ricorrere a cooperazioni fondate sulla composizione eterogenea e all'occorrenza asimmetrica di un GECT dovrebbe ampliare considerevolmente le possibilità della cooperazione territoriale e promuovere lo sviluppo quantitativo, e probabilmente qualitativo, delle cooperazioni. Sarà possibile evitare la ricerca, talvolta insensata, di una simmetria istituzionale ideale sull'altro versante della frontiera, volta ad integrare nel quadro giuridico esistente un'azione nell'ambito della quale la realtà delle esigenze non corrisponde alla ripartizione delle competenze.

Naturalmente, la complessità e la varietà delle situazioni comporta lo svantaggio della relativa imprecisione delle norme giuridiche che figurano nel regolamento, come abbiamo rilevato nei capitoli 4 e 5, e quindi un livello di certezza giuridica tuttora insufficiente. Tuttavia, è bene non dimenticare che i partner, al momento di costituire un GECT, non devono accontentarsi di ricercare nel regolamento o in una normativa nazionale le norme applicabili alla specificità della loro relazione. Essi hanno infatti la possibilità di redigere una convenzione e degli statuti, contenenti norme giuridiche che s'imporranno ai partner e persino alle disposizioni del diritto interno, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento. Nella logica del regolamento vi è dunque una "gestione decentralizzata" della complessità giuridica, che affida ai partner di ciascun GECT il compito di

adattare e di adottare un quadro giuridico idoneo alle rispettive situazioni e alle esigenze comuni, nell'ambito degli strumenti giuridici che daranno origine al GECT.

4. *Rilevanza del GECT ai fini di diverse modalità di cooperazione*

Il GECT, così com'è concepito nel regolamento, svolge simultaneamente tre funzioni distinte.

In primo luogo, esso dovrebbe costituire lo strumento per eccellenza ai fini della gestione di un programma di cooperazione territoriale, in virtù dell'obiettivo prioritario n. 3, della politica strutturale per il periodo 2007-2013. Esso consente infatti di riunire in un quadro transfrontaliero tutti gli attori interessati nell'ambito di una struttura giuridica comune, di diritto comunitario, atta a gestire in modo totalmente integrato i fondi comunitari destinati a un programma operativo concepito nel quadro dell'obiettivo di cooperazione territoriale, come definito all'articolo 12 del regolamento relativo al FESR⁴⁵⁶. Purtroppo, l'adozione simultanea del regolamento relativo al GECT e di quelli relativi ai fondi strutturali non ha comunque permesso di ideare un GECT preventivamente o parallelamente al processo di programmazione dei fondi strutturali. Saranno altresì importanti i tempi di preparazione e di negoziazione dell'impianto giuridico di un GECT, tanto più che le pertinenti disposizioni di diritto interno non esistono ancora nella maggior parte degli Stati. Il GECT è quindi del tutto idoneo a svolgere una siffatta funzione, ma purtroppo, per ragioni di calendario, non è stato possibile assegnargli questo ruolo per il periodo di programmazione 2007-2013.

In secondo luogo, un GECT dovrebbe costituire il quadro nell'ambito del quale gestire una cooperazione territoriale strategica che riunisca i diversi attori interessati e competenti. Malauguratamente, in ragione del carattere eccessivamente restrittivo del testo dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento, non sembra possibile che un GECT svolga un siffatto ruolo strategico, poiché, ai sensi del suddetto articolo, tutti i compiti devono rientrare nella competenza di ciascun membro. Ciò è senz'altro deplorabile, ma non troppo grave, perché un'attività di coordinamento dei punti di vista e delle attività, nonché dello scambio di informazioni e di pratiche, non necessita affatto di una struttura dotata di personalità giuridica propria (anche se il GECT rappresenterebbe uno strumento utile per assicurare una siffatta gestione comune, qualora tale attività strategica fosse sostenuta da un programma comunitario).

In terzo luogo, il GECT può costituire, segnatamente in un quadro transfrontaliero, uno strumento idoneo per la gestione operativa comune di un programma o di un'infrastruttura che interessino più partner. La personalità giuridica del GECT gli consente quindi di agire in nome e per conto dei suoi membri e di assumere personalmente i diritti e gli obblighi afferenti a tale attività. L'efficacia di un siffatto utilizzo del GECT dipenderà tuttavia in larga misura dalle norme del diritto dello Stato membro in cui il GECT avrà la sede e dove probabilmente svolgerà la sua attività principale. Non è dunque possibile pronunciarsi in termini generali riguardo alla pertinenza di un GECT siffatto, che dipende più degli altri dalle condizioni giuridiche locali della sua istituzione, soprattutto perché esso sarebbe indotto a svolgere esso stesso un'azione pubblica per conto dei suoi membri, fattore che comporterebbe una complessa rete di nuovi rapporti giuridici.

B. LA DIVERSITÀ DEGLI ATTORI E DELLE ASPETTATIVE

Finora abbiamo esaminato in termini generali il quadro giuridico della cooperazione territoriale e le potenzialità che essa offre, ma ora è opportuno osservare che non tutti gli attori potenzialmente interessati alle nuove modalità di cooperazione si trovano in situazioni identiche. Oltre all'evidente diversità degli attori, è altresì opportuno notare che, all'interno di ciascuna delle categorie cui essi appartengono, le aspettative si differenziano soprattutto riguardo alle esperienze acquisite in materia di cooperazione (più sovente transfrontaliera).

Distinguiamo qui di seguito tre categorie di attori. I membri potenziali di un GECT (1), gli Stati (naturalmente anch'essi membri potenziali di un GECT, ma il cui ruolo, soprattutto a motivo dei numerosi rinvii al diritto interno effettuati dal regolamento, non può limitarsi a quello di membri di un GECT, ragion per cui formeranno qui oggetto di una trattazione separata) (2) e le istituzioni comunitarie (3), in primo luogo la Commissione (che esegue il bilancio comunitario ed è quindi incaricata di attuare, in associazione con gli Stati, la politica di coesione comunitaria), ma anche il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni, sul quale concentreremo principalmente l'attenzione in quanto committente del presente studio.

1. *La diversità dei partner che possono istituire un GECT*

Nella sezione B del capitolo 4 abbiamo preso in esame gli attori che possono diventare membri di un GECT ai sensi del regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006. Rinviamo quindi il lettore a quel capitolo per la definizione dei suddetti membri. Tuttavia, è ben presto emersa una divisione fondamentale tra i rappresentanti delle autorità territoriali e delle loro associazioni. Gli attori che hanno maturato esperienze nel settore della cooperazione territoriale (sia transfrontaliera che transnazionale o interregionale), e in particolare quelli la cui pratica si basa su una struttura di cooperazione relativamente operativa, sottolineano infatti la complessità dell'attuazione del regolamento: le incertezze riguardo alle conseguenze giuridiche del regolamento sui loro ordinamenti giuridici interni e l'onerosità delle procedure di controllo preventivo della partecipazione sono elementi che li inducono a dubitare dei vantaggi, almeno a breve termine, che potrebbero ottenere strutturando la loro cooperazione nel quadro di un GECT. Viceversa, i rappresentanti delle autorità territoriali che hanno un'esperienza limitata o inesistente in materia si aspettano molto dal regolamento. Probabilmente entrambi gli atteggiamenti sono eccessivi. Per quanto riguarda i primi, l'adozione di misure nazionali relative al regolamento e un adeguato lavoro d'informazione dovrebbero consentire il superamento di tali apprensioni. Quanto ai secondi, è importante che gli attori comprendano che il regolamento non produce di per sé alcun effetto giuridico diretto. Esso offre ad attori di diversa natura la possibilità di costituire un GECT, ma non su iniziativa degli attori sul campo (si tratta dunque di un processo istitutivo "dal basso", dal momento che l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento conferisce espressamente ai futuri membri del GECT il diritto e l'iniziativa della sua creazione). Occorre fornire a questi attori una competenza adeguata, segnatamente nel quadro delle associazioni europee di autorità territoriali, purché il quadro istituzionale e giuridico nazionale conferisca loro competenze sufficientemente concrete e sostanziali da consentire la cooperazione.

In ogni caso di specie, i membri potenziali dovranno effettuare un'analisi costi/benefici prima di impegnarsi nella procedura, relativamente complessa e dispendiosa in termini di tempo⁴⁵⁷, dell'istituzione di un GECT. In realtà il regolamento afferma esplicitamente, soprattutto nel considerando 15, che il ricorso al GECT non è affatto obbligatorio. Di conseguenza, i motivi principali per la costituzione di un GECT - accesso a una struttura giuridica di diritto comunitario e soprattutto acquisizione della personalità giuridica da parte della struttura di cooperazione - devono corrispondere a un'esigenza reale nel quadro della cooperazione in questione. Può darsi che la forma relativamente onerosa di un GECT non si riveli necessaria per taluni progetti di cooperazione e che il mantenimento o, in una prima fase, lo sviluppo di una cooperazione meno formale e più flessibile in termini giuridici rifletta meglio le esigenze immediate dei partner. Osserviamo tuttavia che, nell'ambito di una prospettiva istituzionalista e funzionalista, la costituzione di una struttura giuridica forte e sostenibile si andrà consolidando durante il corso della cooperazione, aspetto di cui si dovrebbe tenere conto nel soppesare gli interessi.

2. *Gli Stati membri*

Come abbiamo sottolineato esaminando le potenzialità di tale cooperazione territoriale, le situazioni degli Stati membri in materia di cooperazione territoriale sono molto diverse. Infatti, nel caso di uno Stato membro di dimensioni ridotte, la maggior parte del suo territorio si troverà in una "zona frontaliere". Di conseguenza, le regioni degli Stati vicini possono apparire come potenziali partner idonei, e probabilmente l'organizzazione istituzionale e territoriale del potere non sarà molto decentralizzata, in quanto le modeste dimensioni dello Stato non lo renderanno necessario. Diversa sarà la situazione di uno Stato membro molto grande e decentrato. Inoltre, è possibile che le precedenti esperienze di cooperazione abbiano già condotto a un'evoluzione o a un adattamento del quadro legislativo o amministrativo interno, che dovranno essere adeguati, ove necessario, ai requisiti previsti dal regolamento relativo al GECT. Al contrario, gli Stati in cui le autorità infrastatali hanno poca esperienza in materia di relazioni esterne saranno probabilmente costretti a sviluppare un nuovo quadro normativo nel quale collocare tali attività.

D'altro canto, gli Stati membri si trovano in una situazione particolarmente complessa per quanto concerne l'attuazione del regolamento. Infatti, essi sono interessati alla sua attuazione per motivi molto diversi, e dunque per loro la difficoltà consisterà nell'adottare un atteggiamento coerente nei diversi ruoli che sono chiamati a svolgere. Gli Stati sono direttamente coinvolti in qualità di membri potenziali di un GECT, il che ci rimanda, *mutatis mutandis*, al paragrafo precedente. Ma sono sempre loro che hanno negoziato (e sono tenuti a rinegoziare entro il 2013) il pacchetto finanziario pluriennale per assicurare un bilancio comunitario oltre l'orizzonte del 2013. A tale titolo, essi saranno interessati ai risultati globali di questa componente della politica strutturale. Nel contempo, in particolare riguardo al regolamento in esame, gli Stati sono altresì i destinatari di obblighi precisi imposti dalla legislazione comunitaria, che sono tenuti a onorare. Il requisito, di cui all'articolo 16 del regolamento, di adottare "le disposizioni che ritengono opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento" impone loro un onere. Essi sono inoltre garanti, in virtù degli obblighi derivanti dal diritto interno e dal diritto internazionale generale, della coerenza dell'azione pubblica interna ed esterna dello Stato inteso in senso lato⁴⁵⁸, comprese cioè le attività svolte dalle

autorità locali e regionali. Naturalmente, il regolamento li autorizza a esercitare un controllo ex ante (articolo 4) o ex post (principalmente gli articoli 6, 13 e 14), ma riteniamo che non si possano ignorare i vincoli e gli obiettivi di cui lo Stato può dover tener conto nell'esercizio delle sue altre funzioni. Per tali motivi, ci sembra opportuno che ciascuno Stato o gli Stati membri nel loro complesso prevedano l'adozione di una strategia dettagliata del loro ruolo nell'ambito della cooperazione territoriale. Naturalmente, il quadro dei PO potrà indicare taluni assi prioritari, ma riteniamo che la riflessione debba spingersi oltre, magari in collaborazione con le istituzioni comunitarie.

Da ultimo, è opportuno richiamare l'attenzione sulla situazione particolare degli Stati membri i cui confini nazionali costituiscano altresì una frontiera esterna dell'Unione. Tuttavia, gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione economica, sociale e territoriale adottati il 5 ottobre 2006 prevedono che "occorre rivolgere un'attenzione particolare alle sfide e alle opportunità rappresentate dal cambiamento delle frontiere esterne dell'Unione, dovuto all'allargamento. Vi è la necessità di promuovere azioni transfrontaliere coerenti che incoraggino l'attività economica da entrambe le parti e che rimuovano gli ostacoli allo sviluppo. A tal fine, la politica di coesione e il nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato nonché, se del caso, il nuovo strumento di preadesione, devono costituire un quadro coerente per tali azioni". È doveroso sottolineare che attualmente ciò non si verifica.

Per quanto concerne gli strumenti giuridici menzionati, attualmente nessuno di essi fa un chiaro riferimento al GECT, che del resto si rivela scarsamente adatto alla cooperazione transfrontaliera. Come abbiamo visto, la sede di un GECT deve essere situata nel territorio di uno Stato membro della Comunità (articolo 8, paragrafo 2, lettera a)), ma il GECT deve essere composto da membri "situati nel territorio di almeno due Stati membri" (articolo 3, paragrafo 2). In tal caso, si può prevedere la partecipazione di un'entità di un paese terzo, qualora la legislazione di quest'ultimo o gli accordi del paese terzo con uno Stato membro lo consentano. Ciò implica tutta una serie di condizioni. Ammesso che queste vengano soddisfatte, non sarà comunque possibile prevedere una collaborazione transfrontaliera bilaterale, dal momento che l'articolo 3, paragrafo 2 impone la partecipazione al GECT di membri situati nel territorio di almeno due Stati membri. Infatti, mentre, allo stato attuale del regolamento relativo al GECT, risultano meno gravi i problemi giuridici connessi all'inclusione di attori provenienti da paesi terzi, la cooperazione transfrontaliera - sulla quale insistono i citati orientamenti strategici e il progetto di regolamento relativo alla politica europea di vicinato⁴⁵⁹ - appare tanto più prioritaria per tali Stati membri in quanto gli "effetti di frontiera" saranno maggiormente percepibili alle frontiere esterne dell'UE. Esiste dunque una particolare preoccupazione riguardo a questi Stati membri, che dovrebbe essere oggetto di un trattamento specifico a livello comunitario.

3. *Gli attori comunitari*

La Commissione è fortemente interessata a che lo strumento relativo al GECT venga utilizzato correttamente, e ciò per due motivi. In primo luogo, come abbiamo visto nel primo capitolo, la Commissione sostiene sin dal 1975 le azioni di cooperazione transfrontaliera, poi transnazionale e interterritoriale, poiché ritiene che esse costituiscano delle priorità politiche del processo di integrazione. In secondo luogo la Commissione, in qualità di responsabile dell'esecuzione del bilancio comunitario⁴⁶⁰, è interessata a disporre di uno strumento di gestione dei fondi comunitari nel quadro

dell'obiettivo prioritario della cooperazione territoriale, inserito nei regolamenti pubblicati nel luglio 2006⁴⁶¹, allo scopo di evitare di incorrere nelle critiche della Corte dei conti⁴⁶², da un lato e, dall'altro, nel biasimo del Parlamento europeo nel quadro della procedura di scarico sull'esecuzione del bilancio. Inoltre, il regolamento relativo al GECT e la possibilità che esso offre di associare Stati membri e autorità locali e regionali in una struttura giuridica di diritto comunitario, in un quadro transfrontaliero o transnazionale e nell'ambito di programmi cofinanziati mediante il bilancio comunitario, costituisce un'attuazione esemplare dei principi della *governance* europea, enunciati dalla Commissione nel suo Libro bianco del 2001⁴⁶³. Il regolamento assegna altresì alla Commissione la responsabilità di presentare "entro il 1° agosto 2011 [...] un rapporto sull'attuazione del presente regolamento e proposte di modifica, se del caso". Da ultimo la Commissione, nella sua veste di custode dei Trattati, ha il compito generale di garantire il rispetto del diritto comunitario nel suo insieme, comprese le disposizioni relative alla cooperazione territoriale.

Il Parlamento europeo sostiene da lungo tempo lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera nell'ambito del processo di integrazione europea⁴⁶⁴. Inoltre, esso ha svolto un ruolo attivo nell'ambito dell'adozione del regolamento. Dei 41 emendamenti proposti dal Parlamento in prima lettura, 34 sono stati inseriti dalla Commissione nella sua proposta riveduta di regolamento e la maggior parte di questi ultimi ha superato l'esame del Consiglio. Il Parlamento ha altresì esercitato una certa pressione sugli Stati membri affinché adottassero il regolamento in esame contemporaneamente a quelli relativi ai fondi strutturali, il che ha consentito un'adozione rapida di tale normativa dal contenuto innovatore. Va ricordato che il ruolo del Parlamento nell'ambito della politica strutturale comunitaria è piuttosto limitato, giacché solo i regolamenti relativi al FESR e al Fondo sociale europeo sono soggetti alla procedura di codecisione. Questi ultimi regolamenti, inoltre, sono subordinati al regolamento recante disposizioni generali sui fondi strutturali⁴⁶⁵, riguardo al quale il Parlamento può emettere soltanto un parere conforme. Ne consegue che il Parlamento ha un forte interesse a seguire l'applicazione di un regolamento all'adozione del quale esso ha tanto contribuito.

Infine, il Comitato delle regioni è senza dubbio l'attore comunitario maggiormente interessato a seguire e a promuovere la corretta applicazione del regolamento. Sul piano istituzionale, è noto che il Comitato dispone unicamente di un potere consultivo; tuttavia, tale potere riveste un'importanza particolare in materia di cooperazione transfrontaliera, poiché si tratta dell'unica materia in cui il Comitato delle regioni ha una competenza consultiva specifica, come espressamente sancito dal Trattato CE⁴⁶⁶. Più precisamente, il riferimento alla cooperazione transfrontaliera è l'unico incluso nel Trattato e ciò attribuisce a tale ambito un legame particolare ed esclusivo, dal punto di vista del diritto primario, con il Comitato delle regioni. D'altro canto, il Comitato delle regioni è espressamente menzionato nel regolamento relativo al GECT, dal momento che l'articolo 5, paragrafo 1, stabilisce che, dopo aver proceduto alla registrazione di un GECT, "i membri [del GECT] informano gli Stati membri interessati e il Comitato delle regioni della convenzione nonché della registrazione e/o pubblicazione degli statuti". Tale formulazione risulta meno precisa e ambiziosa rispetto a quella proposta dal Comitato delle regioni (nel suo parere del 18 novembre 2004 sul progetto della Commissione relativo al GECT), la quale recitava come segue: "la convenzione è notificata a tutti i suoi membri e agli Stati membri ed al Comitato delle regioni. Il Comitato include la convenzione in un registro di tutte le "Convenzioni di cooperazione transeuropea", accessibile al pubblico"⁴⁶⁷. Il

Parlamento ha ripreso questa idea nella posizione adottata in prima lettura, aggiungendo però la Commissione tra i destinatari della notifica e prevedendo che "la Commissione iscrive la convenzione in un registro pubblico di tutte le convenzioni di GECT"⁴⁶⁸. La Commissione, nella sua proposta modificata, manterrà l'idea della notifica al Comitato delle regioni, ma non quella del registro. Per questi due motivi il Comitato delle regioni ha un interesse del tutto particolare a promuovere lo sviluppo della cooperazione territoriale, che esso ha difeso sin dalle sue origini⁴⁶⁹.

Alle luce delle suddette ragioni, anche la Commissione ha un interesse prioritario a garantire un particolare monitoraggio dello sviluppo della cooperazione territoriale.

C. PROPOSTE

In base agli elementi esposti nel presente capitolo e agli insegnamenti tratti dallo studio particolareggiato del regolamento relativo al GECT e delle questioni giuridiche connesse alla sua attuazione, ci sembra possibile formulare alcune proposte allo scopo di garantire, nel quadro comunitario e grazie alle potenzialità fornite dal nuovo strumento giuridico, le condizioni del mutamento della cooperazione tra enti pubblici.

1. *Per le autorità territoriali*

Allo stato attuale delle conoscenze trasmesse alle autorità territoriali, i responsabili contattati nel quadro di due seminari organizzati a Bruxelles nel maggio e nel settembre del 2006, nonché quelli incontrati nel corso di un seminario su questo tema organizzato dall'Assemblea delle regioni d'Europa e del dibattito con gli attori territoriali a margine degli *Open Days* svoltisi a Bruxelles all'inizio di ottobre del 2006, hanno sottolineato tre elementi principali:

1. la mancanza di informazioni riguardo agli elementi principali del GECT e ai suoi potenziali vantaggi;
2. le apprensioni riguardo all'incertezza giuridica che caratterizza l'attuazione del regolamento;
3. la volontà di concentrare gli sforzi su azioni di cooperazione concrete e non su studi giuridici e costruzioni istituzionali.

Ne consegue che sarebbe opportuno garantire:

- la più ampia diffusione possibile delle informazioni sul GECT e le sue caratteristiche, nonché sulle difficoltà e le conseguenze giuridiche,
- il monitoraggio della realizzazione dei quadri giuridici nazionali e, una volta che questi siano disponibili e utilizzabili, la redazione di brevi vademecum sulle procedure da seguire per l'istituzione di un GECT.

In particolare, tali guide dovranno suggerire ai candidati all'istituzione di un GECT di procedere nel modo seguente:

- A. *analizzare le esigenze e l'obiettivo della cooperazione;*
 - B. *individuare le competenze necessarie per l'attuazione della cooperazione prevista;*
 - C. *individuare i partner che possiedono le competenze necessarie in ciascuno dei territori previsti (la nozione di territorio non è pertinente nel caso di una cooperazione interregionale);*
 - D. *esaminare i diversi quadri giuridici nazionali disponibili e individuare quello o quelli maggiormente atto(i) a disciplinare in via sussidiaria la struttura di cooperazione comune, in funzione sia dell'obiettivo della cooperazione che della natura dei partner (il che consentirà di determinare l'ubicazione della sede);*
 - E. *verificare che la soluzione prevista possa essere autorizzata dalle rispettive autorità nazionali, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento comunitario relativo al GECT;*
 - F. *realizzare, tenendo conto dei parametri sopraelencati, un'analisi costi/benefici relativa all'istituzione di un GECT rispetto alla realizzazione della stessa cooperazione secondo altre modalità (purché possibili);*
 - G. *procedere alla negoziazione e alla redazione della convenzione e degli statuti con tutti i partner interessati (e, se del caso, con le autorità di controllo, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento, onde evitare qualsiasi ulteriore problema);*
 - H. *dopo che il contenuto della convenzione e degli statuti è stato concordato dai membri interpellati, avviare la procedura per la richiesta di autorizzazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento relativo al GECT;*
- preparare una comunicazione in cui si dimostri che l'istituzione del GECT rientra a pieno titolo e in quanto tale nella realizzazione dell'obiettivo della cooperazione territoriale.

2. *Per gli Stati membri*

Gli Stati membri sono tenuti a osservare il regolamento comunitario relativo al GECT, nonché ad adottare le disposizioni che reputano opportune per assicurarne l'effettiva applicazione.

A nostro giudizio, oltre all'opportuno lavoro legislativo e/o regolamentare che essi dovranno svolgere⁴⁷⁰, l'adozione di una strategia nazionale relativa alla cooperazione territoriale in ambito comunitario (o al di là di esso, per gli Stati situati alle frontiere esterne dell'UE) - quale quella abbozzata nel punto B.2 del presente capitolo - costituirebbe uno strumento di *governance* utile e interessante per tutti gli attori coinvolti.

3. *Per le istituzioni comunitarie*

3.1 **La Commissione**

Considerate le difficoltà giuridiche e di calendario che occorre affrontare per garantire l'effettiva attuazione del GECT nel quadro dell'obiettivo prioritario della cooperazione territoriale per il periodo 2007-2013, appare auspicabile che la Commissione promuova il ricorso a siffatte strutture,

eventualmente acconsentendo a sostenere progetti pilota il cui obiettivo principale sia la costituzione di un GECT, allo scopo di far acquisire a tutti gli attori un'esperienza utile riguardo al funzionamento di tale struttura del tutto nuova. Inoltre, potrebbe rivelarsi necessario garantire un'assistenza tecnica in funzione delle esigenze, segnatamente giuridiche.

La Commissione dovrebbe altresì assicurare, in base alle informazioni che le saranno comunicate ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento relativo al GECT, la pubblicità delle misure di attuazione, almeno in misura equivalente a quanto essa fa per le direttive⁴⁷¹. La Commissione potrebbe realizzare un siffatto lavoro di informazione e di monitoraggio in collaborazione con il Comitato delle regioni (cfr. infra).

3.2 Il Parlamento europeo

Il Parlamento potrebbe garantire un monitoraggio annuale dell'attuazione del regolamento mediante la sua commissione per lo sviluppo regionale, all'occorrenza in collaborazione con il Comitato delle regioni (cfr. infra).

3.3 Il Comitato delle regioni

A motivo della legittimità particolare ad esso attribuita in relazione a questa tematica (come si è visto al punto B.3) e del ruolo specifico conferitogli dall'articolo 5 del regolamento relativo al GECT, nonché delle osservazioni fatte nel presente studio, suggeriamo al Comitato delle regioni di sviluppare la sua azione nell'ambito della cooperazione territoriale lungo due assi: l'informazione e il monitoraggio.

La complessità della materia e degli sviluppi a cui essa darà luogo nell'ambito della sua attuazione⁴⁷² ci induce a suggerire al Comitato delle regioni di dare ampia diffusione al presente studio e di:

1. elaborare uno strumento specifico per il monitoraggio della cooperazione territoriale mediante il GECT, nonché per la creazione di una base dati operativa e pubblica sui GECT in Europa. Tale base dati conterrebbe le informazioni relative ai GECT esistenti e potrebbe inoltre, per mezzo di un accordo interistituzionale con la Commissione, comprendere le misure nazionali rilevanti ai fini dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1082/2006.
Sarebbe opportuno elaborare un progetto per la costituzione di tale base dati, che coordini sia la struttura della raccolta e della messa in linea dei dati sia l'architettura informatica di siffatto strumento;
2. realizzare, entro il 1° agosto 2007 o più probabilmente il 2008 o anche il 2009, uno studio comparativo sui quadri giuridici nazionali in cui si iscrivono o possono iscriversi i GECT. I summenzionati vademecum potrebbero essere realizzati sulla base di tale studio;
3. nominare un relatore, che presenti al Comitato delle regioni un resoconto sulla cooperazione territoriale, se necessario con cadenza annuale, sottolineando i progressi compiuti e i problemi da risolvere. Ciò consentirebbe di elaborare delle proposte in vista dell'adozione di un parere del Comitato, considerato che la Commissione dovrà stilare una relazione sulla base del regolamento e proporre eventuali modifiche. Il Comitato delle regioni si porrebbe come istituzione

specializzata in materia, secondo quanto previsto dall'articolo 265 del Trattato CE. Il lavoro del relatore si fonderebbe soprattutto sulla base dati di cui alla proposta n. 1;

4. creare un Osservatorio della cooperazione territoriale, di cui sarebbe responsabile il Comitato da solo o in collaborazione con altre istituzioni (in quest'ultimo caso, il ruolo specifico del Comitato delle regioni dovrebbe essere chiaramente garantito in un accordo interistituzionale).

Se del caso, l'osservatorio potrebbe essere realizzato in partenariato con una o più associazioni di autorità territoriali interessate o con associazioni scientifiche.

Se del caso, l'osservatorio potrebbe essere incaricato della gestione della base dati di cui alla proposta n. 1;

5. promuovere e sostenere la creazione di una rete dei GECT esistenti, che potrà essere collegata al Comitato mediante una convenzione oppure essere indipendente, nel qual caso potrà essa stessa assumere la forma giuridica di un GECT. La rete potrebbe essere gestita dall'osservatorio di cui alla proposta n. 4;
6. proporre la creazione di un comitato di contatto che riunisca le istituzioni comunitarie interessate e gli Stati membri, sulla falsariga del meccanismo introdotto dall'articolo 42 del regolamento relativo all'istituzione di un GEIE. Il fondamento giuridico di tale proposta del Comitato delle regioni dovrebbe essere il ruolo particolare che gli viene conferito in materia di cooperazione transfrontaliera dall'articolo 265 del Trattato CE.

Il comitato di contatto potrebbe essere strutturato attorno all'osservatorio di cui alla proposta n. 4.

Le proposte che presentiamo al Comitato delle regioni non sono necessariamente cumulative. La proposta n. 1 ci sembra un presupposto atto a facilitare la realizzazione di quelle successive; tuttavia, le proposte successive potrebbero essere realizzate anche senza tale base dati.

Quanto alle proposte da 2 a 6, esse sono graduate in ordine d'intensità crescente in termini di investimento, di mezzi e capitale politico, che il Comitato delle regioni desidera effettuare nel monitoraggio della cooperazione territoriale. I possibili legami tra le diverse proposte sono solo delle tracce di possibili sviluppi: ciascuna di esse, infatti, potrà essere realizzata indipendentemente dalle altre.

ALLEGATI

I. REGOLAMENTO (CE) N. 1082/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 5 LUGLIO 2006, RELATIVO A UN GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE (GECT)

(Gazzetta ufficiale L 210 del 31.7.2006, pagg. 19-24)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il Trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 159, terzo comma,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo [1],

visto il parere del Comitato delle regioni [2],

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del Trattato [3],

considerando quanto segue:

- (1) l'articolo 159, terzo comma, del Trattato dispone che azioni specifiche possano essere adottate al di fuori dei fondi di cui al primo comma dello stesso articolo per realizzare l'obiettivo di coesione economica e sociale previsto dal Trattato. Lo sviluppo armonioso del territorio della Comunità nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale comportano il potenziamento della cooperazione territoriale. A tal fine occorre adottare le misure necessarie a migliorare le condizioni in cui si attuano le azioni di cooperazione territoriale;
- (2) considerate le notevoli difficoltà incontrate dagli Stati membri, in particolare dalle autorità regionali e locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in un contesto di legislazioni e procedure nazionali differenti, si impongono misure appropriate per ovviare a tali difficoltà;
- (3) tenuto conto in particolare dell'aumento del numero di frontiere terrestri e marittime della Comunità a seguito dell'allargamento, è necessario facilitare il rafforzamento della cooperazione territoriale all'interno della Comunità;
- (4) gli strumenti esistenti, quali il gruppo europeo di interesse economico, si sono rivelati poco adatti ad organizzare una cooperazione strutturata nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg nel periodo di programmazione 2000-2006;

- (5) l'*acquis* del Consiglio d'Europa fornisce vari quadri di riferimento e opportunità all'interno dei quali le autorità regionali e locali possono cooperare in contesti transfrontalieri. Il presente strumento non è inteso ad aggirare tali quadri siffatti né a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità;
- (6) il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione [4], accresce i mezzi destinati alla cooperazione territoriale europea;
- (7) è ugualmente opportuno agevolare e accompagnare la realizzazione di azioni di cooperazione territoriale che non prevedono alcun contributo finanziario della Comunità;
- (8) per superare gli ostacoli alla cooperazione territoriale è necessario istituire uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consenta di creare, sul territorio della Comunità, gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica denominati "gruppi europei di cooperazione territoriale" (GECT). Il ricorso ad un gruppo dovrebbe essere facoltativo;
- (9) occorre che il GECT sia dotato della capacità di agire in nome e per conto dei suoi membri, segnatamente delle autorità regionali e locali da cui è costituito;
- (10) è necessario che le funzioni e le competenze del GECT siano definite in una convenzione;
- (11) il GECT dovrebbe avere la facoltà di attivarsi o per attuare programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, segnatamente a titolo dei fondi strutturali in conformità del regolamento (CE) n. 1083/2006 e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale [5], oppure per realizzare azioni di cooperazione territoriale unicamente su iniziativa degli Stati membri e delle loro autorità regionali e locali, senza alcun intervento finanziario della Comunità;
- (12) occorre precisare che la costituzione di un GECT non infirma la responsabilità finanziaria delle autorità regionali e locali, come pure quella degli Stati membri, né per quanto riguarda la gestione dei fondi comunitari né per quanto attiene ai fondi nazionali;
- (13) è opportuno precisare che i poteri che un'autorità regionale e locale esercita in quanto autorità pubblica, segnatamente i poteri di polizia e di regolamentazione, non possono essere oggetto di una convenzione;
- (14) è necessario che il GECT stabilisca i propri statuti e si doti di propri organi nonché di norme in materia di bilancio e di esercizio della responsabilità finanziaria;
- (15) le condizioni della cooperazione territoriale dovrebbero essere create conformemente al principio di sussidiarietà sancito nell'articolo 5 del Trattato. In conformità del principio di

ALLEGATO I.

REGOLAMENTO (CE) N. 1082/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 5 LUGLIO 2006,
RELATIVO A UN GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE (GECT)

proporzionalità, enunciato nello stesso articolo, il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento dei suoi obiettivi, il ricorso al GECT rimanendo facoltativo, nel rispetto dell'ordine costituzionale di ciascuno Stato membro;

- (16) l'articolo 159, terzo comma, del Trattato non consente di far rientrare entità di paesi terzi nella legislazione basata su detto articolo. 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,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1: Natura di un GECT

1. Un gruppo europeo di cooperazione territoriale, di seguito denominato "GECT", può essere costituito sul territorio della Comunità alle condizioni e secondo gli accordi previsti dal presente regolamento.
2. L'obiettivo di un GECT è facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, di seguito denominata "cooperazione territoriale" tra i suoi membri di cui all'articolo 3, paragrafo 1, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale.
3. Un GECT ha personalità giuridica.
4. Un GECT gode in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto Stato membro. Esso può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio.

Articolo 2: Diritto applicabile

1. Un GECT è disciplinato:
 - a) dal presente regolamento;
 - b) ove espressamente autorizzato dal presente regolamento, dalle disposizioni della convenzione e degli statuti di cui agli articoli 8 e 9;
 - c) nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, dal diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale.

Laddove ai sensi del diritto comunitario o del diritto internazionale privato sia necessario stabilire quale legislazione disciplini gli atti di un GECT, il GECT è trattato come un'entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale.

2. Se uno Stato membro comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto applicabile di cui al paragrafo 1, lettera c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello Stato membro interessato.

Articolo 3: Composizione di un GECT

1. Un GECT è composto da membri, entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale, che appartengono a una o più delle seguenti categorie:
 - a) Stati membri;
 - b) autorità regionali;
 - c) autorità locali;
 - d) organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi [6].

Le associazioni composte di organismi che appartengono ad una o più di tali categorie possono parimenti essere membri.

2. Un GECT è composto da membri situati nel territorio di almeno due Stati membri.

Articolo 4: Istituzione di un GECT

1. La decisione di istituire un GECT è adottata su iniziativa dei membri potenziali.
2. Ciascun membro potenziale:
 - a) notifica allo Stato membro in virtù della cui legislazione è stato costituito l'intenzione di partecipare a un GECT; e
 - b) invia a tale Stato membro una copia della convenzione e degli statuti proposti di cui agli articoli 8 e 9.
3. A seguito della notifica a norma del paragrafo 2 da parte di un membro potenziale, lo Stato membro interessato approva, tenuto conto della sua struttura costituzionale, la partecipazione al GECT del membro potenziale, a meno che ritenga che tale partecipazione non sia conforme al presente regolamento o alla legislazione nazionale, anche per quanto concerne i poteri e doveri del membro potenziale, o che tale partecipazione non sia giustificata per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico di detto Stato membro. In tal caso, lo Stato membro motiva il proprio rifiuto.

In linea di massima lo Stato membro decide entro tre mesi dalla ricezione di una domanda ammissibile a norma del paragrafo 2.

Nel decidere in merito alla partecipazione di un membro potenziale al GECT, gli Stati membri possono applicare le norme nazionali.

4. Gli Stati membri designano le autorità competenti a ricevere le notifiche e i documenti di cui al paragrafo 2.
5. I membri approvano la convenzione di cui all'articolo 8 e gli statuti di cui all'articolo 9 garantendo la coerenza con l'approvazione degli Stati membri di cui al paragrafo 3 del presente articolo.
6. Eventuali modifiche della convenzione e modifiche sostanziali degli statuti sono approvate dagli Stati membri secondo la procedura di cui al presente articolo. Modifiche sostanziali degli statuti sono quelle comportanti, direttamente o indirettamente, una modifica della convenzione.

Articolo 5: Ottenimento della personalità giuridica e pubblicazione nella Gazzetta ufficiale

1. Gli statuti di cui all'articolo 9 e le eventuali successive modifiche degli stessi sono registrati e/o pubblicati conformemente alla legislazione nazionale applicabile nello Stato membro nel quale il GECT ha la sede sociale. Il GECT ottiene la personalità giuridica il giorno della registrazione o della pubblicazione, a seconda di quale si verifichi per prima. I membri informano gli Stati membri interessati e il Comitato delle regioni della convenzione e della registrazione e/o pubblicazione degli statuti.
2. Il GECT garantisce che, entro dieci giorni lavorativi dalla registrazione e/o dalla pubblicazione degli statuti, sia trasmessa all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee una richiesta di pubblicazione di un avviso nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea che annunci l'istituzione del GECT e indichi la denominazione, gli obiettivi, i membri e la sede sociale.

Articolo 6: Controllo della gestione dei fondi pubblici

1. Il controllo della gestione dei fondi pubblici da parte di un GECT è organizzato dalle autorità competenti dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale. Lo Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale designa l'autorità competente per l'espletamento di tale compito prima di approvare la partecipazione al GECT a norma dell'articolo 4.
2. Laddove richiesto dalla legislazione nazionale degli altri Stati membri interessati, le autorità dello Stato membro in cui un GECT ha la sede sociale concludono accordi affinché le competenti autorità degli altri Stati membri interessati eseguano i controlli sul loro territorio

per gli atti del GECT eseguiti in tali Stati membri e si scambiano tutte le opportune informazioni.

3. Tutti i controlli sono effettuati conformemente a norme di audit internazionalmente riconosciute.
4. Nonostante i paragrafi 1, 2 e 3, qualora i compiti di un GECT di cui all'articolo 7, paragrafo 3, primo o secondo comma, riguardino azioni cofinanziate dalla Comunità, si applica la legislazione pertinente relativa al controllo dei fondi versati dalla Comunità.
5. Lo Stato membro nel quale un GECT ha la sede sociale informa gli altri Stati membri interessati di eventuali difficoltà incontrate durante i controlli.

Articolo 7: Compiti

1. Un GECT esegue i compiti assegnatigli dai suoi membri in conformità del presente regolamento. I compiti sono definiti dalla convenzione approvata dai suoi membri, conformemente agli articoli 4 e 8.
2. Un GECT agisce nell'ambito dei compiti affidatigli, che si limitano all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale e sono determinati dai suoi membri partendo dal presupposto che tutti i compiti devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale.
3. In particolare, 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.
4. Un GECT può realizzare altre azioni specifiche di cooperazione territoriale tra i loro membri e nell'ambito dell'obiettivo di cui all'articolo 1, paragrafo 2, con o senza contributo finanziario della Comunità.
5. Gli Stati membri possono limitare i compiti che i GECT possono svolgere senza un contributo finanziario della Comunità. Tuttavia, tali compiti ricomprendono almeno le attività di cooperazione di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1080/2006.
6. I compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera.
7. I membri di un GECT possono decidere all'unanimità di demandare a uno dei membri l'esecuzione dei compiti del GECT.

Articolo 8: Convenzione

1. Un GECT è oggetto di una convenzione conclusa all'unanimità dai suoi membri conformemente all'articolo 4.
2. La convenzione precisa:
 - a) la denominazione del GECT e della sede sociale; quest'ultima si trova in uno Stato membro in virtù della cui legislazione è costituito almeno uno dei membri del GECT;
 - b) l'estensione del territorio in cui il GECT può eseguire i suoi compiti;
 - c) l'obiettivo specifico e i compiti specifici del GECT, la sua durata e le condizioni del suo scioglimento;
 - d) l'elenco dei membri del GECT;
 - e) il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale;
 - f) gli opportuni accordi di riconoscimento reciproco, anche per il controllo finanziario; e
 - g) le procedure di modifica della convenzione, che devono rispettare gli obblighi di cui agli articoli 4 e 5.

Articolo 9: Statuti

1. Gli statuti di un GECT sono adottati sulla base della convenzione dai suoi membri che deliberano all'unanimità.
2. Gli statuti di un GECT contengono, almeno, tutte le disposizioni della convenzione unitamente a quanto segue:
 - a) le modalità di funzionamento degli organi del GECT e le loro competenze, nonché il numero di rappresentanti dei membri negli organi pertinenti;
 - b) le procedure decisionali del GECT;
 - c) la lingua o le lingue di lavoro;
 - d) gli accordi di funzionamento, segnatamente per quanto riguarda la gestione del personale, le procedure di assunzione e la natura dei contratti del personale;
 - e) gli accordi per il contributo finanziario dei membri e le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio, comprese quelle relative alle questioni finanziarie, relativamente a ciascun membro del GECT in relazione a quest'ultimo;
 - f) gli accordi riguardanti la responsabilità dei membri, di cui all'articolo 12, paragrafo 2;
 - g) le autorità responsabili della designazione di un organismo indipendente di audit esterno; e
 - h) le procedure di modifica degli statuti, che devono rispettare gli obblighi di cui agli articoli 4 e 5.

Articolo 10: Organizzazione di un GECT

1. Un GECT ha almeno i seguenti organi:
 - a) un'assemblea costituita dai rappresentanti dei suoi membri;
 - b) un direttore, che rappresenta il GECT e che agisce per conto di questo.
2. Gli statuti possono prevedere altri organi, aventi competenze chiaramente definite.
3. Un GECT è responsabile degli atti dei suoi organi nei confronti dei terzi, anche quando tali atti non rientrano tra i compiti del GECT.

Articolo 11: Bilancio

1. Un GECT redige un bilancio annuale, adottato dall'assemblea, contenente, in particolare, una componente relativa ai costi di funzionamento e, se necessario, una componente operativa.
2. La redazione dei conti, compresi, ove necessario, il rapporto annuale che li accompagna, nonché il loro audit e la loro pubblicità, è disciplinata conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c).

Articolo 12: Liquidazione, insolvenza, cessazione dei pagamenti e responsabilità

1. Per quanto concerne la liquidazione, l'insolvenza, la cessazione dei pagamenti e procedure analoghe, un GECT è disciplinato dal diritto dello Stato membro in cui ha la sede sociale, salvo se diversamente previsto ai paragrafi 2 e 3.
2. Un GECT è responsabile dei suoi debiti, qualsiasi sia la loro natura.

Qualora le attività di un GECT siano insufficienti a coprire le passività, i suoi membri sono responsabili dei debiti del GECT qualunque sia la loro natura, e la quota di ciascun membro è fissata in funzione del suo contributo, salvo che la legislazione nazionale a norma della quale si è costituito il membro escluda o limiti la responsabilità di quest'ultimo. Gli accordi di detto contributo sono fissati negli statuti.

Nel caso in cui almeno un membro di un GECT abbia responsabilità limitata in virtù del diritto nazionale a norma del quale si è costituito, anche gli altri membri possono limitare la loro responsabilità negli statuti.

I membri possono stabilire negli statuti che saranno responsabili anche una volta cessata la loro adesione al GECT per gli obblighi derivanti dalle attività svolte dal GECT quando ne erano membri.

La denominazione di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata include la locuzione "a responsabilità limitata".

La pubblicità della convenzione, degli statuti e dei conti di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata è almeno uguale a quella richiesta per un altro tipo di entità giuridica i cui membri abbiano responsabilità limitata costituita a norma del diritto dello Stato membro nel quale il GECT ha la sede sociale.

Uno Stato membro può proibire la registrazione sul suo territorio di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata.

3. Senza pregiudizio della responsabilità finanziaria degli Stati membri in relazione ai fondi strutturali e/o di coesione assegnati a un GECT, in virtù del presente regolamento non incombe alcuna responsabilità finanziaria agli Stati membri nei confronti di un GECT di cui non sono membri.

Articolo 13: Interesse pubblico

Qualora un GECT svolga attività contrarie alle disposizioni di uno Stato membro in materia di ordine pubblico, pubblica sicurezza, salute pubblica o moralità pubblica, o contrarie all'interesse pubblico di uno Stato membro, un organo competente di tale Stato membro può vietare tali attività nel suo territorio o chiedere ai membri costituitisi a norma della legislazione di detto Stato membro di recedere da tale GECT, se quest'ultimo non cessa di svolgere le attività in questione.

Tali divieti non costituiscono un mezzo di restrizione arbitraria o occulta della cooperazione territoriale tra i membri del GECT. La decisione di tale organo può formare oggetto di ricorso davanti ad un'autorità giudiziaria.

Articolo 14: Scioglimento

1. Nonostante le disposizioni concernenti lo scioglimento previste dalla convenzione, su richiesta di un'autorità competente avente un legittimo interesse, l'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente di uno Stato membro in cui un GECT ha la sede sociale ordina lo scioglimento di un GECT qualora questo non soddisfi più le condizioni previste nell'articolo 1, paragrafo 2, o nell'articolo 7, oppure in particolare qualora l'attività del GECT esuli dai compiti di cui all'articolo 7. L'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente informa di ogni richiesta di scioglimento di un GECT tutti gli Stati membri ai sensi delle cui legislazioni si sono costituiti i membri.
2. L'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente possono accordare al GECT un periodo di tempo per correggere la situazione. Qualora il GECT non vi riesca entro il termine accordato, l'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente ordinano la sua liquidazione.

Articolo 15: Competenza giurisdizionale

1. I terzi che si ritengono lesi da atti od omissioni di un GECT sono legittimati a far valere i propri diritti in via giudiziaria.
2. Salvo altrimenti disposto dal presente regolamento, alle controversie che coinvolgono un GECT si applica la normativa comunitaria in materia di competenza giurisdizionale. Nei casi non previsti da tale normativa comunitaria, l'organo giurisdizionale competente per la composizione della controversia è un organo giurisdizionale dello Stato membro in cui il GECT ha sede sociale.

L'organo giurisdizionale competente per la composizione delle controversie in relazione all'articolo 4, paragrafi 3 e 6, e all'articolo 13 è un organo giurisdizionale dello Stato membro la cui decisione è impugnata.

3. Nessuna disposizione del presente regolamento impedisce ai cittadini di esercitare i loro diritti costituzionali nazionali di ricorso contro organismi pubblici membri di un GECT riguardo a:
 - a) decisioni amministrative su attività che il GECT svolge;
 - b) accesso a servizi nella loro lingua; e
 - c) accesso alle informazioni.

In tali casi gli organi giurisdizionali competenti sono quelli dello Stato membro in virtù della cui costituzione sorge il diritto di ricorso.

Articolo 16: Disposizioni finali

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento.

Se richiesto a norma del diritto nazionale di uno Stato membro, quest'ultimo può stilare un elenco esauriente dei compiti che svolgono già i membri di un GECT, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, costituiti in virtù della sua legislazione, per quanto riguarda la cooperazione territoriale in detto Stato membro.

Lo Stato membro conseguentemente informa la Commissione e gli altri Stati membri di qualsiasi disposizione adottata a norma del presente articolo.

2. Gli Stati membri possono prevedere il pagamento di diritti connessi con la registrazione della convenzione e degli statuti; questi diritti non possono tuttavia essere superiori ai costi amministrativi che ne derivano.

ALLEGATO I.

REGOLAMENTO (CE) N. 1082/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 5 LUGLIO 2006,
RELATIVO A UN GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE (GECT)

Articolo 17: Relazione e clausola di revisione

Entro il 1° agosto 2011 la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto sull'attuazione del presente regolamento e proposte di modifica, se del caso.

Articolo 18: Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Esso è applicabile a decorrere dal 1° agosto 2007, eccetto l'articolo 16, che è applicabile a decorrere dal 1° agosto 2006.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Strasburgo, addì 5 luglio 2006.

Per il Parlamento europeo

Il Presidente, J. BORRELL FONTELLES

Per il Consiglio

La Presidente, P. LEHTOMÄKI

[1] GU C 255 del 14.10.2005, pag. 76.

[2] GU C 71 del 22.3.2005, pag. 46.

[3] Parere del Parlamento europeo del 6 luglio 2005 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale), posizione comune del Consiglio del 12 giugno 2006 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e posizione del Parlamento europeo del 4 luglio 2006 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

[4] Cfr. pag. 25 della presente Gazzetta ufficiale.

[5] Cfr. pag. 1 della presente Gazzetta ufficiale.

[6] GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 2083/2005 della Commissione (GU L 333 del 20.12.2005, pag. 28).

II. REGOLAMENTO (CE) N. 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 5 LUGLIO 2006, RELATIVO AL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE E RECANTE ABROGAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1783/1999

(Gazzetta ufficiale L 210 del 31.7.2006 pagg. 1-11)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il Trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 162, paragrafo 1, e l'articolo 299, paragrafo 2, secondo comma,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo [1],

visto il parere del Comitato delle regioni [2],

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del Trattato [3],

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 160 del Trattato prevede che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sia destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità. Il FESR contribuisce pertanto a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e la misura in cui le regioni meno favorite, comprese le zone rurali e urbane, le regioni industriali in declino, le zone che presentano svantaggi geografici o naturali, quali le isole, le zone di montagna, le zone scarsamente popolate e le regioni di frontiera, sono in ritardo di sviluppo.
- (2) Le disposizioni comuni relative ai fondi strutturali e al Fondo di coesione sono contenute nel regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione [4]. Dovrebbero essere stabilite disposizioni specifiche in merito al tipo di attività che possono essere finanziate dal FESR nell'ambito degli obiettivi definiti nel suddetto regolamento.
- (3) L'intervento del FESR dovrebbe essere inquadrato in una strategia globale per la politica di coesione che ne garantisca una maggiore concentrazione sulle priorità comunitarie.
- (4) Il regolamento (CE) n. 1083/2006 prevede che le norme in materia di ammissibilità delle spese vengano fissate a livello nazionale, con talune eccezioni per le quali è necessario prevedere disposizioni specifiche. Per le eccezioni relative al FESR occorre pertanto stabilire le disposizioni specifiche.

- (5) Nell'ambito di un'operazione integrata di sviluppo urbano, si considera necessario sostenere azioni limitate per il rinnovo di alloggi in zone colpite o minacciate dal deterioramento fisico e dall'esclusione sociale negli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004 o successivamente.
- (6) È necessario stabilire che il contributo del FESR alle spese per l'edilizia abitativa dovrebbe riguardare la fornitura di abitazioni di buona qualità per le fasce di popolazione a basso reddito, compreso il patrimonio immobiliare privatizzato di recente, nonché alloggi per i gruppi sociali svantaggiati.
- (7) L'attuazione efficiente ed efficace dell'azione sostenuta dal FESR dipende da una buona governance e dal partenariato tra tutti gli operatori territoriali e socioeconomici interessati, in particolare gli enti regionali e locali, nonché tra tutti gli altri organismi appropriati durante le varie fasi di attuazione dei programmi operativi cofinanziati dal FESR.
- (8) Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero garantire che non vi siano discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali durante le varie fasi di attuazione dei programmi operativi cofinanziati dal FESR.
- (9) Partendo dall'esperienza e dagli aspetti positivi dell'iniziativa comunitaria URBAN, prevista all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali [5], lo sviluppo urbano sostenibile dovrebbe essere rafforzato integrando pienamente le azioni destinate a questo settore nei programmi operativi cofinanziati dal FESR, prestando particolare attenzione alle iniziative locali per l'occupazione e lo sviluppo e al loro potenziale innovativo.
- (10) Un particolare impegno dovrebbe essere volto ad assicurare la complementarità e la coerenza con altre politiche comunitarie, in particolare con il settimo programma quadro sull'attività comunitaria di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione e il programma quadro sulla competitività e l'innovazione. Inoltre, vi deve essere sinergia tra il sostegno concesso dal FESR, da una parte, e quello concesso dal Fondo sociale europeo a norma del regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, sul Fondo sociale europeo [6], e dal Fondo di coesione a norma del regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione [7], dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale a norma del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) [8], e da un Fondo europeo per la pesca (FEP), dall'altra.
- (11) Occorre garantire che le azioni sovvenzionate dal FESR a vantaggio delle piccole e medie imprese tengano conto della Carta europea per le piccole imprese adottata nell'ambito del

Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000 e ne sostengano l'applicazione.

- (12) Un'attenzione specifica dovrebbe essere riservata alle regioni ultraperiferiche, estendendo a titolo eccezionale l'ambito di intervento del FESR al finanziamento di aiuti al funzionamento legati alla compensazione dei costi aggiuntivi derivanti dalla loro particolare situazione socioeconomica, aggravata dalla grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili e dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo. Tali misure specifiche richiedono il ricorso all'articolo 299, paragrafo 2, del Trattato quale base giuridica.
- (13) Il FESR dovrebbe trattare i problemi di accessibilità e lontananza dai grandi mercati che caratterizzano zone a densità demografica molto bassa, secondo quanto indicato nel protocollo n. 6 concernente disposizioni speciali relative all'obiettivo n. 6 nel quadro dei fondi strutturali in Finlandia e Svezia dell'atto di adesione del 1994. Il FESR dovrebbe inoltre occuparsi delle difficoltà specifiche incontrate da talune isole, zone di montagna, regioni di frontiera e zone scarsamente popolate la cui posizione geografica costituisce un ostacolo allo sviluppo, con l'obiettivo di favorirne lo sviluppo sostenibile.
- (14) È necessario stabilire disposizioni specifiche relative alla programmazione, alla gestione, alla sorveglianza e al controllo dei programmi operativi nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".
- (15) È necessario sostenere una cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale efficace con i paesi limitrofi della Comunità, nei casi in cui ciò serva a garantire che le regioni degli Stati membri che confinano con paesi terzi possano essere efficacemente assistite nel loro sviluppo. Occorre pertanto autorizzare a titolo eccezionale il finanziamento dell'intervento del FESR per progetti ubicati sul territorio di paesi terzi, qualora tali progetti apportino benefici alle regioni della Comunità.
- (16) Per ragioni di chiarezza il regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale [9], dovrebbe essere abrogato,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

CAPO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1: Oggetto

1. Il presente regolamento definisce i compiti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il campo di applicazione del suo intervento con riguardo agli obiettivi "Convergenza",

"Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea" quali definiti all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006 nonché le norme in materia di ammissibilità al sostegno del Fondo.

2. Il FESR è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1083/2006 e dalle disposizioni del presente regolamento.

Articolo 2: Finalità

A norma dell'articolo 160 del Trattato e del regolamento (CE) n. 1083/2006, il FESR contribuisce al finanziamento di interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle economie regionali, inclusa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo, e sostenendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

In tal modo, il FESR dà attuazione alle priorità comunitarie e in particolare all'esigenza di rafforzare la competitività e l'innovazione, creare e mantenere posti di lavoro stabili e assicurare lo sviluppo sostenibile.

Articolo 3: Campo di applicazione dell'intervento

1. Il FESR concentra il proprio intervento su priorità tematiche. La tipologia e la gamma delle azioni finanziabili nell'ambito di ciascuna priorità rispecchiano la diversa natura degli obiettivi "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea" conformemente agli articoli 4, 5 e 6.
2. Il FESR contribuisce al finanziamento di:
 - a) investimenti produttivi che contribuiscono alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro stabili, in primo luogo attraverso aiuti diretti agli investimenti principalmente nelle piccole e medie imprese (PMI);
 - b) investimenti in infrastrutture;
 - c) sviluppo di potenziale endogeno attraverso misure che sostengono lo sviluppo regionale e locale. Tali attività includono il sostegno e i servizi alle imprese, in particolare alle PMI, la creazione e lo sviluppo di strumenti finanziari quali il capitale di rischio, i fondi per mutui e fondi di garanzia, i fondi di sviluppo locale, gli abbuoni di interesse, la messa in rete, la cooperazione e gli scambi di esperienze tra regioni, città e operatori sociali, economici e ambientali interessati;
 - d) assistenza tecnica, secondo quanto disposto agli articoli 45 e 46 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

La serie di investimenti e di misure elencati alle precedenti lettere da a) a d) serve ad attuare le priorità tematiche conformemente agli articoli 4, 5 e 6.

Articolo 4: Convergenza

Nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza", il FESR concentra il suo intervento sul sostegno allo sviluppo economico sostenibile e integrato, a livello regionale e locale, e all'occupazione, mobilitando e rafforzando la capacità endogena tramite programmi operativi volti all'ammodernamento e alla diversificazione delle strutture economiche e alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro stabili. Ciò è ottenuto principalmente perseguendo le seguenti priorità, mediante una precisa combinazione di politiche secondo le specificità di ciascuno Stato membro:

- 1) ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST), innovazione e imprenditorialità, incluso il rafforzamento delle capacità di ricerca e sviluppo tecnologico e la loro integrazione nello Spazio europeo della ricerca, comprese le infrastrutture; aiuto alla R&ST in particolare nelle PMI e al trasferimento di tecnologie; miglioramento dei legami tra le PMI, gli istituti di istruzione terziaria, gli istituti di ricerca e i centri di ricerca e tecnologici; sviluppo di reti di imprese, partenariato pubblico-privato e agglomerati di imprese; sostegno alla fornitura di servizi tecnologici e aziendali ai gruppi di PMI; incentivazione dell'imprenditorialità e finanziamento dell'innovazione per le PMI tramite strumenti di ingegneria finanziaria;
- 2) società dell'informazione, incluso lo sviluppo di infrastrutture di comunicazioni elettroniche, contenuti, servizi e applicazioni locali; miglioramento dell'accesso sicuro ai servizi pubblici on-line e sviluppo di tali servizi; aiuti e servizi alle PMI ai fini dell'adozione e di un uso efficace delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) ovvero dello sfruttamento di nuove idee;
- 3) iniziative locali per lo sviluppo e supporto alle infrastrutture che forniscono servizi zionali per creare nuovi posti di lavoro, laddove tali azioni esulano dal campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 1081/2006;
- 4) ambiente, inclusi gli investimenti connessi all'approvvigionamento idrico, alla gestione delle acque e dei rifiuti, al trattamento delle acque reflue e alla qualità dell'aria; prevenzione, controllo e lotta contro la desertificazione; prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento; interventi volti a mitigare gli effetti del cambiamento climatico; recupero dell'ambiente fisico, inclusi i siti e i terreni contaminati e riconversione dei siti industriali in abbandono; promozione della biodiversità e tutela del patrimonio naturale, compresi investimenti in siti Natura 2000; aiuti alle PMI per promuovere modelli sostenibili di produzione tramite l'introduzione di sistemi di gestione ambientale economicamente validi e l'adozione e l'utilizzo di tecnologie per la prevenzione dell'inquinamento;
- 5) prevenzione dei rischi, inclusa l'elaborazione e l'attuazione di piani intesi a prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici;

- 6) turismo, inclusa la valorizzazione delle risorse naturali in quanto potenziale di sviluppo per un turismo sostenibile; tutela e valorizzazione del patrimonio naturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico; aiuti per migliorare l'offerta di servizi turistici tramite nuove prestazioni con più alto valore aggiunto e per incoraggiare nuove forme più sostenibili di turismo;
- 7) investimenti nella cultura, inclusa la protezione, la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale; sviluppo di infrastrutture culturali a sostegno dello sviluppo socioeconomico, del turismo sostenibile e del miglioramento delle attrattive regionali; aiuti per migliorare l'offerta di servizi culturali tramite nuove prestazioni con più alto valore aggiunto;
- 8) investimenti nei trasporti, incluso il miglioramento delle reti transeuropee e i collegamenti alla rete TEN-T; strategie integrate per un trasporto pulito, che contribuiscano a migliorare l'accesso di passeggeri e merci ai servizi nonché la qualità di questi ultimi, ad ottenere un maggiore equilibrio della ripartizione modale dei trasporti, a potenziare i sistemi intermodali e a ridurre l'impatto ambientale;
- 9) investimenti nel settore dell'energia, incluso il miglioramento delle reti transeuropee, che contribuiscano a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento, l'integrazione degli aspetti ambientali, l'efficienza energetica e lo sviluppo delle energie rinnovabili;
- 10) investimenti nell'istruzione, compresa la formazione professionale, che contribuiscano ad aumentare le attrattive e la qualità della vita;
- 11) investimenti nella sanità e nelle infrastrutture sociali che contribuiscano allo sviluppo regionale e locale e ad aumentare la qualità della vita.

Articolo 5: Competitività regionale e occupazione

Nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", l'intervento del FESR nel quadro delle strategie di sviluppo sostenibile, nel promuovere l'occupazione, si concentra principalmente sulle tre seguenti priorità:

- 1) innovazione ed economia della conoscenza, ivi compreso con la creazione e il rafforzamento di efficaci sistemi economici regionali dell'innovazione, di relazioni sistemiche tra i settori pubblico e privato, le università e i centri tecnologici, che tengano conto delle esigenze locali, e in particolare:
 - a) rafforzamento delle capacità regionali di R&ST e innovazione direttamente legate agli obiettivi regionali di sviluppo economico tramite il sostegno a centri di competenza industriali od operanti su specifiche tecnologie; tramite la promozione della R&ST nell'industria, delle PMI e del trasferimento di tecnologie; tramite lo sviluppo della previsione tecnologica e della valutazione comparativa internazionale delle politiche

- volte a promuovere l'innovazione; tramite il sostegno alla collaborazione tra le imprese e alle politiche congiunte in materia di R&ST e innovazione;
- b) stimolo all'innovazione e all'imprenditorialità in tutti i settori dell'economia regionale e locale, tramite il sostegno all'immissione in commercio di prodotti, processi e servizi nuovi o migliorati da parte delle PMI; tramite il sostegno alle reti e agli agglomerati di imprese; tramite un migliore accesso a finanziamenti da parte delle PMI; tramite la promozione di reti di cooperazione tra le imprese e appropriati istituti di istruzione terziaria e di ricerca; tramite un migliore accesso delle PMI ai servizi di sostegno alle imprese e il sostegno all'integrazione di tecnologie più pulite e innovative nelle PMI;
 - c) promozione dell'imprenditorialità, in particolare agevolando lo sfruttamento economico delle nuove idee e favorendo la creazione di nuove imprese da parte di istituti di istruzione terziaria e altri istituti di ricerca interessati e delle imprese esistenti;
 - d) creazione di strumenti di ingegneria finanziaria e incubatori che facilitino la capacità di ricerca e di sviluppo tecnologico delle PMI e promuovano l'imprenditorialità e la creazione di nuove aziende, in particolare di PMI ad alto contenuto di conoscenza;
- 2) ambiente e prevenzione dei rischi, in particolare:
- a) stimolo agli investimenti per il recupero dell'ambiente fisico, inclusi i siti e i terreni contaminati, desertificati e la riconversione di siti industriali in abbandono;
 - b) promozione dello sviluppo di infrastrutture connesse alla biodiversità e di investimenti in siti Natura 2000, ove ciò contribuisca allo sviluppo economico sostenibile e/o alla diversificazione delle zone rurali;
 - c) promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili e dello sviluppo di sistemi efficienti di gestione dell'energia;
 - d) promozione di trasporti pubblici puliti e sostenibili, in particolare nelle zone urbane;
 - e) sviluppo di piani e misure volti a prevenire e gestire i rischi naturali (ad esempio la desertificazione, la siccità, gli incendi e le alluvioni) e i rischi tecnologici;
 - f) tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e promozione dei beni naturali e culturali in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile;
- 3) accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni di interesse economico generale, in particolare:
- a) potenziamento delle reti di trasporto secondarie, mediante il miglioramento dei collegamenti con le reti TEN-T, con gli snodi ferroviari, gli aeroporti e i porti regionali o con le piattaforme multimodali; mediante la creazione di collegamenti radiali con le principali linee ferroviarie; mediante la promozione delle vie navigabili interne regionali e locali e del trasporto marittimo a corto raggio;
 - b) promozione dell'accesso alle TIC, della loro adozione e della loro utilizzazione efficace da parte delle PMI, tramite il sostegno all'accesso alle reti, alla creazione di punti di

accesso pubblici a Internet, alla dotazione di attrezzature e allo sviluppo di servizi e applicazioni, inclusa in particolare, la creazione di piani d'azione destinati alle imprese molto piccole e alle imprese artigianali.

Inoltre, per quanto concerne i programmi operativi finanziati dal FESR nelle regioni ammissibili al finanziamento specifico e transitorio di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006, gli Stati membri e la Commissione possono decidere di estendere il sostegno alle priorità di cui all'articolo 4 del presente regolamento.

Articolo 6: Cooperazione territoriale europea

Nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", l'intervento del FESR si concentra sulle seguenti priorità:

- 1) realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere mediante strategie comuni di sviluppo territoriale sostenibile, in particolare:
 - a) promozione dell'imprenditorialità, segnatamente, sviluppo delle PMI, del turismo, della cultura e del commercio transfrontaliero;
 - b) promozione e miglioramento della protezione e della gestione congiunte delle risorse naturali e culturali nonché della prevenzione dei rischi naturali e tecnologici;
 - c) rafforzamento dei collegamenti tra le zone urbane e rurali;
 - d) riduzione dell'isolamento tramite un migliore accesso alle reti e ai servizi di trasporto, informazione e comunicazione, nonché ai sistemi e agli impianti transfrontalieri di approvvigionamento idrico ed energetico e a quelli di smaltimento dei rifiuti;
 - e) sviluppo della collaborazione, della capacità e dell'utilizzo congiunto di infrastrutture, in particolare in settori come la salute, la cultura, il turismo e l'istruzione.

Il FESR può inoltre contribuire a promuovere la cooperazione giuridica e amministrativa, l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri, le iniziative locali a favore dell'occupazione, la parità di genere e le pari opportunità, la formazione e l'inclusione sociale, nonché l'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla R&ST.

Per quanto riguarda il programma *Peace* tra l'Irlanda del Nord e le regioni frontaliere dell'Irlanda come previsto dalle disposizioni dell'allegato II, punto 22, del regolamento (CE) n. 1083/2006 in aggiunta alle summenzionate azioni il FESR contribuisce a promuovere la stabilità sociale ed economica nelle regioni interessate, segnatamente attraverso azioni volte a promuovere la coesione tra le comunità;

- 2) creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, inclusa la cooperazione bilaterale tra regioni marittime non disciplinata dal punto 1), tramite il finanziamento di reti ed azioni che favoriscano uno sviluppo territoriale integrato, concentrate principalmente sulle seguenti priorità:

- a) **innovazione:** creazione e sviluppo di reti scientifiche e tecnologiche e rafforzamento delle capacità regionali di R&ST e innovazione che contribuiscano direttamente allo sviluppo economico equilibrato delle zone transnazionali. Le azioni possono includere: realizzazione di reti tra istituti di istruzione terziaria e istituti di ricerca interessati e PMI; collegamenti che migliorino l'accesso alle conoscenze scientifiche e ai trasferimenti di tecnologia tra strutture di R&ST e centri internazionali di eccellenza in materia di R&ST; gemellaggio di istituti per il trasferimento della tecnologia; sviluppo di strumenti congiunti di ingegneria finanziaria destinati al sostegno della R&ST nelle PMI;
- b) **ambiente:** attività di gestione delle risorse idriche, efficienza energetica, prevenzione dei rischi e protezione ambientale che presentino una chiara dimensione transnazionale. Le azioni possono includere: protezione e gestione dei bacini idrografici, delle zone costiere, delle risorse marine, dei servizi idrici e delle zone umide; prevenzione degli incendi, della siccità e delle alluvioni; promozione della sicurezza marittima e protezione contro i rischi naturali e tecnologici; protezione e valorizzazione del patrimonio naturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e del turismo sostenibile;
- c) **accessibilità:** attività intese a migliorare l'accesso e la qualità dei servizi di trasporto e telecomunicazioni che presentino una chiara dimensione transnazionale. Le azioni possono includere: investimenti relativi ai tratti transfrontalieri delle reti transeuropee; migliore accesso locale e regionale alle reti nazionali e transnazionali; maggiore interoperabilità tra i sistemi nazionali e regionali; promozione di tecnologie avanzate dell'informazione e della comunicazione;
- d) **sviluppo urbano sostenibile:** rafforzamento dello sviluppo policentrico a livello transnazionale, nazionale e regionale che presenti un chiaro impatto transnazionale. Le azioni possono includere: creazione e miglioramento di reti urbane e collegamenti tra zone urbane e rurali; strategie per affrontare questioni comuni alle zone urbane e rurali; conservazione e promozione del patrimonio culturale; integrazione strategica delle zone di sviluppo su base transnazionale.

L'assistenza alla cooperazione bilaterale tra regioni marittime può essere estesa alle priorità di cui al punto 1);

- 3) **rafforzamento dell'efficacia della politica regionale grazie alla promozione:**
 - a) della cooperazione interregionale su innovazione ed economia della conoscenza e su ambiente e prevenzione dei rischi ai sensi dell'articolo 5, punti 1) e 2);
 - b) di scambi di esperienze in merito all'individuazione, al trasferimento e alla diffusione delle migliori prassi, compreso lo sviluppo urbano sostenibile di cui all'articolo 8; e
 - c) di azioni che richiedano studi, raccolta di dati, nonché l'osservazione e l'analisi delle tendenze di sviluppo nella Comunità.

Articolo 7: Ammissibilità delle spese

1. Le spese seguenti non sono ammissibili a un contributo del FESR:
 - a) gli interessi passivi;
 - b) l'acquisto di terreni per un importo superiore al 10% della spesa ammissibile totale per l'operazione considerata. In casi eccezionali e debitamente giustificati l'autorità di gestione può autorizzare una percentuale più elevata per operazioni a tutela dell'ambiente;
 - c) la disattivazione di centrali nucleari;
 - d) l'imposta sul valore aggiunto recuperabile.

2. Le spese per l'edilizia abitativa sono ammissibili unicamente per gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004 o successivamente e nelle seguenti circostanze:
 - a) le spese sono programmate nell'ambito di un'operazione di sviluppo urbano integrato o di un asse prioritario per zone colpite o minacciate dal deterioramento fisico e dall'esclusione sociale;
 - b) l'allocazione per l'edilizia abitativa ammonta a un massimo del 3% della dotazione del FESR destinata ai programmi operativi interessati ovvero al 2% della dotazione totale del FESR;
 - c) le spese sono limitate a:
 - a. l'edilizia plurifamiliare; o
 - b. gli edifici di proprietà di autorità pubbliche o di operatori senza scopo di lucro da destinare a famiglie a basso reddito o a persone con esigenze particolari.

La Commissione adotta l'elenco dei criteri necessari per determinare le zone di cui alla lettera a) nonché l'elenco degli interventi ammissibili conformemente alla procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

3. Le norme di ammissibilità di cui all'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1081/2006 si applicano alle azioni cofinanziate dal FESR che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 3 di tale regolamento.

CAPO II - DISPOSIZIONI SPECIFICHE PER IL TRATTAMENTO DI PARTICOLARI ASPETTI TERRITORIALI

Articolo 8: Sviluppo urbano sostenibile

Oltre alle attività elencate agli articoli 4 e 5 del presente regolamento, nel caso di azioni che comportino lo sviluppo urbano sostenibile ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 4, lettera a), del regolamento (CE) n. 1083/2006, il FESR può, se del caso, sostenere lo sviluppo di strategie

partecipative, integrate e sostenibili per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane.

Tali strategie promuovono lo sviluppo urbano sostenibile mediante attività quali il rafforzamento della crescita economica, il recupero dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono, la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, la promozione dell'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione, tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche.

In deroga all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006 e qualora tali attività siano attuate mediante un programma operativo specifico o un asse prioritario nell'ambito di un programma operativo, il finanziamento da parte del FESR di misure nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo può essere portato al 15% del programma o dell'asse prioritario interessato.

Articolo 9: Coordinamento con il FEASR ed il FEP

Allorché un programma operativo sostenuto dal FESR riguarda operazioni ammissibili anche nell'ambito di un altro strumento di sostegno della Comunità, incluso l'asse 3 del FEASR e lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca costiere nell'ambito del FEP, gli Stati membri stabiliscono per ciascun programma operativo i criteri di demarcazione per le operazioni sostenute dal FESR e per quelle sostenute da altri strumenti di sostegno della Comunità.

Articolo 10: Zone che presentano svantaggi geografici e naturali

I programmi regionali cofinanziati dal FESR che includono zone caratterizzate da svantaggi geografici e naturali ai sensi dell'articolo 52, lettera f), del regolamento (CE) n. 1083/2006, prestano particolare attenzione al superamento delle difficoltà specifiche di queste zone.

Fatti salvi gli articoli 4 e 5, il FESR può in particolare contribuire al finanziamento di investimenti volti a migliorare l'accessibilità, a promuovere e sviluppare le attività economiche connesse al patrimonio culturale e naturale, a incentivare l'uso sostenibile delle risorse naturali e a incoraggiare il turismo sostenibile.

Articolo 11: Regioni ultraperiferiche

1. La dotazione supplementare specifica di cui all'allegato II, punto 20, del regolamento (CE) n. 1083/2006 è utilizzata per compensare i costi aggiuntivi connessi con le condizioni di svantaggio di cui all'articolo 299, paragrafo 2, del Trattato, sostenuti nelle regioni ultraperiferiche:

- a) per le priorità di cui agli articoli 4 e/o 5, a seconda dei casi;
 - b) per gli aiuti ai servizi di trasporto merci e aiuti all'avviamento per servizi di trasporto;
 - c) per le operazioni connesse alle limitate capacità di magazzinaggio, al sovradimensionamento e alla manutenzione degli strumenti di produzione nonché alla mancanza di capitale umano sul mercato del lavoro locale.
2. Entro il campo d'applicazione dell'articolo 3 la dotazione specifica può finanziare costi di investimento. Inoltre la dotazione supplementare specifica è utilizzata in misura non inferiore al 50% per contribuire a finanziare aiuti al funzionamento e spese riguardanti obblighi e contratti di servizio pubblico nelle regioni ultraperiferiche.
3. L'importo al quale si applica il tasso di cofinanziamento è proporzionale ai costi aggiuntivi di cui al paragrafo 1 sostenuti dal beneficiario, unicamente nel caso degli aiuti al funzionamento e delle spese riguardanti obblighi e contratti di servizio pubblico, e può coprire i costi totali ammissibili nel caso di spese per investimenti.
4. Il finanziamento ai sensi del presente articolo non può essere utilizzato per sostenere:
- a) operazioni che coinvolgono prodotti di cui all'allegato I del Trattato;
 - b) aiuti ai trasporti di persone autorizzati a norma dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), del Trattato;
 - c) esenzioni fiscali ed esenzioni dagli oneri sociali.

CAPO III - DISPOSIZIONI SPECIFICHE RELATIVE ALL'OBIETTIVO "COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA"

SEZIONE 1 - Programmi operativi

Articolo 12: Contenuto

I programmi operativi elaborati nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" contengono le seguenti informazioni:

- 1) un'analisi della situazione della zona di cooperazione in termini di punti di forza e di debolezza e la strategia prescelta di conseguenza;
- 2) un elenco di zone ammissibili all'interno della zona interessata dal programma, comprese, per quanto riguarda i programmi di cooperazione transfrontaliera, le zone di flessibilità di cui all'articolo 21, paragrafo 1;
- 3) una giustificazione delle priorità adottate alla luce degli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, del quadro strategico di riferimento nazionale in cui lo Stato membro ha scelto di includere azioni finanziate nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale

- europea" nonché i risultati della valutazione *ex ante* di cui all'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006;
- 4) informazioni relative agli assi prioritari e ai loro obiettivi specifici. Tali obiettivi sono quantificati con l'aiuto di un numero ristretto di indicatori di realizzazione e di risultato, tenendo conto del principio di proporzionalità. Gli indicatori permettono di misurare i progressi rispetto alla situazione di partenza e il raggiungimento degli obiettivi per l'attuazione delle priorità;
 - 5) a fini meramente informativi, una ripartizione indicativa per categoria dell'uso programmato del contributo del FESR al programma operativo, conformemente alle modalità di applicazione adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1083/2006;
 - 6) un piano di finanziamento unico, non ripartito per Stato membro, comprendente due tabelle:
 - a) una tabella che ripartisce annualmente, in conformità degli articoli 52, 53 e 54 del regolamento (CE) n. 1083/2006, l'importo della dotazione finanziaria totale prevista per il contributo del FESR. Il contributo totale del FESR previsto annualmente è compatibile con il quadro finanziario applicabile;
 - b) una tabella che specifica, per l'intero periodo di programmazione, per il programma operativo e per ciascun asse prioritario, l'importo della dotazione finanziaria complessiva del contributo della Comunità e delle controparti nazionali, nonché il tasso di partecipazione del FESR. Qualora, in conformità dell'articolo 53 del regolamento (CE) n. 1083/2006, la controparte nazionale sia costituita dalle spese pubbliche e private, la tabella fornisce la ripartizione indicativa tra il pubblico e il privato. Qualora, in conformità di tale articolo, la controparte nazionale sia costituita dalle spese pubbliche, la tabella indica l'importo del contributo pubblico nazionale;
 - 7) le informazioni relative alla complementarità con le azioni finanziate dal FEASR e quelle finanziate dal FEP, laddove opportuno;
 - 8) le modalità di esecuzione del programma operativo, comprendenti:
 - a) la designazione, da parte degli Stati membri, di tutte le autorità di cui all'articolo 14;
 - b) una descrizione dei sistemi di sorveglianza e valutazione;
 - c) le informazioni relative all'organismo abilitato a ricevere i pagamenti effettuati dalla Commissione e a uno o più organismi responsabili dell'esecuzione dei pagamenti ai beneficiari;
 - d) una definizione delle procedure relative alla mobilitazione e alla circolazione dei flussi finanziari al fine di assicurarne la trasparenza;

- e) gli elementi intesi ad assicurare la pubblicità e l'informazione riguardo al programma operativo di cui all'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1083/2006;
 - f) una descrizione delle procedure concordate tra la Commissione e gli Stati membri per lo scambio di dati informatizzati che consentano di soddisfare i requisiti in materia di pagamento, sorveglianza e valutazione previsti dal regolamento (CE) n. 1083/2006;
- 9) un elenco indicativo dei grandi progetti ai sensi dell'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1083/2006 di cui è prevista la presentazione nel corso del periodo di programmazione ai fini dell'approvazione della Commissione.

SEZIONE 2 - Ammissibilità

Articolo 13: Norme in materia di ammissibilità delle spese

Per determinare l'ammissibilità delle spese, si applicano le pertinenti norme nazionali approvate dagli Stati membri che partecipano ad un programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", eccetto quando sono stabilite norme comunitarie.

La Commissione stabilisce, ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1083/2006, e fatto salvo l'articolo 7 del presente regolamento, norme comuni in materia di ammissibilità delle spese secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

Qualora l'articolo 7 preveda diverse norme in materia di ammissibilità delle spese in diversi Stati membri che partecipano ad un programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", le norme più ampie di ammissibilità si applicano a tutta la zona interessata dal programma.

SEZIONE 3 - Gestione, sorveglianza e controllo

Articolo 14: Designazione delle autorità

1. Gli Stati membri che partecipano ad un programma operativo designano un'autorità di gestione unica, un'autorità di certificazione unica e un'autorità di audit unica, quest'ultima situata nello Stato membro dell'autorità di gestione. L'autorità di certificazione riceve i pagamenti effettuati dalla Commissione e, come regola generale, effettua i pagamenti al beneficiario principale.

Previa consultazione con gli Stati membri rappresentati nella zona interessata dal programma, l'autorità di gestione istituisce un segretariato tecnico congiunto. Quest'ultimo assiste l'autorità di gestione e il comitato di sorveglianza e, se del caso, l'autorità di audit nell'esecuzione dei loro compiti rispettivi.

2. L'autorità di audit del programma operativo è assistita da un gruppo di controllori composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro che partecipa al programma operativo e che

svolge le funzioni previste nell'articolo 62 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Il suddetto gruppo è istituito al massimo entro tre mesi dalla decisione di approvazione del programma operativo. Il gruppo stabilisce il proprio regolamento interno ed è presieduto dall'autorità di audit del programma operativo.

Gli Stati membri partecipanti possono decidere all'unanimità di autorizzare l'autorità di audit a svolgere direttamente le funzioni previste nell'articolo 62 del regolamento (CE) n. 1083/2006 sull'intero territorio coperto dal programma senza che occorra istituire un gruppo di controllori ai sensi del primo comma.

I controllori sono indipendenti dal sistema di controllo di cui all'articolo 16, paragrafo 1.

3. Ciascuno degli Stati membri che partecipano al programma operativo nomina i propri rappresentanti nel comitato di sorveglianza di cui all'articolo 63 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

Articolo 15: Funzioni dell'autorità di gestione

1. L'autorità di gestione svolge le funzioni previste nell'articolo 60 del regolamento (CE) n. 1083/2006, ad eccezione di quelle riguardanti la regolarità delle operazioni e delle spese rispetto alle norme nazionali e comunitarie, quali definite nella lettera b) del medesimo articolo. A tale riguardo si assicura che le spese di ciascun beneficiario che partecipa ad un'operazione siano state convalidate dal controllore di cui all'articolo 16, paragrafo 1, del presente regolamento.
2. L'autorità di gestione stabilisce le modalità di esecuzione di ciascuna operazione, se del caso d'intesa con il beneficiario principale.

Articolo 16: Sistema di controllo

1. Al fine di convalidare le spese, ciascuno Stato membro predispone un sistema di controllo che consenta di verificare la fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati, la veridicità delle spese dichiarate per le operazioni o le parti di operazioni realizzate sul proprio territorio nonché la conformità di tali spese e delle relative operazioni, o parti di operazioni, con le norme comunitarie e le sue norme nazionali.

A tale scopo ciascuno Stato membro designa i controllori responsabili della verifica della legittimità e regolarità delle spese dichiarate da ciascuno dei beneficiari che partecipano all'operazione. Gli Stati membri possono decidere di designare un unico controllore per l'intera zona interessata dal programma.

Qualora la verifica sulla fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati possa essere effettuata unicamente sull'insieme dell'operazione, tale verifica viene eseguita dal controllore dello Stato membro in cui è situato il beneficiario principale o dall'autorità di gestione.

2. Ciascuno Stato membro provvede affinché la convalida delle spese da parte dei controllori possa essere effettuata entro un termine di tre mesi.

Articolo 17: Gestione finanziaria

1. Il contributo del FESR viene versato su un conto unico senza conti secondari nazionali.
2. Fatta salva la responsabilità degli Stati membri con riguardo all'individuazione e alla rettifica delle irregolarità nonché al recupero degli importi indebitamente versati, l'autorità di certificazione assicura che siano recuperati presso il beneficiario principale tutti gli importi versati in conseguenza di un'irregolarità. I beneficiari rimborsano al beneficiario principale gli importi indebitamente versati, conformemente all'accordo sottoscritto al riguardo.
3. Qualora il beneficiario principale non riesca ad ottenere il rimborso da un altro beneficiario, lo Stato membro sul cui territorio è situato il beneficiario in questione rimborsa all'autorità di certificazione l'importo indebitamente versato a tale beneficiario.

Articolo 18: Gruppo europeo di cooperazione territoriale

Gli Stati membri che partecipano ad un programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" possono ricorrere ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale a norma del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) [10], per affidargli la gestione del programma operativo conferendogli le competenze dell'autorità di gestione e del segretariato tecnico congiunto. In questo contesto, ciascuno Stato membro continua ad assumersi la responsabilità finanziaria.

SEZIONE 4 - Operazioni

Articolo 19: Selezione delle operazioni

1. Le operazioni selezionate per i programmi operativi destinati alla realizzazione di attività transfrontaliere secondo quanto indicato all'articolo 6, punto 1), nonché per quelli destinati alla creazione e allo sviluppo della cooperazione transnazionale secondo quanto indicato all'articolo 6, punto 2), includono beneficiari di almeno due paesi, di cui almeno uno Stato membro, che cooperino per ciascuna operazione secondo almeno due delle modalità seguenti: elaborazione congiunta, attuazione congiunta, personale condiviso e finanziamento congiunto.

Le operazioni selezionate che soddisfano le condizioni succitate possono essere realizzate in un unico paese, a condizione di essere state proposte da organismi appartenenti ad almeno due paesi.

Le condizioni summenzionate non si applicano alle azioni realizzate ai sensi del programma PEACE di cui all'articolo 6, punto 1), terzo comma.

2. Le operazioni selezionate per i programmi operativi che comportano la cooperazione interregionale, secondo quanto indicato all'articolo 6, punto 3), lettera a), includono beneficiari, a livello regionale o locale, di almeno:
 - a) tre Stati membri; o
 - b) tre paesi, di cui almeno due devono essere Stati membri, nel caso in cui partecipi un beneficiario di un paese terzo.

Le operazioni selezionate per i programmi operativi di cui all'articolo 6, punto 3), lettera b), applicano, ove possibile a seconda del tipo di operazione, le condizioni di cui al primo comma del presente paragrafo.

Tali beneficiari cooperano, per ciascuna operazione, secondo le modalità seguenti: elaborazione congiunta, attuazione congiunta, personale condiviso e finanziamento congiunto.

3. In aggiunta alle funzioni di cui all'articolo 65 del regolamento (CE) n. 1083/2006, il comitato di sorveglianza o un comitato direttivo da esso dipendente è responsabile della selezione delle operazioni.

Articolo 20: Responsabilità del beneficiario principale e degli altri beneficiari

1. Per ciascuna operazione i beneficiari designano nel loro ambito un beneficiario principale che si assume le seguenti responsabilità:
 - a) definisce le modalità delle proprie relazioni con i beneficiari partecipanti all'operazione tramite un accordo comprendente, fra l'altro, disposizioni che garantiscano la buona gestione finanziaria dei fondi attribuiti all'operazione, incluso il meccanismo per il recupero degli importi indebitamente versati;
 - b) è incaricato di assicurare l'esecuzione dell'intera operazione;
 - c) garantisce che le spese dichiarate dai beneficiari che partecipano all'operazione sono state sostenute al fine di eseguire l'operazione e corrispondono alle attività concordate tra i beneficiari medesimi;
 - d) verifica la convalida, da parte dei controllori, delle spese dichiarate dai beneficiari che partecipano all'operazione;
 - e) si incarica di trasferire il contributo del FESR ai beneficiari che partecipano all'operazione.

2. Ciascuno dei beneficiari che partecipano all'operazione:
 - a) si assume la responsabilità in caso di eventuali irregolarità riscontrate nelle spese da esso dichiarate;
 - b) informa lo Stato membro in cui è situato della sua partecipazione ad un'operazione nel caso in cui lo Stato membro in quanto tale non stia partecipando al programma operativo in questione.

Articolo 21: Condizioni particolari relative alla localizzazione delle operazioni

1. Nel quadro della cooperazione transfrontaliera e in casi debitamente giustificati, il FESR può finanziare le spese sostenute per l'esecuzione di operazioni o parti di operazioni, entro un limite del 20% dell'importo del proprio contributo al programma operativo, in zone di livello NUTS 3 adiacenti alle zone ammissibili al programma in questione definite all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006 o circondate da tali zone adiacenti. In casi eccezionali, convenuti tra la Commissione e gli Stati membri, tale flessibilità può estendersi alle zone di livello NUTS 2 in cui sono situate le zone definite all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

A livello di progetto, le spese sostenute dai partner situati esternamente alla zona interessata dal programma, quale definita nel primo comma, possono essere ammesse qualora gli obiettivi del progetto risultino difficilmente conseguibili senza la partecipazione di tali partner.

2. Nel quadro della cooperazione transnazionale, in casi debitamente giustificati, il FESR può finanziare, entro un limite del 20% dell'importo del suo contributo al programma operativo, le spese sostenute dai partner situati esternamente alla zona che partecipa alle operazioni, qualora tali spese apportino benefici alle regioni situate nella zona dell'obiettivo "Cooperazione".
3. Nel quadro della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, il FESR può finanziare le spese sostenute per l'esecuzione di operazioni o parti di operazioni sul territorio di paesi non appartenenti alla Comunità europea entro un limite del 10% dell'importo del proprio contributo al programma operativo, qualora esse apportino benefici alle regioni della Comunità.
4. Gli Stati membri garantiscono la legittimità e la regolarità delle spese di cui sopra. L'autorità di gestione conferma la selezione delle operazioni esterne alle zone ammissibili, secondo quanto disposto ai paragrafi 1, 2 e 3.

CAPO IV - DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 22: Disposizioni transitorie

1. Il presente regolamento non pregiudica il proseguimento o la modifica, compresa la soppressione totale o parziale, dell'intervento approvato dalla Commissione in base al regolamento (CE) n. 1783/1999 o a qualsiasi altro atto normativo applicabile a detto intervento al 31 dicembre 2006, che si applicano pertanto successivamente a tale data a detto intervento o progetto fino alla loro chiusura.
2. Le domande presentate a norma del regolamento (CE) n. 1783/1999 restano valide.

Articolo 23: Abrogazione

1. Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 22 del presente regolamento, il regolamento (CE) n. 1783/1999 è abrogato dal 1° gennaio 2007.
2. I riferimenti al regolamento (CE) n. 1783/1999 si intendono fatti al presente regolamento.

Articolo 24: Clausola di riesame

Il Parlamento europeo e il Consiglio riesaminano il presente regolamento entro il 31 dicembre 2013, secondo la procedura di cui all'articolo 162 del Trattato.

Articolo 25: Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Strasburgo, addì 5 luglio 2006.

Per il Parlamento europeo
Il presidente, J. BORRELL FONTELLES

Per il Consiglio
La presidente, P. LEHTOMÄKI

[1] GU C 255 del 14.10.2005, pag. 91.

[2] GU C 231 del 20.9.2005, pag. 19.

- [3] Parere del Parlamento europeo del 6 luglio 2005 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale), posizione comune del Consiglio del 12 giugno 2006 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e posizione del Parlamento europeo del 4 luglio 2006 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).
- [4] Cfr. pag. 25 della presente Gazzetta ufficiale.
- [5] GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 173/2005 (GU L 29 del 2.2.2005, pag. 3).
- [6] Cfr. pag. 12 della presente Gazzetta ufficiale.
- [7] Cfr. pag. 79 della presente Gazzetta ufficiale.
- [8] GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1.
- [9] GU L 213 del 13.8.1999, pag. 1.
- [10] Cfr. pag. 19 della presente Gazzetta ufficiale.

III. ELENCO DEGLI ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO DI CUI ALL'ARTICOLO 3, PARAGRAFO 1, LETTERA D), DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1082/2006: (ARTICOLO 1, PARAGRAFO 9, SECONDO COMMA, DELLA DIRETTIVA 2004/18/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 31 MARZO 2004, RELATIVA AL COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, DI FORNITURE E DI SERVIZI, E ALLEGATO III DI TALE DIRETTIVA)

(Gazzetta ufficiale n. L 134 del 30 aprile 2004, pag. 114)

Per "organismo di diritto pubblico" s'intende qualsiasi organismo:

- a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- b) dotato di personalità giuridica; e
- c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Gli elenchi, non limitativi, degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico che soddisfano i criteri di cui al secondo comma, lettere a), b), e c), figurano nell'allegato III. Gli Stati membri notificano periodicamente alla Commissione le modificazioni intervenute nei loro elenchi.

IV. ELENCO DELLE PERSONE CHE HANNO CONTRIBUITO ALLA REALIZZAZIONE DEL PRESENTE STUDIO

Esperti

- Prof. Paolo CARETTI, Università di Firenze
- Prof. Carlos FERNANDEZ DE CASADEVANTE, Università Re Juan Carlos (Madrid)
- Prof. Michal KULESZA, Università di Varsavia
- Prof. Henri LABAYLE, Università di Pau-Bayonne
- Prof. Nicolas LEVRAT, Università di Ginevra, coordinatore scientifico dello studio
- Dott. Maïténa POELEMANS, Università di Pau-Bayonne

Operatori del settore

- Eugenio AMBROSI, direttore delle relazioni internazionali della regione Friuli-Venezia Giulia
- Elise BLAIS, responsabile del progetto Interact dell'Euroregione Mosa-Reno
- Dott. Ewald EISENBERG, direttore dell'Euro-Institut di Kehl
- Niclas FORSLING, capo del segretariato del programma Interreg III B Periferia Nord
- Simon JODOGNE, direzione delle Relazioni internazionali della Comunità urbana di Lilla
- Dott. Hermann HANSY, Euroregione Weinviertel
- Patrice HARSTER, direttore del Gruppo locale di cooperazione transfrontaliera Regio Pamina
- Menelaos HATZIAPOSTOLIDIS, amministratore dell'Euroregione Delta-Rhodopi
- Rafael HUESCO VICENT, segretario generale della Comunità di lavoro dei Pirenei
- Michel LAMBLIN, segretariato Ovest del Programma Interreg III C
- Ilona LASZLO-KOVACS, presidente della Commissione esecutiva della Comunità di lavoro Alpe Adria
- Elisabetta REJA, Regione Friuli-Venezia Giulia
- Dott. Hannes SCHAFFER, Mecca Consulting (Vienna)
- Andras SZILAGYI, Comunità di lavoro Alpe Adria (Ufficio di Baranya)
- Peter TASNADI, vicepresidente della Contea di Baranya
- Xavier TIANA CASABLANCAS, segretario generale dell'Associazione Arco Latino

Funzionari del CdR

- Gianluca SPINACI - coordinatore - amministratore, Analisi delle politiche UE, studi e programmazione legislativa interistituzionale (PLI)
- Lucia CANNELLINI, esperta nazionale distaccata, Analisi delle politiche UE, studi e programmazione legislativa interistituzionale (PLI)
- Brigitte GENDEBIEN, segretaria, Analisi delle politiche UE, studi e programmazione legislativa interistituzionale (PLI)

- Jean-Marc JOACHIM, esperto nazionale distaccato, Analisi delle politiche UE, studi e programmazione legislativa interistituzionale (PLI)
- Frédérique LAMBERT, assistente, Analisi delle politiche UE, studi e programmazione legislativa interistituzionale (PLI)
- Damian LLUNA TABERNER, amministratore, commissione COTER
- Jaroslaw LOTARSKI, amministratore, Analisi delle politiche UE, studi e programmazione legislativa interistituzionale (PLI)
- Serafino NARDI, amministratore, gabinetto del Segretario generale
- Frédéric REISGEN, segretario, Analisi delle politiche UE, studi e programmazione legislativa interistituzionale (PLI)

Membri del GEPE

- Prof.ssa Marianne DONY, Università libera di Bruxelles
- Nadège RICAUD, coordinatrice amministrativa dello studio
- Prof. Jacques VANDAMME, presidente onorario del GEPE
- Prof. Laurent VANDEPOELE, presidente del GEPE.

V. QUESTIONARI INVIATI AGLI OPERATORI DEL SETTORE PER I SEMINARI DEL GRUPPO DI LAVORO SUI FUTURI SVILUPPI DEL QUADRO GIURIDICO DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE IN EUROPA

Questionario n. 1

(inviato in vista della preparazione del seminario del 18 e 19 maggio 2006)

I. Notorietà del progetto di regolamento relativo a un GECT

1. Prima di essere contattati nell'ambito del presente studio, aveva già sentito parlare del Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (denominazione originale) o del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (nuova proposta)?

1.1 *In caso di risposta affermativa alla prima domanda, in quale contesto e/o mediante quale canale ne aveva sentito parlare? (per esempio, riunione informativa sull'evoluzione dei fondi strutturali, membro del Comitato delle regioni, associazione di poteri locali o regionali, governo nazionale, stampa, ecc.).*

1.2 *In caso di risposta affermativa alla prima domanda, le opinioni espresse riguardo al progetto nel quadro di tali informazioni erano:*

- positive
- dubitative
- negative
- altro.

1.3 *In caso di risposta affermativa alla prima domanda, la prima impressione che avete avuto da tale informazione è stata:*

- positiva
- dubitativa
- confusa
- negativa
- altro.

II. Aspettative

2. Quali sono le Sue aspettative riguardo al contributo principale che un siffatto regolamento potrebbe recare, in vista della realizzazione dei Suoi progetti transfrontalieri?

(Risponda in funzione delle Sue aspettative di operatore del settore, non in relazione al progetto di regolamento attualmente in discussione).

3. Ritiene che un regolamento adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio potrà essere uno strumento atto a rispondere alle Sue aspettative?
 - 3.1 Se ha risposto NO alla domanda precedente, quale tipo di azione o di strumento avrebbe preferito in via prioritaria?
 - 3.2 Se ha risposto SÌ alla domanda n. 3, pensa che un siffatto regolamento sia sufficiente per migliorare la situazione, o crede che, parallelamente ad esso, saranno necessarie altre azioni comunitarie? (Se sì, quali?)
4. Il diritto in materia di cooperazione transfrontaliera è estremamente complesso e in evoluzione costante e differenziata a seconda degli Stati. Ritiene che il regolamento che istituisce il GECT consentirà di uniformare il diritto della cooperazione transfrontaliera a livello europeo? (Se possibile, motivi la Sua risposta)

III. Il contenuto del progetto di "regolamento GECT"

5. Il progetto di regolamento comunitario relativo a un GECT è volto a consentire la costituzione di una struttura giuridica transfrontaliera, segnatamente per la gestione dei fondi comunitari. Ritiene necessaria una siffatta struttura giuridica (sul modello di Interreg) per gestire i fondi comunitari?
6. Partecipa già a una siffatta struttura giuridica di cooperazione transfrontaliera, transnazionale, interterritoriale o altro? (Qualora partecipi a più strutture, La preghiamo di indicarlo, eventualmente rispondendo in maniera differenziata).

Se SÌ:

- 6.1. A quale titolo?
- 6.2. Chi sono i membri di tale struttura?
- 6.3. La struttura costituisce un modello idoneo per attuare i Suoi progetti transfrontalieri?
- 6.4. La struttura è dotata di una personalità giuridica propria?
- 6.5. Qual è il suo statuto giuridico?
- 6.6. Tale statuto giuridico rappresenta talvolta un limite per la realizzazione dei progetti?

7. *Il progetto di regolamento relativo a un GECT prevede che questo sia creato dagli Stati membri o da autorità regionali o locali (o da una combinazione dei tre).*

Le strutture che associano Stati e autorità territoriali corrispondono alla Sua pratica?

Se la risposta è NO, la realizzazione di siffatte strutture partecipate (Stati e autorità territoriali in un quadro transfrontaliero) Le creerebbe delle difficoltà? Se sì, di quale natura?

- giuridiche
- politiche
- pratiche
- altro

8. *Il progetto di regolamento relativo a un GECT rinvia alla "normativa degli Stati membri che disciplina i gruppi nazionali aventi natura e obiettivo simili, presenti nello Stato membro in cui il GECT ha sede".*

- 8.1 Nel diritto nazionale del Suo paese esistono una o più normative di questo tipo?

- Se sì, quale?

- 8.2 A Suo giudizio, una siffatta normativa potrebbe applicarsi a una struttura che comprendesse uno Stato estero?

9. Per Lei è indifferente che il diritto nazionale che si applicherà in via sussidiaria (in base al criterio della sede del GECT) sia il Suo o quello di uno Stato vicino?

- Se NO, perché?

- 9.1 La struttura di cooperazione transfrontaliera alla quale Lei partecipa è fondata

- sul Suo diritto nazionale
- sul diritto di uno Stato vicino
- sui due ordinamenti giuridici simultaneamente
- non ha base giuridica in un diritto nazionale.

10. *L'articolo 3, paragrafo 3, del progetto di regolamento relativo a un GECT stabilisce che "la responsabilità finanziaria dei membri e degli Stati membri non è interessata dalla formazione di un GECT, né per quanto concerne i fondi comunitari, né per quanto riguarda i fondi nazionali".*

- 10.1 Una norma siffatta è attualmente applicata nella struttura di cooperazione transfrontaliera di cui Lei fa parte?
- 10.2 La norma Le sembra coerente con il principio in base al quale il GECT gode "della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale" degli Stati membri (articolo 1, paragrafo 3, del regolamento relativo a un GECT)?
- 10.3 Ritenete possibile coniugare la suddetta norma con il requisito secondo cui gli statuti del GECT devono comprendere una disposizione concernente le "questioni finanziarie, relativamente a ciascun membro del GECT in relazione a quest'ultimo [e] gli accordi riguardanti la responsabilità dei membri" per quanto attiene gli atti imputabili al GECT" (articolo 5, paragrafo 2, del regolamento relativo a un GECT)?
11. In nessun punto del regolamento relativo a un GECT si specifica che le sue decisioni sono vincolanti nei confronti dei suoi membri.

Le sembra che ciò possa creare dei problemi?

- 11.1. Nella struttura di cooperazione di cui Lei fa parte esistono una o più disposizioni applicabili a tale aspetto?
12. L'articolo 3, paragrafo 3 (rivisto) limita la competenza dei futuri GECT all'ambito economico e sociale. Ciò le renderebbe difficile ricorrere a un GECT per i Suoi progetti di cooperazione?
- 12.1. Le azioni della Sua attuale struttura di cooperazione potrebbero rientrare nell'ambito di questi due settori (economico e sociale)?

IV. **Fattibilità**

13. Prevede di modificare la Sua attuale struttura di cooperazione per trasformarla in un GECT?
- 13.1. Se SÌ, perché?
- 13.2. Se NO, perché?
14. Ritene che l'esistenza di questo nuovo strumento giuridico indurrà Lei o alcuni dei partner con i quali sta conducendo dei progetti transfrontalieri a creare una o più nuove strutture di cooperazione transfrontaliera sotto forma di GECT?
- 14.1 Se SÌ, come immagina la ripartizione dei compiti tra un'eventuale nuova struttura e la(e) struttura(e) di cooperazione esistente(i) (suddivisione dei compiti, coordinamento, graduale sostituzione della struttura esistente con il GECT ecc.)?

Questionario n. 2

(inviato in vista della preparazione del seminario del 21 e 22 settembre 2006)

I. Il regolamento (CE) n. 1082/2006 e la sua attuazione

1. Ritene la versione definitiva più soddisfacente di quella che abbiamo analizzato nel mese di maggio?

Se sì, motivi la vostra risposta.

2. Se dovesse indicare un solo contributo fondamentale della forma definitiva del regolamento alla cooperazione territoriale, quale sarebbe tale contributo?

3. Qual è, a vostro giudizio, la principale difficoltà relativa all'utilizzo del regolamento nelle Sue attività di cooperazione?

4. Ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1082/2006, gli Stati membri devono adottare le misure che ritengono opportune per assicurare l'effettiva applicazione del regolamento.

- 4.1 Nella situazione che conosce, ritiene che si tratterà di:

- misure di tipo amministrativo?
- provvedimenti di tipo legislativo?
- una combinazione di misure legislative e amministrative?
- nessuna misura specifica, in quanto il regolamento è ora direttamente applicabile.

- 4.2 Se ha risposto Sì alle domande A, B o C, quanto tempo sarà necessario, a Suo avviso, perché tali misure vengano adottate?

- 4.3 Esiste un quadro istituzionale o un meccanismo consultivo che Le consenta, eventualmente in collegamento con altri attori territoriali interessati, di influire sul processo di adozione di tali misure o quanto meno di essere ascoltato in materia?

Se SÌ, La preghiamo di descriverli brevemente.

5. "Il Comitato annette grande importanza ad un impiego uniforme delle definizioni relative alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interterritoriale" (parere 181/2000, paragrafo 18). L'obiettivo prioritario n. 3 del regolamento relativo al coordinamento dei fondi strutturali e l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento relativo al GECT raggruppano i tre tipi di cooperazione menzionati sotto la denominazione unica di "cooperazione territoriale".

- 5.1 Le sembra che la richiesta di un chiarimento avanzata dal Comitato delle regioni sia stata soddisfatta?

- 5.2.1 La nuova denominazione Le sembra adeguata?
- 5.2.2 Pensa di utilizzare la nuova denominazione nell'ambito delle relazioni con i Suoi attuali partner?
- 5.3 Ritiene che il raggruppamento sotto un'unica denominazione possa facilitare lo scambio di esperienze e pratiche tra i settori transfrontaliero, transnazionale e interregionale?
- 5.4 A Suo giudizio, tale raggruppamento condurrà a un assottigliamento delle differenze tra i vari tipi di cooperazione?

Se SÌ, in rapporto a quali elementi caratteristici?

6. Nel suo parere 181/2000, adottato il 14 marzo 2002 in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire", il Comitato delle regioni afferma che "l'Unione europea [...] d'altro canto deve incentivare l'adeguamento della legislazione nazionale [alle condizioni della cooperazione territoriale]". A Suo giudizio, il regolamento relativo al GECT svolgerà un ruolo siffatto?

Se SÌ, perché?

Se NO, perché?

II. **Le potenzialità del GECT per lo sviluppo della cooperazione territoriale**

7. A Suo giudizio, sarebbe opportuno per il periodo 2007-2013 accordare la priorità alla promozione dell'istituzione di un GECT nel quadro dell'obiettivo prioritario n. 3 dei fondi strutturali (cooperazione territoriale), oppure è necessario porre l'accento soprattutto sulle realizzazioni concrete?

Motivi, se del caso, la Sua risposta.

8. Il GECT sarà dotato di personalità giuridica sia di diritto comunitario che di diritto nazionale. Il ricorso a una struttura dotata di personalità giuridica avrebbe conseguenze pratiche nell'ambito della o delle cooperazioni in cui Lei è impegnato?

Se SÌ, quali?

9. Nel suo parere 181/2000, del 14 marzo 2002, in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire", il Comitato delle regioni sottolinea "l'accresciuta necessità per le Regioni e gli Enti locali di addivenire a nuove, ampliate e strutturate forme di cooperazioni, anche in vista dell'allargamento".

A Suo giudizio, il regolamento relativo al GECT e il nuovo obiettivo prioritario n. 3 consentiranno di raggiungere tale traguardo?

10. Nel suo parere 181/2000, del 14 marzo 2002, in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire", il Comitato delle regioni afferma: "la cooperazione sostenibile ha prospettive di successo solo quando può contare sull'appoggio della popolazione e quando la cooperazione coinvolge tutte le parti in causa".

10.1. A Suo giudizio, la struttura del GECT consentirà una maggiore partecipazione di tutte le parti interessate e della popolazione?

10.2. La Sua risposta alla domanda 11.1. è relativa a tutti i tipi di cooperazione (transfrontaliera, transnazionale o interterritoriale)?

Se SÌ, perché? Se NO, perché?

11. A Suo giudizio, la struttura del GECT sarà atta a costituire un'autorità di gestione?

Se sì, con quale composizione (Stati membri, autorità territoriali, altro)?

12. A Suo giudizio, la struttura del GECT sarebbe idonea a costituire un segretariato tecnico congiunto?

Se sì, con quale composizione (Stati membri, autorità territoriali, altro)?

13. A Suo giudizio, un GECT potrebbe essere designato come "capofila"?

Se sì, con quale composizione (Stati membri, autorità territoriali, altro)?

14. La struttura di un GECT potrebbe svolgere più funzioni contemporaneamente?

Se SÌ, quali?

Ciò avrebbe un'incidenza sulla composizione del GECT?

Se SÌ, quale?

Per quanto concerne la cooperazione interterritoriale

15. Nel suo parere 181/2000, del 14 marzo 2002, in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento

e di orientamento per l'avvenire", il Comitato delle regioni sostiene che uno dei fattori che ostacolano la cooperazione interterritoriale è l'"assenza di uno strumento giuridico di carattere generale".

A Suo giudizio, il GECT potrebbe rimediare a tale mancanza e costituire un siffatto strumento giuridico di carattere generale?

Per quanto concerne la cooperazione transnazionale

16. Nel suo parere 181/2000, del 14 marzo 2002, in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire", il Comitato delle regioni, per quanto concerne la cooperazione transnazionale, ritiene che uno dei fattori che potrebbero promuoverla sia una "cooperazione in una struttura comune che funzioni correttamente a livello strategico".

A Suo giudizio, una siffatta struttura comune operativa potrebbe avvalersi proficuamente della struttura del GECT?

17. Nel suo parere 181/2000, del 14 marzo 2002, in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire", il Comitato delle regioni, per quanto concerne la cooperazione transnazionale, ritiene che uno dei fattori che la ostacolano sia una "scarsa partecipazione degli enti locali e regionali in particolare alla cooperazione".

A Suo giudizio, la forma giuridica del GECT consentirà un maggiore coinvolgimento delle autorità territoriali nell'ambito della cooperazione transnazionale?

18. Nel suo parere 181/2000, del 14 marzo 2002, in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire", il Comitato delle regioni, per quanto concerne la cooperazione transnazionale, ritiene che uno dei fattori che la ostacolano sia la "debolezza dei partenariati transnazionali al livello dei programmi e dei progetti".

Ritiene che la forma giuridica del GECT potrebbe essere utilizzata per sviluppare siffatti partenariati transnazionali?

19. Nel suo parere 181/2000, adottato il 14 marzo 2002, in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire", il Comitato delle regioni, per quanto concerne la cooperazione transnazionale, ritiene che uno dei fattori che la ostacolano siano delle "esigenze amministrative contraddittorie o eccessivamente complesse da parte dell'Unione europea".

19.1 Ritiene che i nuovi regolamenti relativi ai fondi strutturali (segnatamente per quanto riguarda il nuovo obiettivo prioritario n. 3) abbiano migliorato la situazione?

19.2 Il GECT contribuisce a tale miglioramento? (motivate la vostra risposta).

III. **Le modalità di realizzazione di un GECT**

20. Nell'ambito della programmazione in vista del nuovo obiettivo prioritario n. 3, ha già discusso o riflettuto insieme ai Suoi partner sulla possibile istituzione di un GECT nel vostro settore di cooperazione?

Se SÌ, qual è stato l'esito di tali discussioni? Prevede di adottare ulteriori misure? (in caso affermativo, quali)?

21. Se volesse organizzare un GECT, con chi avvierebbe i relativi negoziati

21.1 In ambito transfrontaliero:

- autorità territoriali partner situate sull'altro versante della frontiera,
- autorità territoriali partner situate nel Suo Stato,
- i servizi potenzialmente interessati del Suo Stato,
- la Commissione europea,
- il Comitato delle regioni,
- un organismo competente esterno (se sì, quale: ARE, ARFE, consulenti privati, CCRE, altre associazioni di autorità territoriali (precisare quali),
- diversi di questi attori simultaneamente (indicare quali).

21.2 In ambito transnazionale o interterritoriale:

- autorità territoriali partner in altri Stati membri,
- i servizi potenzialmente interessati del Suo Stato,
- la Commissione europea,
- il Comitato delle regioni,
- consulenti esterni (se sì, quale: ARE, ARFE, consulenti privati, CCRE, altre associazioni di autorità territoriali (precisare quali),
- diversi di questi attori simultaneamente (indicare quali).

22. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1082/2006 prevede che altri "organismi di diritto pubblico" possano partecipare ad un GECT. Nella zona in cui si svolge la Sua cooperazione esistono organismi siffatti che abbiano espresso il desiderio di partecipare a un GECT o abbiano preso iniziative in tal senso?

Se SÌ, La preghiamo di fornire dettagli al riguardo.

23. Il GECT può essere utilizzato anche nell'ambito di cooperazioni non finanziate nel quadro della politica strutturale comunitaria. È a conoscenza di progetti siffatti nella Sua zona, per i quali sia previsto il ricorso ad un GECT?
- 23.1 Se SÌ, si tratta di progetti o programmi finanziati mediante altre risorse comunitarie (per esempio nel settore dell'ambiente, della formazione ecc.)? (La preghiamo di specificare).
- 23.2 Se SÌ, si tratta di programmi o progetti cofinanziati da enti nazionali o regionali? (La preghiamo di specificare).
- 23.3 Se SÌ, si tratta di progetti che saranno finanziati esclusivamente dalle autorità partecipanti? (La preghiamo di specificare).
24. La struttura, l'organizzazione, la gestione e il controllo dei finanziamenti costituiranno una delle sfide più rilevanti nell'ambito dell'istituzione e del funzionamento di un GECT. Quali saranno, a Suo giudizio, le principali difficoltà in questo ambito?
- Costituire e gestire un fondo comune tra i membri del GECT?
 - Trovare un accordo sulle procedure finanziarie che soddisfi tutti i membri, pur restando compatibile con le norme dello Stato nel cui territorio il GECT avrà la sede sociale?
 - Le lacune o le disposizioni poco chiare nelle norme applicabili al finanziamento del GECT?
 - Le difficoltà finanziarie in cui il GECT potrebbe trovarsi in caso di esiguità degli impegni iniziali?
 - Altre difficoltà? (se del caso, La preghiamo di specificare quali).
25. Quali aspettative nutre nei confronti delle autorità del Suo Stato membro nell'ambito dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1082/2006?
- Che si limitino ad adottare "le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento" (articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 1082/2006).
 - Che si associno a Lei per preparare un PO nel quadro dell'obiettivo prioritario n. 3 (senza collegamento con l'istituzione di un GECT).
 - Che si associno a Lei e ai partner esteri nel quadro di un GECT.
 - Che convalidino la Sua partecipazione a un GECT di cui il Suo Stato non fa parte.
26. Si aspetta un sostegno specifico da parte delle istituzioni comunitarie per essere in grado di istituire (o di partecipare a) un GECT?
- 26.1 Se SÌ, da parte di quale istituzione? (è possibile fornire più risposte).

26.2 Se SÌ, che tipo di sostegno? (è possibile fornire più risposte).

27. Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1082/2006, il Comitato delle regioni verrà informato dell'adozione degli statuti e delle procedure nazionali di registrazione dei GECT. Ritiene che il Comitato delle regioni debba fornire servizi aggiuntivi sulla base di tali notifiche?

Se SÌ, questi dovranno riguardare:

- le modalità di registrazione presso il Comitato delle regioni delle informazioni statutarie relative al GECT,
- la costituzione ed eventualmente la gestione di una rete europea di GECT,
- la costituzione di una base di dati aperta e accessibile per uno scambio di esperienze e analisi relative all'istituzione e al funzionamento dei GECT (se del caso, La preghiamo di sviluppare ulteriormente questo punto).

BIBLIOGRAFIA

I. ATTI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE

Atti comuni alle istituzioni

- Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, GU L 73 del 21.3.1975, pag. 1.
- Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE), GU L 199 del 31.7.1985, pag. 1.
- Regolamento (CE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti, GU L 185 del 15.7.1988, pag. 9.
- Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali, GU L 161 del 26.5.1999, pag. 1.
- Regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, relativo allo statuto della società europea (SE), GU L 294 del 10.11.2001, pag. 1.
- Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS), GU L 154 del 21.6.2003, pag. 1.
- Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE), GU L 207 del 18.8.2003, pag. 1.
- Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.
- Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 1.
- Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), GU L 210 del 31.7.2006, pag. 19.
- Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25.
- Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione economica, sociale e territoriale, adottati dal Consiglio il 5 ottobre 2006 (in corso di pubblicazione).

Atti del Consiglio europeo

- Accordo stipulato il 12 febbraio 1988 al Consiglio europeo di Bruxelles sulla riforma del finanziamento della Comunità, Boll. CE, 3-1988.

Risoluzioni del Parlamento europeo

- Risoluzione sulla proposta di regolamento sulla politica regionale della Comunità per le regioni lungo i confini interni della Comunità, GU C 293 del 13.12.1976, pag. 37.
- Posizione adottata in prima lettura il 6 luglio 2005, Relazione Olbrycht, GU C 157E del 6.7.2006, pag. 309.
- GU C 157E del 6.7.2006, pag. 310.

Comunicazioni della Commissione

- Comunicazione (90/C 1562/3) agli Stati membri che determina gli orientamenti dei programmi operativi che gli Stati membri sono invitati ad elaborare nell'ambito di un'iniziativa comunitaria concernente le zone di confine (Interreg), GU C 215 del 30.8.1990, pag. 4.
- Comunicazione (94/C 180/13) agli Stati membri che determina gli orientamenti dei programmi operativi che gli Stati membri sono invitati a elaborare nell'ambito di un'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo delle zone di confine, cooperazione transfrontaliera e reti energetiche selezionate (Interreg II), GU C 180 del 1.7.1994, pag. 60.
- Comunicazione (96/C 200/07) agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dei programmi operativi che gli Stati membri sono invitati ad elaborare nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg riguardante la cooperazione transnazionale in materia di assetto territoriale, GU C 200 del 10.7.1996, pag. 23.
- Comunicazione agli Stati membri della Commissione del 28 aprile 2000, GU C 143 del 23.5.2000, pag. 6.
- "La *governance* europea - un Libro bianco" (COM(2001) 428 def./2) del 25 luglio 2001, GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1.
- Comunicazione della Commissione - Terza relazione sulla coesione economica e sociale - un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2004.
- Comunicazione della Commissione - Politica europea di prossimità - Documento di strategia del 12 maggio 2004 (COM(2004) 373 def.).
- Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (COM(2004) 492 def.) del 14 luglio 2004.
- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) (COM(2004) 496 def.) del 14 luglio 2004.

- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (COM(2004) 628 def.) del 29 settembre 2004.
- Comunicazione della Commissione - Terza relazione intermedia sulla coesione: verso un nuovo partenariato per la crescita, l'occupazione e la coesione (COM(2005) 192 def.) del 17 maggio 2005.
- Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) (COM(2006) 94 def.) del 7 marzo 2006.

Pareri del Comitato delle regioni

- Parere 136/95 del 21 aprile 1995 in merito alla *Revisione del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea*, GU C 100 del 2.4.1996, pag. 1.
- Parere 145/98 del 19 novembre 1998 sul tema *La cooperazione transfrontaliera tra gli enti locali*, GU C 51 del 22.2.1999, pag. 21.
- Parere 181/2000 del 13 marzo 2002 in merito alla *Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire*, GU C 192 del 12.8.2002, pag. 37.
- Parere 388/2002 del 10 aprile 2003 in merito al tema *La coesione territoriale*, GU C 244 del 10.10.2003, pag. 23.
- Parere 62/2004 del 18 novembre 2004 in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)*, GU C 71 del 22.3.2005, pag. 46.

Relazioni della Corte dei conti

- Relazione annuale 1994, GU C 303 del 14.11.1995.
- Relazione speciale n. 4/2004 relativa alla programmazione dell'iniziativa Interreg III, GU C 303 del 7.12.2004, pag. 1.

II. ACCORDI INTERNAZIONALI

- Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, aperta alla firma il 20 maggio 1980 a Madrid, STE n. 106 (cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/v3DefaultFRE.asp>).
- Carta europea dell'autonomia locale, aperta alla firma il 15 ottobre 1985 a Strasburgo, STE n. 122.
- Convenzione Benelux sulla cooperazione transfrontaliera tra collettività o autorità territoriali, adottata a Bruxelles il 12 settembre 1986 (riprodotta in Levrat (1994), pag. 427 e segg.).
- Convenzione sulle cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali e altri organismi pubblici, conclusa a Isselburg-Anhalt (Germania) il 25 giugno 1991 tra la Repubblica federale di Germania, il Land Bassa Sassonia, il Land Renania Settentrionale-Vestfalia e il Regno dei Paesi Bassi (riprodotta in Levrat (1994), pag. 434 e segg.).

- Trattato tra la Repubblica francese e il Regno di Spagna relativo alla cooperazione transfrontaliera tra autorità territoriali, concluso a Bayonne il 10 marzo 1995 (riprodotto nella *Revue critique de droit international privé*, n. 86, 1997, pag. 440 ss.
- Protocollo addizionale alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, aperto alla firma il 9 novembre 1995 a Strasburgo, STE n. 159.
- Accordo tra il governo della Repubblica francese, il governo della Repubblica federale di Germania, il governo del Granducato di Lussemburgo e il consiglio federale svizzero a nome dei cantoni di Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Argovia e Giura, sulla cooperazione tra autorità territoriali ed enti pubblici locali, concluso a Karlsruhe il 23 gennaio 1996 (riprodotto segnatamente nel *Recueil systématique de la législation genevoise*, RSGE A 1 11 (cfr. <http://www.geneve.ch/legislation/welcome.html>).
- Protocollo n. 2 alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo alla cooperazione interterritoriale, aperto alla firma il 5 maggio 1998 a Strasburgo, STE n. 169.
- Accordo franco-belga sulla cooperazione transfrontaliera, firmato a Bruxelles il 16 settembre 2002.
- Trattato tra il Regno di Spagna e la Repubblica portoghese relativo alla cooperazione transfrontaliera tra autorità e organismi territoriali, firmato a Valencia il 3 ottobre 2002.
- Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, GU C 310/1 del 16 dicembre 2004.

III. ATTI DI ORGANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

- Direttiva n. 227 (1964) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che incarica la sua commissione per i poteri locali di esaminare l'opportunità e le modalità di cooperazione tra le autorità locali dei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa, in particolare tra comuni vicini situati lungo i confini degli Stati membri (cfr. <http://assembly.coe.int/ASP/Doc.ATListing F.asp>).
- Parere dell'Assemblea parlamentare n. 96 (1979) relativo al Progetto di convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (cfr. <http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta79/fopi96.htm>).
- Relazione esplicativa relativa alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, Strasburgo, 1980 (cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/106.htm>).
- Studio sull'attuazione della Convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera, doc. LR-R-CT (90) 6, presentato dal Segretariato del Consiglio d'Europa al gruppo di esperti intergovernativi sulla cooperazione transfrontaliera.
- Proposta di progetto di Protocollo addizionale n. 3 per quanto riguarda l'istituzione di gruppi euroregionali di cooperazione, doc LR-CT (2004) 15 del 12 luglio 2004.
- Progetto preliminare riveduto di Convenzione europea recante disposizioni uniformi relative ai gruppi di cooperazione territoriale (GCT), DOC CDLR (2006) 17.

IV. GIURISPRUDENZA

Giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Tribunale di primo grado

- Sentenza del 5 febbraio 1963 nella causa C-26/62, van Gend & Loos/Amministrazione fiscale olandese, Raccolta 23.
- Sentenza del 15 luglio 1964 nella causa C-6/64, Costa/ENEL, Raccolta 1143.
- Ordinanza della Corte del 22 giugno 1965 nelle cause riunite C-9/65 e C-58/65, Acciaierie San Michele/Alta Autorità CECA, Raccolta 1967, pag. 35.
- Sentenza del 6 ottobre 1970, nella causa C-9/70, Franz Grand/Finanzamt Traunstein, Raccolta 825.
- Sentenza del 17 dicembre 1970 nella causa C-11/70, Internationale Handelgesellschaft, Raccolta 1125.
- Sentenza del 7 febbraio 1973 nella causa C-39/72, Commissione/Italia, Raccolta 101.
- Sentenza del 12 luglio 1973 nella causa C-8/73, Hauptzollamt Bremenhaven/Massey-Fergusson, Raccolta 897.
- Sentenza del 9 marzo 1978 nella causa C-106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal S.p.A., Raccolta 629.
- Sentenza del 30 novembre 1978 nella causa C-31/78, Francesco Bussone/ministero dell'Agricoltura e foreste, Raccolta 2429.
- Sentenza del 27 settembre 1979 nella causa C-230/78, Eridania - Zuccherifici nazionali S.p.A. e Società italiana per l'industria degli zuccheri S.p.A./Ministero dell'agricoltura e delle foreste, Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e Zuccherifici meridionali S.p.A., Raccolta 2749.
- Sentenza del 6 maggio 1980 nella causa C-102/79, Commissione/Belgio, Raccolta 1473.
- Sentenza del 29 ottobre 1980 nella causa C-138/79, Roquette Frères/Consiglio, Raccolta 3333.
- Sentenza dell'11 luglio 1984 nella causa C-222/83 Comune di Differdange et al./Commissione, Raccolta 2889.
- Sentenza del 22 giugno 1989 nella causa C-103/88 Fratelli Costanzo/Comune di Milano, Raccolta 1870.
- Sentenza del 12 giugno 1990 nella causa C-8/88, Germania/Commissione, Raccolta 2323.
- Ordinanza della Corte del 21 marzo 1997 nella causa C-95/97, Regione vallona/Commissione, Raccolta I-1787.
- Sentenza del Tribunale di primo grado del 15 giugno 1999 nella causa T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione, Raccolta II-1871.
- Conclusioni presentate dall'avvocato generale il 12 luglio 2005 nella causa C-436/03, Parlamento/Consiglio (in corso di pubblicazione).
- Sentenza del 2 maggio 2006 nella causa C-436/03, Parlamento/Consiglio (in corso di pubblicazione).
- Sentenza della Corte del 2 maggio 2006 nella causa C-417/04 P, iniziata con il ricorso presentato dalla Regione Siciliana contro la Commissione (in corso di pubblicazione).

Altre giurisprudenze

- CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA, sentenza n. 258/2004, dell'8 luglio 2004, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* del 28 luglio 2004.

V. LETTERATURA SCIENTIFICA

- ARFE, *La gestion financière transfrontalière* (documento di lavoro), 2001, 64 pagg. (disponibile sul sito Internet dell'ARFE, <http://www.aebr.net/>).
- ARFE/COMITATO DELLE REGIONI, *Cooperazione transeuropea tra enti territoriali*, Studio del CdR, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE, 2002.
- BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE M., *La coopération transfrontalière régionale et locale*, *RCADI* t. 243, 1993.
- BEYERLIN U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlino, Springer Verlag, 1988.
- BOURRINET J., *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Parigi, Economica, 1997.
- DECAUX E., *La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, in *Revue générale de droit international public*, t. 88/3, 1984, pagg. 538-620.
- DUCHACEK I., *Perforated Sovereignties: towards a Typology of New Actors in International Relations*, in MICHELMAN & SOLDATOS (eds), *Federalism and International Relations - the Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pagg. 1-33.
- DUNFORD M. e KAFKALAS G., *Cities and Regions in the new Europe: Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londra, Behaven Press, 1992.
- DUPUY P.-M., *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, *Annuaire français de droit international* 1977, pagg. 837-860.
- GALETTE A., *The draft European Charter of Local Self-government submitted by the Conference of Local and Regional Authorities of Europe*, *German Yearbook of International Law*, 1982, pagg. 309-345.
- GUILLERMIN G., *La Cohésion économique et sociale. Une finalité de l'Union européenne*, Parigi, *La Documentation française*, 2001.
- HOOGHE L. e MARKS G., *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2001.
- LABAYLE H., *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- LECLERC S., *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- LEVRAT N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Parigi, PUF, 1994.
- LEVRAT N., *Public actors and the mechanisms of transfrontier cooperation in Europe*, Ginevra, Euryopa - IEUG, 1997.

-
- LEVRAT N., *L'importance de la Charte européenne de l'autonomie locale en Europe*, in *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Editions Bruylant, 1997, pagg. 107-136.
 - LEVRAT N., *De quelques particularités du mode d'élaboration des normes conventionnelles, et de leur influence sur la nature des Traités conclus au sein du Conseil de l'Europe*, *Revue de droit de l'ULB*, vol. 22, 2000-2, Bruxelles, Bruylant, pagg. 19-58.
 - LEVRAT N., *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles, PIE - P. Lang, 2005.
 - LEVRAT N., *Commentaire de la proposition de Règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun*, in H. LABAYLE (2006) *cit.*, pagg. 147-178.
 - LOUGHLIN J., *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001.
 - MARKS G., *Structural Policy in the European Community*, in A. SBRAGIA, *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington, The Brookings Institutions, 1992.
 - PAQUIN S., *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles, PIE - P. Lang, 2004.
 - POLAKIEWICZ J., *Treaty making in the Council of Europe*, Strasburgo, Edizioni Consiglio d'Europa, 1999.
 - RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, Parigi, LGDJ, 1999 (terza edizione).
 - DE ROUGEMONT D. *Rapport à la première confrontation des régions frontalières de l'Europe*, Strasburgo, 29 giugno - 1° luglio 1972, Strasburgo, Archivi del Consiglio d'Europa.
 - SAPIR A. e al., *An agenda for a Growing Europe - The Sapir Report*, Oxford University Press, 2004.
 - SMITH A., *La Commission européenne et les fonds structurels: vers un nouveau modèle d'action*, *Revue française de science politique*, vol. 46 (1996), n. 3, pagg. 474-495.

INDICE

PREFAZIONE	I
SOMMARIO	III
ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI	V
SINTESI DELLO STUDIO	1
INTRODUZIONE.....	7
1. Le condizioni di realizzazione dello studio.....	8
2. La pianificazione dello studio	9
 PARTE PRIMA: ORIGINI E TEMI DEL QUADRO GIURIDICO DELLA COOPERAZIONE EUROPEA TRA AUTORITÀ TERRITORIALI PRIMA DEL GECT	 11
 CAPITOLO 1: DALLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA ALLA COOPERAZIONE TERRITORIALE.....	 13
A. Le origini della cooperazione transfrontaliera	15
B. I principi giuridici fondamentali della cooperazione transfrontaliera.....	17
C. Il finanziamento comunitario, le sue esigenze e la sua estensione a settori affini mediante Interreg (sezioni B e C)	18
D. L'estensione delle norme della cooperazione transfrontaliera ad altre modalità di cooperazione (interterritoriale o transnazionale)	20
E. La riforma dei fondi strutturali e l'introduzione di un nuovo obiettivo prioritario di cooperazione territoriale	21
 CAPITOLO 2: LE SOLUZIONI GIURIDICHE ESISTENTI IN EUROPA.....	 25
A. A livello europeo (multilaterale).....	28
1. Il diritto del Consiglio d'Europa.....	28
1.1 Il difficile processo di creazione di norme giuridiche.....	29
1.2 Il riconoscimento del diritto delle autorità territoriali alla cooperazione e la norma del rinvio alle competenze proprie.....	32
1.3 La norma del rinvio al diritto nazionale per l'attuazione.....	33
1.4 La possibilità di creare una struttura giuridica comune	34
1.5 L'estensione delle norme alla cooperazione "fuori vicinato"	35
1.6 Un progetto di accordo che istituisce una legge uniforme	36

2.	Il diritto comunitario	39
2.1	La questione transfrontaliera per mezzo della coesione economica e sociale: esigenze poste dai regolamenti relativi agli strumenti finanziari	40
2.2	Il ricorso a uno strumento di diritto comunitario concepito per un altro scopo: il GEIE	41
B.	A livello bilaterale (o multilaterale).....	42
1.	Le soluzioni ad hoc	43
2.	Gli accordi quadro.....	45
2.1	La possibilità di un accordo di cooperazione transfrontaliera senza struttura permanente (convenzione)	45
2.2	Convenzione di cooperazione che consente di affidare l'esecuzione di un compito di interesse comune a uno dei partner	47
2.3	Possibilità per i partner di creare un organismo di cooperazione transfrontaliera	48
C.	A livello nazionale	53
CAPITOLO 3: LE QUESTIONI RELATIVE ALLA PREPARAZIONE E ALL'ADOZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1082/2006.....		
57		
A.	Le questioni della cooperazione territoriale nel quadro della politica di coesione della Comunità	59
1.	L'importanza della cooperazione territoriale dal punto di vista comunitario.....	60
2.	Le lacune di uno strumento di incentivazione finanziaria.....	61
3.	Le questioni giuridiche relative al finanziamento di progetti transfrontalieri in Europa	63
B.	Il processo di adozione del regolamento (CE) n. 1082/2006.....	64
1.	Il fondamento della nuova normativa: la questione della base giuridica della competenza comunitaria in materia	65
1.1	L'inserimento della cooperazione transfrontaliera nel Trattato.....	65
1.2	Quale base giuridica per un regolamento sulla cooperazione territoriale?	66
2.	L'adozione del regolamento	68
3.	Il regolamento (CE) n. 1082/2006 e gli altri regolamenti relativi ai fondi strutturali per il periodo 2007-2013	70
PARTE SECONDA: LE POTENZIALITÀ DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE A PARTIRE DAL 2007		
73		
CAPITOLO 4: IL QUADRO GIURIDICO DEL GECT E LE SUE POTENZIALITÀ.....		
75		
A.	Organizzazione e contenuto del regolamento (CE) n. 1082/2006	80
B.	Le caratteristiche costitutive del GECT	82
1.	Il carattere transfrontaliero	83
2.	La personalità giuridica.....	84
2.1	Una personalità giuridica di diritto comunitario	85
2.2	Una personalità di diritto pubblico o privato?.....	87

3.	Una capacità giuridica ampia, ma limitata a compiti specifici	89
4.	Il GECT è istituito da una convenzione e dotato di statuti.....	90
5.	Una sede unica nel territorio della UE	96
6.	Organi che esprimono la volontà del GECT	97
7.	Il GECT dispone di un bilancio	98
C.	I partner che possono istituire un GECT	99
1.	Gli Stati membri.....	101
2.	Le autorità regionali	102
3.	Le autorità locali	103
4.	Gli organismi di diritto pubblico oggetto dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d) del regolamento.....	103
5.	Le associazioni composte da organismi appartenenti a una o più categorie.....	103
6.	I partner non comunitari.....	104
D.	I possibili compiti del GECT	106
2.	Altre azioni nel quadro delle politiche comunitarie	111
3.	Le azioni senza cofinanziamento comunitario	112
4.	Il limite eccessivo dell'articolo 7, paragrafo 4	112
E.	Il diritto applicabile al GECT e ai suoi atti	113
1.	Il diritto applicabile all'istituzione del GECT	115
2.	Il diritto applicabile all'interpretazione della convenzione e degli statuti che istituiscono il GECT.....	117
3.	Il diritto applicabile al GECT ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1082/2006	117
4.	Il diritto applicabile al controllo delle attività del GECT.....	118
4.1	Le norme applicabili al controllo finanziario del GECT.....	118
4.2	Il controllo straordinario volto soprattutto a tutelare l'interesse pubblico.....	119
5.	Il diritto applicabile alle relazioni tra i membri	120
6.	Il diritto applicabile alle relazioni del GECT con terzi	121
7.	La responsabilità degli enti che partecipano a un GECT	122
8.	La responsabilità degli Stati membri	123
9.	Il diritto applicabile allo scioglimento del GECT	124
F.	Tipologia dei diversi GECT.....	124
G.	Soluzioni basate sulla continuità o sull'innovazione.....	127
1.	Le soluzioni basate sulla continuità	127
1.1	La ripresa dell'"acquis di Interreg"	127
1.2	Il mantenimento, in larga misura, del rinvio al diritto interno	127
2.	Le innovazioni	127
2.1	La possibilità di un ente transfrontaliero o transnazionale pubblico di diritto comunitario	127
2.2	La possibile partecipazione degli Stati, a fianco delle autorità infrastatali territoriali, ad enti di cooperazione territoriale dotati di personalità giuridica propria	128

**CAPITOLO 5: LE QUESTIONI GIURIDICHE INERENTI ALL'ATTUAZIONE DEL
REGOLAMENTO RELATIVO AL GECT 129**

A.	Il regolamento relativo al GECT nell'ordinamento giuridico comunitario	132
B.	Il regolamento relativo al GECT e gli ordinamenti giuridici nazionali: difficoltà prevedibili	135
1.	I principi che governano i rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale.....	136
1.1	Le norme con efficacia diretta.....	137
1.2	Le norme di rinvio alle disposizioni nazionali.....	138
2.	I rapporti tra il regolamento relativo al GECT e le misure nazionali esistenti.....	146
2.1	La possibile diversità delle situazioni e dei diritti nazionali	147
2.2	Il rapporto tra il regolamento (CE) n. 1082/2006 e le misure anteriori di diritto interno con esso incompatibili	149
2.3	La coesistenza di organismi esistenti e GECT	151
3.	I possibili sviluppi del diritto interno.....	151
3.1	L'interesse degli Stati a sviluppare un quadro giuridico allettante.....	152
3.2	Il requisito di cui all'articolo 16 del regolamento relativo al GECT	152
3.3	Il monitoraggio dell'evoluzione dei quadri giuridici nazionali	153
C.	Semplicità dei rapporti tra il regolamento relativo al GECT e gli strumenti giuridici internazionali relativi alla cooperazione territoriale	154

**CAPITOLO 6: LA POSIZIONE DEGLI ATTORI RISPETTO ALLA NUOVA
COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA 157**

A.	Le nuove potenzialità del GECT	160
1.	Una personalità giuridica di diritto comunitario	160
2.	La possibilità per gli Stati di essere attori della cooperazione territoriale	162
3.	Una maggiore diversità delle formule di cooperazione	163
4.	Rilevanza del GECT ai fini di diverse modalità di cooperazione	164
B.	La diversità degli attori e delle aspettative	165
1.	La diversità dei partner che possono istituire un GECT	165
2.	Gli Stati membri.....	166
3.	Gli attori comunitari.....	167
C.	Proposte.....	169
1.	Per le autorità territoriali	169
2.	Per gli Stati membri	170
3.	Per le istituzioni comunitarie	170
3.1	La Commissione	170
3.2	Il Parlamento europeo	171
3.3	Il Comitato delle regioni	171

ALLEGATI 173

I.	Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)	175
----	---	-----

II. Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999.....	187
III. Elenco degli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1082/2006: (articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, e Allegato III di tale direttiva).....	207
IV. Elenco delle persone che hanno contribuito alla realizzazione del presente studio.....	209
V. Questionari inviati agli operatori del settore per i seminari del gruppo di lavoro sui futuri sviluppi del quadro giuridico della cooperazione territoriale in Europa.....	211
BIBLIOGRAFIA.....	223
I. Atti delle istituzioni comunitarie.....	223
II. Accordi internazionali.....	225
III. Atti di organi del Consiglio d'Europa	226
IV. Giurisprudenza.....	227
V. Letteratura scientifica.....	228
INDICE.....	231
RIFERIMENTI: NOTE DI CHIUSURA.....	237

RIFERIMENTI: NOTE DI CHIUSURA

- 1 Cfr. GU L 210 del 31.7.2006, pag. 19.
- 2 Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1082/2006, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 20.
- 3 Che comprendeva tale principio all'articolo III-220. Per una presentazione del ruolo svolto dal Comitato delle regioni per la promozione di tale principio, cfr. N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles, 2005, in particolare pagg. 285-288. Cfr. anche il parere 388/2002 del Comitato delle regioni del 10 aprile 2003 sulla coesione territoriale (GU C 244 del 10.10.2003, pag. 23).
- 4 *La governance europea - Un libro bianco* (COM(2001) 428 def.) del 25 luglio 2001, GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1.
- 5 Cfr. il parere 62/2004 del Comitato delle regioni del 18 novembre 2004 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un GECT, GU C 71 del 22.3.2005, pag. 46.
- 6 La proposta iniziale della Commissione risale al 14 luglio 2004 (COM(2004) 496 def.) e il programma di ricerca per il presente studio è stato elaborato sulla base del suo contenuto. Tuttavia, il Comitato delle regioni e il Parlamento europeo hanno proposto numerose e sostanziali modifiche, di cui la Commissione e il Consiglio hanno accettato di tenere conto nella *Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale* (GECT) (COM(2006) 94 def. del 7 marzo 2006). Di conseguenza, il regolamento adottato il 5 luglio 2006 differisce considerevolmente, in diversi punti, dalla proposta iniziale della Commissione.
- 7 Anche se il regolamento è entrato in vigore il 1° agosto 2006, il suo articolo 18, primo comma, precisa che esso è applicabile entro e non oltre il 1° agosto 2007, ad eccezione dell'articolo 16, che è applicabile a partire dal 1° agosto 2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 24).
- 8 Un elenco degli esperti e degli operatori consultati è riportato nell'Allegato IV del presente studio.
- 9 Regolamento (CE) n. 1082/2006, articolo 16, paragrafo 1, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 24.
- 10 Benché l'adozione possa essere considerata tardiva rispetto alle aspettative degli attori dei progetti territoriali, in realtà il ritardo non è stato eccessivo, dal momento che l'adozione è stata simultanea a quella di altri regolamenti relativi ai fondi strutturali per il periodo 2007-2013 (cfr. capitolo 4). Tuttavia, in occasione dei negoziati in seno al Consiglio, diversi Stati avevano espresso l'intenzione di dissociare l'adozione di tale regolamento da quella degli altri regolamenti, che dovevano imperativamente essere adottati in tempo utile affinché le condizioni per la concessione dei finanziamenti comunitari venissero unificate a partire dal 1° gennaio 2007. Di conseguenza, il carattere "tardivo" di tale adozione va decisamente relativizzato.
- 11 GU L 210 del 31.7.2006, pag. 20. Il carattere facoltativo del ricorso alla struttura giuridica del GECT è giustificato segnatamente dal rinvio al principio di proporzionalità (articolo 5 TCE) se l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per raggiungere gli obiettivi (del regolamento). Il ricorso obbligatorio al GECT avrebbe manifestamente violato tale esigenza fondamentale per l'azione comunitaria.
- 12 Considerando 5, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 19.
- 13 Articolo 16, paragrafo 1, primo comma, del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 24.
- 14 Ai sensi dell'articolo 18, secondo comma, dello stesso regolamento. *Ibid.*
- 15 Già dal 1975 esiste, all'articolo 5 del regolamento che istituisce il FESR, un evidente riferimento al "carattere frontaliere dell'investimento" come criterio prioritario per l'assegnazione di un contributo finanziario nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale. Tuttavia tale norma e quelle successive, segnatamente tutte quelle adottate nel quadro del coordinamento dei fondi strutturali per ciò che concerne il PIC Interreg sin dal 1990 (GU C 215 del 30.8.1990, pag. 4), riguardano le condizioni per il finanziamento comunitario di azioni di cooperazione, mentre nessuna di loro, prima del regolamento CE n. 1082/2006, è volta a stabilire un quadro giuridico per le stesse azioni di cooperazione.
- 16 Il primo esempio moderno riportato (alcuni storici hanno dimostrato l'importanza della cooperazione nei Pirenei a partire dal XVII secolo; cfr. M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, RCADI t. 243, 1993, pag. 293 e segg.) sembra essere la Comunità di interessi economici Alsazia centrale - Brisgovia, attiva sin dal 1956, che tuttavia solo nel 1965 si è dotata di una forma giuridica. Per un'illustrazione di questi primi sviluppi, cfr. P.-M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, *Annuaire français de droit international* 1977, pagg. 837-860; U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlino, Springer Verlag, 1988 e N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Parigi, PUF, 1994.
- 17 Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, GU L 73 del 21.3.1975, pag. 1.
- 18 Istituzione di Interreg II C "riguardante la cooperazione transnazionale in materia di assetto territoriale" da parte della Commissione. Comunicazione della Commissione agli Stati membri, GU C 200 del 10 luglio 1996, pag. 23.

- 19 Parere 388/2002 del Comitato delle regioni in merito al tema della coesione territoriale, adottato il 10 aprile 2003, GU C 244 del
 20 10.10.2003, pag. 23.
- 21 La proposta iniziale della Commissione (cfr. COM(2004) def. del 14 luglio 2004) prevedeva uno strumento destinato
 22 esclusivamente alla cooperazione transfrontaliera. Le richieste del Comitato delle regioni e del Parlamento europeo hanno
 23 condotto all'estensione dal transfrontaliero al territoriale.
- 24 Secondo il considerando 5 del regolamento (CE) 1082/2006, è assodato che "l'*acquis* del Consiglio d'Europa fornisce vari quadri
 25 di riferimento e opportunità all'interno dei quali le autorità regionali e locali possono cooperare in contesti transfrontalieri.
 26 Il presente strumento non è inteso ad aggirare tali quadri siffatti (...)", GU L 210 del 31.7.2006, pag. 19.
- 27 Aperta alla firma a Madrid il 21 maggio 1980, STCE n. 106.
- 28 Aperto alla firma a Strasburgo il 9 novembre 1995, STCE n. 159.
- 29 GU C 215 del 30.8.1990, pag. 4.
- 30 GU C 180 dell'1.7.1994, pag. 60.
- 31 GU C 143 del 23.5.2000, pag. 6.
- 32 Aperto alla firma a Strasburgo il 5 maggio 1998, SCTE n. 169.
- 33 GU C 200 del 10.7.1996, pag. 23.
- 34 GU C 143 del 23.5.2000, pag. 9.
- 35 GU C 143 del 23.5.2000, pag. 10.
- 36 GU L 210 del 31.7.2006, pag. 20.
- 37 Conformemente al capitolato d'oneri imposto dal Comitato delle regioni per la realizzazione del presente studio, è stato
 38 consultato un gruppo rappresentativo di operatori del settore, elencati nell'Allegato IV della presente pubblicazione, che si è
 39 riunito il 18 e 19 maggio 2006, e poi il 21 e 22 settembre 2006, a Bruxelles, presso la sede del Comitato delle regioni.
 40 Le opinioni del gruppo e le risposte da esso fornite alle domande concrete formulate dagli esperti nella conduzione del loro
 41 studio si sono rivelate estremamente utili per la redazione del presente documento. Benché si sia deciso di non citarne
 42 nominativamente i commenti, gli autori desiderano ringraziare tutti i membri di tale gruppo per la loro costruttiva e assidua
 43 partecipazione.
- 44 Relazione di Denis DE ROUGEMONT in occasione del primo incontro tra regioni frontaliere d'Europa, Strasburgo, 29 giugno -
 45 1° luglio 1972.
- 46 Come riconosciuto espressamente anche dal regolamento relativo al GECT, il cui considerando 3 specifica che "tenuto conto in
 47 particolare dell'aumento del numero di frontiere terrestri e marittime della Comunità a seguito dell'allargamento, è necessario
 48 facilitare il rafforzamento della cooperazione territoriale all'interno della Comunità" (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 19).
- 49 Purché le competenze che consentono di fornire queste risposte comuni siano state riconosciute dalla Comunità. In ogni caso,
 50 il dibattito sull'argomento esula dai confini del presente studio.
- 51 Per uno studio completo di tale situazione e delle questioni inerenti alle diverse scelte, cfr. N. LEVRAT, *Le droit applicable aux*
 52 *accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Parigi, PUF, 1994.
- 53 Si tratta della soluzione adottata dal protocollo addizionale del Consiglio d'Europa e da un certo numero di strumenti bilaterali.
 54 In alternativa, è opportuno collegare tali diritti e obblighi a un ordinamento giuridico nazionale, sia in base alla scelta effettuata
 55 dalle parti (ad esempio, l'articolo 4, paragrafo 6, lettera d), dell'accordo di Karlsruhe), sia in base a una norma di collegamento
 56 (ad esempio, l'articolo 8, paragrafo 2, lettera e), del regolamento relativo al GECT).
- 57 Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 5 febbraio 1963, nella causa C-26/62 van Gend & Loos/Amministrazione
 58 olandese delle imposte, Raccolta 23.
- 59 Per un'analisi dettagliata di tale situazione, cfr. N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur*
 60 *l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles, PIE - P. Lang, 2005, segnatamente pagg. 109-171.
- 61 Ricordiamo che l'azione della Comunità è subordinata al rispetto sia del principio di legalità (sancito dal Trattato di Roma sin
 62 dalla prima versione: attualmente, dall'articolo 220 TCE), sia di quello di attribuzione, formulato a Maastricht nell'ambito
 63 dell'articolo 3B (attualmente articolo 5) del Trattato CE. Il principio richiamato da quest'ultima norma corrisponde al principio di
 64 specialità proprio delle organizzazioni internazionali (cfr. segnatamente il parere consultivo della Corte internazionale di
 65 giustizia, dell'8 luglio 1996, sulla questione della liceità dell'uso di armi nucleari da parte di uno Stato in un conflitto armato,
 66 Raccolta CIG, 1996, pag. 66).
- 67 È evidente che la grande maggioranza dei progetti comunitari rientra nell'ambito di uno spazio transfrontaliero inteso in senso
 68 lato; qui si fa riferimento alla dimensione transfrontaliera, che è quella determinata segnatamente dalla Convenzione quadro di
 69 Madrid, ovvero le relazioni tra autorità territoriali di Stati diversi.
- 70 Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è stato istituito dal regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975,
 71 GU L 73 del 21.3.1975, pag. 1.
- 72 GU L 73 del 21.3.1975, pag. 2.

- 44 Cfr. ad esempio l'articolo di A. SMITH, *La Commission européenne et les fonds structurels: vers un nouveau modèle d'action*, *Revue française de science politique*, vol. 46 (1996), n. 3, pagg. 474-495, o l'opera diretta da G. GUILLERMIN, *La Cohésion économique et sociale. Une finalité de l'Union européenne*, Parigi, *La Documentation française*, 2001, o ancora quella curata da S. LECLERC, *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- 45 Comunicazione C(90) 1562/3, GU C 215 del 30.8.1990, pag. 4.
- 46 Regolamento (CE) n. 2052/88 del Consiglio, del 30 giugno 1988, GU L 185 del 15.7.1988.
- 47 C(90) 1562/3 del 25 luglio 1990.
- 48 *Ibid.*
- 49 "Per la concessione di contributi comunitari alle zone di frontiera nell'ambito di questa iniziativa, la Commissione giudicherà prioritarie le proposte (...) che prevedono anche la creazione o lo sviluppo di strutture istituzionali o amministrative miste destinate ad ampliare e migliorare la cooperazione transfrontaliera tra enti pubblici, organismi privati ed organizzazioni a carattere volontario". (GU C 180 dell'1.7.1994, pag. 61).
- 50 Intitolata REGEN (cfr. GU C 200 del 10.7.1996, pag. 23).
- 51 GU C 200 del 10.7.1996, pag. 23.
- 52 *Ibid.*
- 53 *Ibid.*, punto 11, pag. 24.
- 54 Tuttavia, gli insiemi transnazionali non interessano più "almeno tre Stati", ma "ampi raggruppamenti di regioni europee" (Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti di Interreg III, GU C 143 del 23.5.2000, pag. 9).
- 55 GU C 143 del 23.5.2000, pag. 10, punto 17.
- 56 *Ibid.*, punto 19. Questi temi sono stati successivamente specificati nella comunicazione della Commissione del 7 maggio 2001, pubblicata sulla GU C 141 del 15.5.2001, pag. 2.
- 57 La teoria della scienza politica definisce questo tipo di relazioni come "paradiplomazia" (l'espressione è stata conosciuta da I. DUCHACEK nel suo saggio *Perforated Sovereignities: towards a Typology of New Actors in International Relations*, in MICHELMAN & SOLDATOS (ed.), *Federalism and International Relations - the Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pagg. 1-33. Per uno studio recente basato su questo paradigma, cfr. S. PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles, PIE - P. Lang, 2004.
- 58 Il primo è stato N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Parigi, PUF, 1994.
- 59 Quindici Stati europei hanno finora ratificato il protocollo. Per una presentazione più particolareggiata del protocollo e delle ratifiche, cfr. il punto 1.5 della sezione A del capitolo 2.
- 60 Articolo primo del protocollo n. 2 della convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, relativo alla cooperazione interterritoriale, STCE n. 169.
- 61 Attualmente articolo 158, secondo comma, del Trattato CE; il riferimento alle zone insulari è stato aggiunto dal Trattato di Amsterdam.
- 62 Articolo 161, primo comma, *in fine*, Trattato CE.
- 63 Pratica instaurata a seguito dell'accordo siglato il 12 febbraio 1988 al Consiglio europeo di Bruxelles sulla riforma del finanziamento della Comunità. La terminologia viene ripresa nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, all'articolo 55.
- 64 L'attacco contro la politica strutturale della Comunità è stato sferrato da un gruppo di consiglieri economici del Presidente della Commissione europea, capeggiati dal prof. André Sapir. Il documento, noto con il nome di "relazione Sapir" (*An agenda for a Growing Europa - The Sapir Report*, Oxford University Press, 2004) proponeva addirittura l'abolizione della politica strutturale della Comunità, così come sviluppata a partire dal 1988.
- 65 Cfr. in questo senso la terza relazione intermedia sulla coesione della Commissione del 17 maggio 2005 (COM(2005) 192 def.).
- 66 Il campo di applicazione dei programmi d'iniziativa nazionale era in precedenza limitato a un solo Stato. Ma è evidente che le norme per l'assegnazione delle risorse ai PIN, quali quelle previste dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sui fondi strutturali (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25), non si applicano all'obiettivo prioritario n. 3, che per sua natura non può essere nazionale. A tale particolare obiettivo si applicano invece le norme del regolamento FESR, riportate nell'Allegato II.
- 67 Cfr. la proposta presentata dalla Commissione di un regolamento recante disposizioni generali sui fondi strutturali (COM(2004) 492 def. del 14 luglio 2004), il cui articolo 3 riduce a tre gli obiettivi prioritari per l'intervento dei fondi strutturali (obiettivo 1 = convergenza; obiettivo 2 = competitività regionale e occupazione; obiettivo 3 = cooperazione territoriale europea).
- 68 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, articolo 220.
- 69 Documento di orientamento della Commissione del 12 maggio 2004 (COM(2004) 373 def.)
- 70 Come specifica espressamente l'articolo 2 della convenzione quadro di Madrid (1980) e come sostengono taluni autori in dottrina (ad esempio Maximiliano BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière regionale et locale*, RCADI t. 243, 1993, pagg. 293 e ss.).

- 71 Terza relazione sulla coesione economica e sociale - Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività,
 72 cooperazione, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2004, pag. 77.
- 73 Cfr. segnatamente l'opera pubblicata sotto la direzione de H. LABAYLE, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*,
 Bruxelles, Bruylant, 2006.
- 74 La Convenzione Benelux di Bruxelles, del 12 settembre 1986, prevede, ove necessario, un meccanismo politico (una
 commissione speciale) incaricato di esaminare le controversie e i contenziosi che sopravvengano al fine di risolverli mediante
 conciliazione o di sottoporli al Comitato dei ministri (articolo 6, paragrafo 2, lettera c).
- 75 STCE n. 106. Cfr., per il testo completo, le riserve e lo stato delle ratifiche, il sito dell'Ufficio dei Trattati del Consiglio d'Europa,
 depositario di tutti i documenti della Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa, che tiene aggiornate le informazioni relative a tali
 Trattati. L'indirizzo Internet è: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/v3DefaultFRE.asp> .
- 76 Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, direttiva n. 227, 1964.
- 77 Cfr. segnatamente la direttiva n. 288 del 1970 adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, dai toni
 particolarmente virulenti. (http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_F.asp) .
- 78 Per una descrizione dettagliata del processo e delle questioni così come venivano percepite all'epoca, cfr. l'ottimo articolo di
 Emmanuel DECAUX, *La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités
 locales*, in *Revue générale de droit international public*, t. 88/3, 1984, pagg. 538-620.
- 79 Parere dell'Assemblea parlamentare n. 96 (1979). Cfr. http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_F.asp.
- 80 Ma nel testo stesso della relazione esplicativa, al paragrafo 2, si ha cura di specificare che il testo della relazione, preparato sulla
 base di discussioni del suddetto comitato e rivolto al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, non costituisce uno strumento
 d'interpretazione autentica del testo della convenzione, benché possa facilitare la comprensione delle disposizioni che vi sono
 contenute.
- 81 Relazione esplicativa relativa alla convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità
 territoriali, (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/106.htm>), paragrafo 15.
- 82 L'Italia, in occasione del deposito dello strumento di ratifica di tale convenzione, sottolineerà persino che la nozione di vicinato è
 limitata, per quanto concerne il suo territorio, a una striscia larga 25 chilometri.
 Cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CN=8&DF=10/3/2006&CL=FR&VL=0>.
- Gli schemi e i modelli sono i seguenti:

1. **Modelli di accordi interstatali**

- 1.1 Modello di accordo interstatale sulla promozione della cooperazione transfrontaliera
- 1.2 Modello di accordo interstatale sulla concertazione regionale transfrontaliera
- 1.3 Modello di accordo interstatale sulla concertazione locale transfrontaliera
- 1.4 Modello di accordo interstatale sulla cooperazione contrattuale transfrontaliera tra autorità locali
- 1.5 Modello di accordo interstatale concernente gli organismi di cooperazione transfrontaliera tra autorità locali
- 1.6 Modello di accordo sulla cooperazione economica e sociale interregionale e/o intercomunale
- 1.7 Modello di accordo sulla cooperazione intergovernativa in materia di assetto territoriale
- 1.8 Modello di accordo sulla cooperazione interregionale e/o intercomunale transfrontaliera in materia di assetto territoriale
- 1.9 Modello di accordo sulla creazione di parchi transfrontalieri
- 1.10 Modello di accordo sulla creazione e la gestione di parchi rurali transfrontalieri
- 1.11 Modello di accordo interstatale concernente la cooperazione transfrontaliera in materia di formazione permanente,
 d'informazione, di condizioni d'impiego e di lavoro;
- 1.12 Modello di accordo interstatale sulla promozione degli scambi scolastici di carattere transfrontaliero o transnazionale
- 1.13 Modello di accordo concernente l'utilizzo del suolo lungo i corsi d'acqua frontaliere;
- 1.14 Modello di accordo interstatale (bilaterale o multilaterale) concernente i gruppi di cooperazione transfrontaliera dotati di
 personalità giuridica

2. **Schemi di accordi, di statuti e di contratti da concludere tra autorità locali**

- 2.1 Schema di accordo per la creazione di un gruppo di concertazione tra autorità locali
- 2.2 Schema di accordo per il coordinamento nella gestione di affari pubblici locali transfrontalieri
- 2.3 Schema di accordo per la creazione di associazioni transfrontaliere di diritto privato
- 2.4 Schema di contratto di fornitura o di prestazione di servizi tra autorità locali frontaliere (di tipo "di diritto privato")
- 2.5 Schema di contratto di fornitura o di prestazione di servizi tra autorità locali frontaliere (di tipo "di diritto pubblico")
- 2.6 Schema di accordo per la creazione di organismi di cooperazione intercomunale transfrontaliera
- 2.7 Modello di accordo sulla cooperazione economica e sociale interregionale e/o intercomunale
- 2.8 Modello di accordo sulla cooperazione interregionale e/o intercomunale transfrontaliera in materia di assetto territoriale
- 2.9 Modello di accordo sulla creazione di parchi transfrontalieri
- 2.10 Modello di accordo sulla creazione e la gestione di parchi rurali transfrontalieri
- 2.11 Modello di accordo sulla creazione e la gestione di parchi transfrontalieri tra associazioni di diritto privato
- 2.12 Modello di accordo tra autorità locali o regionali sullo sviluppo della cooperazione transfrontaliera in materia di protezione
 civile e di assistenza reciproca in caso di disastri sopravvenuti nelle zone frontaliere
- 2.13 Modello di accordo sulla cooperazione transnazionale tra istituzioni scolastiche e autorità locali
- 2.14 Modello di accordo sulla creazione di un programma scolastico transfrontaliero
- 2.15 Modello di accordo concernente l'utilizzo del suolo lungo i corsi d'acqua frontaliere
- 2.16 Modello di accordo di cooperazione transfrontaliera che stabilisce gli statuti di un gruppo di cooperazione transfrontaliera
 dotato di personalità giuridica.

Per i testi completi di tutti questi modelli e schemi, cfr.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=106&CM=8&DF=10/3/2006&CL=FRE>

- 83 Relazione esplicativa, cit., paragrafo 12.
- 84 *Ibid.*, paragrafo 32.
- 85 Ancor più diretto di noi, DECAUX ritiene che, di fronte all'accumularsi delle restrizioni giuridiche e pratiche che abbiamo elencato, il ruolo della convenzione quadro sembra ridursi a quello di una mera dichiarazione d'intenti (*loc. cit.*, pag. 597).
- 86 I casi principali sono la convenzione Benelux concernente la cooperazione transfrontaliera, conclusa il 12 settembre 1986 a Bruxelles, e l'accordo tra Germania e Paesi Bassi concluso a Isselburg-Anholt il 23 maggio 1991 (intitolato, nella versione tedesca, *Abkommen zwischen dem Königreich der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen und dem Land Nordrhein-Westfalen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Institutionen, geschlossen in Isselburg-Anholt am 23. Mai 1991*, e, in quella olandese, *Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het land Nedersaksen en het land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, overeengekomen te Isselburg-Anholt op 23 mei 1991*). Gli altri accordi bilaterali ai quali si fa riferimento più avanti sono tutti posteriori all'adozione del protocollo addizionale alla convenzione quadro.
- 87 Per una visione d'insieme della portata del testo della convenzione, cfr. segnatamente A. GALETTE, *The draft European Charter of Local Self-government submitted by the Conference of Local and Regional Authorities of Europe*, *German Yearbook of International Law*, 1982, pagg. 309-345, o N. LEVRAT, *L'importance de la Charte européenne de l'autonomie locale en Europe*, in *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, Editions Bruylant, 1997, pagg. 107-136.
- 88 Ciò appare chiaramente se si confronta tale formulazione con il paragrafo primo dell'articolo: "Le collettività locali hanno diritto, nell'esercizio delle loro competenze, a collaborare e, nell'ambito della legge, ad associarsi ad altre collettività locali per la realizzazione di attività di interesse comune." o con quella del paragrafo 2: "[il] diritto delle collettività locali di aderire ad un'associazione per la tutela e la promozione dei loro interessi comuni e quello di aderire ad un'associazione internazionale di collettività locali devono essere riconosciuti in ogni Stato." o ancora con il disposto dell'articolo 1 del protocollo addizionale alla Convenzione quadro (che verrà esaminato in dettaglio nel presente paragrafo).
- 89 *Relazione esplicativa della Carta europea dell'autonomia locale* (STCE n. 122)
<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/122.htm>.
- 90 *Ibid.*
- 91 Tale studio era basato su un questionario inviato agli Stati membri che avevano ratificato la Convenzione quadro. Il questionario e le risposte di 11 Stati sono contenuti nel documento LR-R-CT (90) 6, presentato dal segretariato del Consiglio d'Europa al gruppo di esperti intergovernativi sulla cooperazione transfrontaliera.
- 92 STCE n. 159.
- 93 Cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=159&CM=8&DF=10/3/2006&CL=FRE>
- 94 Albania, Germania, Armenia, Austria, Azerbaigian, Bulgaria, Francia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Moldova, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera, Ucraina.
- 95 Belgio, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Islanda, Italia, Portogallo, Romaniaa.
- 96 L'idea di un rinvio alle competenze proprie delle autorità per determinare le loro capacità di agire non era del tutto nuova, dal momento che la convenzione quadro del 1980, all'articolo 2, prevedeva che "la cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno. L'ambito e la natura di queste competenze non sono determinati dalla presente Convenzione".
- 97 La formula non è stata ideata da questo protocollo; infatti, la si ritrova nell'articolo 2 della convenzione Benelux di Bruxelles (1986) e nell'articolo 2 dell'accordo di Isselbourg-Anholt (1993), già citati.
- 98 Relazione esplicativa relativa al protocollo addizionale alla convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, paragrafo 17
<http://convention.coe.int/Treaty/fr/reports/html/159.htm>
- 99 L'articolo 6 del Trattato di Valencia del 3 ottobre 2002 tenta di identificare il diritto applicabile a ogni obbligazione. Il tentativo è interessante per quanto riguarda il rispetto dell'uguaglianza tra i partner, ma la sua attuazione risulta complessa e rischia di condurre a conflitti di qualificazione tra le diverse obbligazioni.
- 100 Articolo 4 del Trattato di Bayonne del 10 marzo 1995; articolo 4, paragrafo 6, dell'accordo di Karlsruhe del 23 gennaio 1996; articolo 4, paragrafo 5, dell'accordo di Bruxelles del 16 settembre 2002.
- 101 Articolo 6, paragrafo 5, dell'accordo di Isselburg-Anholt.
- 102 Albania, Germania, Armenia, Austria, Azerbaigian, Bulgaria, Francia, Lituania, Lussemburgo, Moldova, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera, Ucraina.
- 103 Belgio, Bosnia-Erzegovina, Francia, Georgia, Islanda, Portogallo, Romaniaa.
- I primi a pronunciarsi in tal senso sono stati U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme des lokales Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlino, Springer Verlag, 1988 e N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Parigi, PUF, 1994.

- 104 Cfr. in questo senso M. DUNFORD e G. KAFKALAS, *Cities and Regions in the new Europe: Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londra, Behaven Press, 1992, e N. LEVRAT, *Public actors and the mechanisms of transfrontier co-operation in Europe*, Ginevra, Euryopa 6-1997.
- 105 Per una trattazione delle questioni legate alla scelta delle diverse definizioni, cfr. N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Parigi, PUF, 1994.
- 106 Motivazione del progetto di protocollo n. 3 relativo all'istituzione di gruppi euroregionali di cooperazione, *Doc LR-CT (2004) 15* del 12 luglio 2004, pag. 4. Richiamiamo l'attenzione dei lettori sulla coincidenza di date con la proposta di regolamento della Commissione che istituisce il GECT (14 luglio 2004).
- 107 *Ibid.*
- 108 *Ibid.*, pag. 5.
- 109 L'obiettivo del progetto di protocollo sulle Euroregioni dovrebbe essere, apparentemente, quello di produrre un diritto completamente uniforme applicabile a siffatte relazioni, quali che siano il territorio e l'ordinamento giuridico nell'ambito dei quali esse produrranno i loro effetti. *Ibid.*, pag. 6.
- 110 *Ibid.*, pag. 5.
- 111 Come dimostra la citazione precedente, il progetto è mirato esclusivamente alle relazioni di vicinato, escludendo la cooperazione transnazionale o interregionale.
- 112 Dall'estate del 2005: (*Doc LR-CT (2005) 13* del 10 agosto 2005. La versione più recente del progetto preliminare di convenzione risale al 27 aprile 2006. Essa è intitolata Progetto preliminare riveduto di Convenzione europea che istituisce una legge uniforme relativa ai gruppi di cooperazione territoriale (GCT), *DOC CDLR (2006) 17*.
- 113 La Danimarca, la Germania e la Svezia si sono pronunciate contro il progetto di una nuova convenzione; la Svizzera ha auspicato un testo più breve e di carattere generale, la Spagna il ritorno al protocollo addizionale alla convenzione di Madrid. La posizione della Slovacchia non è chiara, e solo l'Austria (che, nel corso del suo semestre di presidenza, si è molto impegnata a sostenere l'adozione del regolamento relativo al GECT) ha espresso un chiaro sostegno al progetto di una nuova convenzione. Cfr. il progetto di relazione relativo alla riunione del comitato degli esperti sulla cooperazione transfrontaliera del Consiglio d'Europa LR-CT (2006) 12 del 29 marzo 2006.
- 114 Ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia in merito a tali questioni, costante sin dal 1963.
- 115 Si tratta della Germania, della Francia, del Lussemburgo e della Svizzera. A eccezione del Lussemburgo, l'accordo si applica soltanto a determinate porzioni dei territori degli Stati parti (cfr. articolo 2).
- 116 Alcuni dei nuovi Stati membri del Consiglio d'Europa, come ad esempio la Russia e l'Ucraina, stanno attualmente elaborando, avvalendosi dell'esperienza dell'organizzazione, legislazioni nazionali volte a fornire un quadro giuridico preciso alla cooperazione transfrontaliera delle loro entità infrastatali.
- 117 Per una riflessione più approfondita su tale questione, cfr. J. POLAKIEWICZ, *Treaty making in the Council of Europe*, Strasburgo, Edizioni del Consiglio d'Europa, 1999. Cfr. anche N. LEVRAT, *De quelques particularités du mode d'élaboration des normes conventionnelles, et de leur influence sur la nature des Traités conclu au sein du Conseil de l'Europe*, *Revue de droit de l'ULB*, vol. 22, 2000-2, Bruxelles, Bruylant, pagg. 19-58.
- 118 Tutte le procedure comunitarie che conducono all'adozione di un atto di portata generale da parte della Comunità europea possono essere adottate solo in base ad una proposta della Commissione europea (articoli 250-252 del Trattato CE).
- 119 Mentre nell'ambito del Consiglio d'Europa, ad eccezione delle questioni relative alla difesa, che sono espressamente riservate dallo Statuto (articolo 1, lettera d), STCE n. 1), gli Stati membri possono decidere di lavorare su qualsiasi tematica europea. Per contro, il risultato del loro lavoro, a differenza del diritto comunitario, non apporterà necessariamente effetti giuridici obbligatori.
- 120 Per la soluzione alla delicata questione di una base di competenza comunitaria che possa costituire il fondamento del regolamento (CE) n. 1082/2006, cfr. capitolo 3.B.2.
- 121 Articolo 308 del Trattato CE (ex articolo 235 del Trattato CE).
- 122 Cfr. segnatamente i principi enunciati dalla Corte nella sua sentenza del 12 giugno 1990 nella causa C-8/88 *Repubblica federale di Germania/Commissione delle Comunità europee*, Raccolta 2323.
- 123 Anche se la denominazione *transfrontière* può far pensare ad un quadro più ampio di quello dello stretto vicinato connesso al transfrontaliero (cfr. N. LEVRAT (1994), *op. cit.* per le differenze legate alle diverse terminologie), la versione inglese parla di *cross-border cooperation*, quella tedesca di *grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, quella spagnola di *cooperación transfronteriza* e quella italiana di "cooperazione transfrontaliera", tutti termini che si riferiscono allo stretto vicinato, contrariamente alla versione francese.
- 124 Articolo 265 del Trattato CE. Desideriamo sottolineare la parte della frase aggiunta ad Amsterdam.
- 125 Articolo 5 del regolamento (CEE) n. 724/75 del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, GU L 73 del 21.3.1975, pag. 2.
- 126 Comunicazione [della Commissione] C(90) 1562/3 agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti per i programmi operativi che gli Stati membri sono invitati a elaborare nell'ambito di un'iniziativa comunitaria concernente le zone frontaliere (Interreg), GU C 215 del 30.8.1990, pag. 4.

- 127 Comunicazione [della Commissione] agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dei programmi operativi che gli Stati membri sono invitati a elaborare nell'ambito di un'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo delle zone di confine, cooperazione transfrontaliera e reti energetiche selezionate (Interreg II) (94/C 180/13), GU C 180 dell'1.7.1994, pag. 60.
- 128 Segnatamente la relazione annuale del 1994 (GU C 303 del 14.11.1995, paragrafi 4.61-4.72) e la relazione speciale n. 4/2004 relativa alla programmazione dell'iniziativa Interreg III (GU C 303 del 7.12.2004, pag. 1). Per un'analisi più approfondita di tali relazioni, cfr. capitolo 3, paragrafo B.2.
- 129 La proposta iniziale della Commissione prevedeva un Gruppo europeo di cooperazione (cfr. COM(1973) 2046 def. del 21 dicembre 1973).
- 130 Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), GU L 199 del 31.7.1985, pag. 1.
- 131 A tale proposito desideriamo sottolineare che, in un contesto di certo diverso ma pertinente, il Tribunale di primo grado opera una netta distinzione tra la situazione di un'autorità individualmente interessata quando si tratta di esercitare le competenze che le sono proprie e quella di una autorità interessata unicamente alle ripercussioni socioeconomiche sul suo territorio, quale sarebbe il caso di una autorità che organizza una cooperazione transfrontaliera per valorizzare lo sviluppo economico del proprio territorio (TPI, sentenza del 15 giugno 1999, nella causa T-288/97 *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione delle Comunità europee*, Raccolta. II-1883).
- 132 Come specifica chiaramente il regolamento n. 2137/85 all'articolo 3, "il fine del gruppo è di agevolare o di sviluppare l'attività economica dei suoi membri, di migliorare o di aumentare i risultati di questa attività; il gruppo non ha lo scopo di realizzare profitti per se stesso. La sua attività deve collegarsi all'attività economica dei suoi membri e può avere soltanto un carattere ausiliario rispetto a quest'ultima". GU L 199 del 25.7.1985, pag. 2.
- 133 Anche se il regolamento n. 2137/85 specifica che "il gruppo in tal modo costituito ha la capacità, a proprio nome, di essere titolare di diritti e di obbligazioni di qualsiasi natura, di stipulare contratti o di compiere altri atti giuridici e di stare in giudizio" (articolo 1, paragrafo 2), esso prosegue precisando che "gli Stati membri stabiliscono se i gruppi iscritti nei loro registri [...] hanno o no personalità giuridica".
- 134 Paragrafo 4 dei considerando del regolamento (CE) n. 1082/2006. In senso analogo, la Corte dei conti sottolinea nella sua *Relazione speciale n. 4/2004 sulla programmazione dell'iniziativa comunitaria di cooperazione transeuropea Interreg III*, che "gli orientamenti [della Commissione] prevedono la costituzione di gruppi europei di interesse economico (GEIE) per consentire l'attuazione della cooperazione attraverso vere e proprie strutture comuni. Tuttavia, alcuni Stati membri hanno sollevato problemi di natura giuridica e la Commissione non ha più avuto tempo di approfondirli" (GU C 303 del 7.12.2004, pag. 8). Più avanti si osserva che: "i tentativi volti a costituire dei GEIE come attori dell'esecuzione dei programmi Interreg non hanno avuto successo (PIC Alpi, PIC Europa nord-occidentale), nonostante siano stati appoggiati dalla Commissione" (*Ibid.* paragrafo 44, pag. 12).
- 135 Per una classificazione delle diverse categorie giuridiche di GECT che il presente studio propone di adottare, cfr. capitolo 4, sezione F.
- 136 Cfr. capitolo 1, sezione B, relativa ai principi giuridici fondamentali della cooperazione transfrontaliera.
- 137 Per una riflessione approfondita su tale evoluzione e le sue implicazioni politiche e giuridiche, cfr. segnatamente H. COMTE e N. LEVRAT, *Perspectives transfrontalières*, in *Aux coutures de l'Europe (op. cit.)*, pagg. 353-361.
- 138 Su tale evoluzione e la sua importanza, cfr. N. LEVRAT, *L'Europa e le sue autorità territoriali (op. cit.)*, pagg. 257-271.
- 139 Cfr. "La governance europea - Un Libro bianco" (COM(2001) 428 def. del 25 luglio 2001, GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1).
- 140 Cfr. capitolo 4. Si rammenti che il regolamento (CE) n. 1082/2006 indica che il GECT "può essere costituito" (articolo 1, paragrafo 1) "su iniziativa dei membri potenziali" (articolo 4, paragrafo 1) e che il considerando 15 prevede che "il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento dei suoi obiettivi, il ricorso al GECT rimanendo facoltativo".
- 141 Ciò è confermato dalla lettura dell'articolo 2 che, con una formula tra le meno felici e le più curiose, indica che "le decisioni prese nell'ambito di un accordo di cooperazione transfrontaliera vengono attuate dalle collettività o autorità territoriali nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici e in conformità alle rispettive legislazioni nazionali". Per un'analisi giuridica della situazione, cfr. punto 1.3. del presente capitolo.
- 142 Articolo 1, paragrafo 2.
- 143 Articolo 2, paragrafo 2, dell'accordo di Bruxelles del 12 settembre 1986.
- 144 Articolo 6 dell'accordo di Isselburg-Anholt del 23 maggio 1991.
- 145 Articolo 6, paragrafo 1, dell'accordo di Isselburg-Anholt del 23 maggio 1991.
- 146 Articolo 6, paragrafo 4, dell'accordo di Isselburg-Anholt del 23 maggio 1991.
- 147 Articolo 6, paragrafo 3, dell'accordo di Isselburg-Anholt del 23 maggio 1991.
- 148 Articolo 6, paragrafo 5, dell'accordo di Isselburg-Anholt del 23 maggio 1991.
- 149 Articolo 3, secondo comma, del Trattato di Bayonne del 10 marzo 1995.
- 150 Articolo 3, quarto comma, del Trattato di Bayonne del 10 marzo 1995.
- 151 Articolo 3, sesto comma, del Trattato di Bayonne del 10 marzo 1995.
- 152 Articolo 4, primo comma, *in fine* del Trattato di Bayonne del 10 marzo 1995.

- 153 Articolo 4, paragrafo 3, dell'accordo di Karlsruhe del 26 gennaio 1996.
- 154 Articolo 4, paragrafo 4, dell'accordo di Karlsruhe del 26 gennaio 1996.
- 155 Articolo 5 del Trattato di Valencia del 3 ottobre 2002.
- 156 Articolo 7, paragrafo 4.
- 157 Articolo 3, paragrafo 1, dell'accordo di Bruxelles del 12 settembre 1986.
- 158 Che recita come segue: "l'Unione è fondata sui principi della libertà, della democrazia, del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri".
- 159 Torneremo sull'argomento nel capitolo 3, sezione D, paragrafo 4.
- 160 Articolo 6 dell'accordo di Isselburg-Anholt del 23 maggio 1991.
- 161 Articolo 5 dell'accordo di Karlsruhe del 23 gennaio 1996. L'accordo di Bruxelles (tra il Belgio e la Francia) del 16 settembre 2002 riprende la stessa soluzione.
- 162 Si tratta della stessa formula presente nell'articolo 6 dell'accordo di Isselburg-Anholt.
- 163 Cfr. il punto A.2.2. del presente capitolo.
- 164 Che stabilisce, all'articolo 3, il principio secondo il quale gli accordi di cooperazione transfrontaliera conclusi dalle collettività o autorità territoriali possono dare vita ad un organismo per la cooperazione transfrontaliera dotato o meno di personalità giuridica.
- 165 Articolo 8, paragrafo 1, dell'accordo di Karlsruhe del 23 gennaio 1996 e articolo 8, paragrafo 1, dell'accordo di Bruxelles del 16 settembre 2002.
- 166 Ovviamente, la situazione cambia da un sistema giuridico all'altro e in taluni Stati la tesoreria degli organismi pubblici, anche quelli dotati di personalità giuridica propria, è gestita esclusivamente dal tesoro pubblico nazionale, nel qual caso la questione appare scarsamente pertinente. Ma in molti Stati le entità pubbliche (e ciò sembra particolarmente pertinente in ambito transfrontaliero, laddove verranno necessariamente ad associarsi partecipazioni finanziarie "estere") sono in condizioni di gestire fondi direttamente.
- 167 Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2137/85 del 25 luglio 1985 (GU L 199 del 31.7.1985, pag. 1).
- 168 Una parte della dottrina riteneva che le autorità pubbliche infrastatali dovessero godere della stessa libertà di scelta di cui dispongono gli Stati nell'ambito delle relazioni internazionali. Gli Stati sono liberi di gestire le loro relazioni con partner privati in base alle norme del diritto privato, come nel caso in cui uno Stato si impegni mediante contratto con delle imprese estere, segnatamente per lo sfruttamento delle risorse naturali situate nel suo territorio (cfr. ad esempio P.-M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, *Annuaire français de droit international* 1977, pagg. 837-860). Tuttavia, è opportuno distinguere tra la situazione di uno Stato sovrano, che per sua natura può affrancarsi dalle restrizioni giuridiche nazionali nell'ambito delle sue relazioni esterne, e quella delle entità non sovrane, che sono ancora tenute a rispettare il diritto pubblico al quale sono soggette, anche nelle relazioni che esulano dall'ambito strettamente nazionale, ed è proprio per questo motivo che esse non si possono definire sovrane (per il dibattito su questo tema e le sue ripercussioni pratiche, cfr. N. LEVRAT (1994), pagg. 315-322).
- 169 Lo stesso dicasi dell'articolo 10 degli accordi di Karlsruhe e di Bruxelles (2002) i quali, da questo punto di vista, non fanno distinzioni tra strutture di diritto privato e di diritto pubblico.
- 170 Che, in taluni Stati e per determinate categorie, possono ugualmente rientrare nell'ambito del diritto pubblico.
- 171 Ad esempio, il diritto portoghese prevede l'*empresa intermunicipal*, a cui consente di ricorrere il Trattato di Valencia del 3 ottobre 2002 (articoli 9, paragrafo 3, e 11).
- 172 Tale formula è particolarmente apprezzata in Francia e in Italia.
- 173 Cfr. segnatamente l'articolo L-1115-4 del *Codice generale delle autorità territoriali*.
- 174 *Zweckverband* nel diritto tedesco, una struttura giuridica alla quale rinviano gli articoli 3, 4 e 5 dell'accordo di Isselburg-Anholt; nel diritto francese comprensorio di comuni o comprensorio misto, ovvero aperto non solo ai comuni, ma anche a entità di livello superiore (ad esempio le regioni).
- 175 *Consortio* nel diritto spagnolo (articolo 5 del Trattato di Bayonne e articoli 9 e 11 del Trattato di Valencia), *Associações de Direito Público* nel diritto portoghese (articoli 9 e 11 del Trattato di Valencia).
- 176 Forma giuridica del diritto francese alla quale consente di rinviare soprattutto il Trattato di Bayonne (articolo 5).
- 177 Articolo 10 dell'accordo di Karlsruhe e del Trattato di Bruxelles. Quest'ultimo precisa, al comma 2, le strutture particolari previste in ciascuno degli Stati membri. Nel caso del Belgio, si scopre così che le strutture di diritto pubblico (intercomunali) sono tante quante quelle di diritto privato (associazioni senza fini di lucro, fondazioni, associazioni internazionali e gruppo europeo di interesse economico), mentre in Francia esistono solo strutture di diritto pubblico. È dunque necessario osservare che le qualificazioni giuridiche effettuate da ogni ordinamento giuridico nazionale possono differire sensibilmente, anche nell'ambito di una relazione bilaterale.
- 178 Cfr. l'articolo 2 dell'accordo di Karlsruhe e l'articolo 2 dell'accordo di Bruxelles (del 16 settembre 2002) che includono, tra le autorità potenzialmente partner, le regioni e i dipartimenti francesi. Inoltre, per quanto concerne l'accordo di Karlsruhe, i cantoni svizzeri sono a un tempo parti dell'accordo (in virtù delle loro competenze costituzionali sul piano nazionale) e potenziali beneficiari dei meccanismi di cooperazione che tale accordo istituisce (articolo 2, paragrafo 2, dell'accordo di Karlsruhe). Ciò è analogo, *mutatis mutandis*, alla situazione degli Stati membri nel quadro del GECT.

- 179 L'articolo L-1115-4-1 del *Codice generale delle autorità territoriali*, introdotto dalla legge n. 2004-809 del 17 agosto 2004, prevede
180 tale soluzione e stabilisce la denominazione che tali strutture di cooperazione assumeranno nel diritto francese: *district européen*.
- 181 Sebbene le parti di una cooperazione transfrontaliera basata su tale accordo possano adottare uno statuto particolareggiato
182 (articolo 11, paragrafo 7, dell'accordo di Valencia del 3 ottobre 2002), la forma giuridica del loro organismo di cooperazione
transfrontaliera deve tuttavia corrispondere ad una struttura giuridica preesistente del diritto nazionale, quale l'*associação de*
183 *direito público* o l'*empresa intermunicipal* in Portogallo, o anche il *consorcio* in Spagna. Di conseguenza, con riserva delle
disposizioni applicabili ad ogni categoria di organismi nel diritto nazionale delle Parti, lo statuto dell'organismo dotato di
184 personalità giuridica, che deve essere annesso alla convenzione istitutiva, deve precisare in particolare [...] (articolo 11, paragrafo 7).
- 185 Sul fatto che una siffatta enumerazione ordinata costituisce senza dubbio una gerarchia delle norme applicabili, cfr. il punto 41
della sentenza della Corte del 2 maggio 2006 (Parlamento contro Consiglio, C-436/03), che analizza l'articolo 8 del regolamento (CE)
n. 1435/2003 relativo allo statuto della società cooperativa europea, enunciato in termini alquanto simili a quelli dell'articolo 2
del regolamento relativo al GECT.
- 186 In compenso, contrariamente alle disposizioni degli accordi di Karlsruhe, Bruxelles e Valencia, gli Stati membri possono, con
una certa discrezionalità, vietare l'accesso a un GECT a una loro autorità territoriale (articolo 4, paragrafo 3, del regolamento
relativo al GECT). Per un'analisi approfondita di tali questioni, cfr. capitolo 4, sezione D.
- 187 Gli articoli 3, paragrafo 1, 4, paragrafo 3, 6, paragrafo 2, 7, paragrafi 2 e 4, 12, 13, 14, paragrafo 1, del regolamento (CE)
n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 relativo al GECT fanno riferimento a norme di diritto interno di tale categoria.
- 188 In particolare, l'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 relativo al GECT rinvia espressamente a tali norme.
- 189 Mediante i quali ogni Stato che li ha ratificati riconosce e rispetta il diritto delle collettività o autorità territoriali sottoposte alla
propria giurisdizione [...] di concludere, nei settori di competenza comuni, accordi di cooperazione transfrontaliera con le
collettività o autorità territoriali di altri Stati.
- 190 Secondo i termini della dichiarazione resa al momento del deposito dello strumento di ratifica, il 29 marzo 1985, il governo
italiano, ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 3 della Convenzione, dichiara di subordinare l'applicazione di quest'ultima alla
conclusione di accordi interstatali.
- 191 Corte costituzionale italiana, sentenza n. 258/2004 dell'8 luglio 2004, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 22 luglio 2004.
- 192 La proposta di progetto di un protocollo n. 3 alla convenzione quadro [...] relativo all'istituzione di gruppi euroregionali di
cooperazione (GEC), Doc LR-CT (2004) 15 del 12 luglio 2004, paragrafi 14 e 15, pag. 6), indica i motivi per i quali il Consiglio
non ha sostenuto tale proposta.
- 193 Considerando ix del progetto preliminare riveduto di convenzione europea che istituisce una legge uniforme relativa ai gruppi di
cooperazione territoriale (GCT), DOC CDLR (2006) 17 del 27 aprile 2006. L'obiettivo a cui fa riferimento la citazione è quello
di facilitare la cooperazione delle collettività o autorità territoriali appartenenti a Stati diversi nel rispetto delle loro strutture
politiche e amministrative e dei loro obblighi internazionali (considerando ii)).
- 194 Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma, ogni Stato membro "informa la Commissione e gli altri Stati membri di
qualsiasi disposizione adottata a norma del presente articolo".
- 195 Il titolo sulla coesione economica e sociale (inizialmente articoli da 130 A a 130 E, attualmente articoli da 158 a 162), introdotto
nel Trattato di Roma dalla modifica apportata a Lussemburgo nel 1987 (Atto unico), costituisce la base giuridica su cui si fonda
la politica redistributiva.
- 196 La politica strutturale della Comunità è fondata sui regolamenti relativi ai fondi strutturali, che vengono rinegoziati per ciascun
periodo di finanziamento pluriennale. In ciascuna di tali occasioni (già verificatesi nel 1988, nel 1994, nel 1999 e ultimamente
nel 2006), i principi fondamentali che strutturano tale politica comunitaria vengono inseriti nei nuovi regolamenti, soggetti
all'approvazione del Consiglio, ovvero degli Stati membri.
- 197 Anche grazie all'elaborazione ed attuazione del principio di partenariato, che compare già nel primo regolamento di
coordinamento dei fondi strutturali (regolamento (CEE) n. 2052/88, articolo 4, GU L 185 del 15.7.1988).
- 198 Dal momento che è stato adottato il 5 luglio 2006, simultaneamente al regolamento relativo al FESR e ad altri regolamenti.
Commissione europea, Terza relazione sulla coesione economica e sociale, op. cit., pag. 156.
- 199 Per una riflessione più approfondita su questo tema, inserita in un contesto più teorico, cfr. il capitolo III della seconda parte
dell'opera di N. Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, op. cit., intitolato *Les collectivités territoriales vecteurs d'une*
intégration horizontale via la coopération transfrontalière?, pagg. 257-271.
- 200 GU C 215 del 30.8.1990, pag. 4.
- "Per la concessione di contributi comunitari alle zone di frontiera nell'ambito di questa iniziativa, la Commissione giudicherà
prioritarie le proposte [...] che prevedono anche la creazione o lo sviluppo di strutture istituzionali o amministrative miste
destinate ad ampliare e migliorare la cooperazione transfrontaliera tra enti pubblici, organismi privati ed organizzazioni a
carattere volontario" (GU C 180 dell'1.7.1994, pag. 61).
- Corte dei Conti europea, Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994, GU C 303 del 14.11.1995, pag. 116.
- Ibid.*

- 201 Cfr. la comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 (GU C 143 del 23.5.2000, pag. 6), che non stabilisce più requisiti relativi alle strutture istituzionali di cooperazione transfrontaliera, ma indica che la "cooperazione transfrontaliera tra autorità di zone limitrofe" mira alla "creazione di poli socioeconomici transfrontalieri mediante strategie congiunte di sviluppo territoriale sostenibile" e si limita a fissare, in termini di sviluppo di strutture istituzionali, l'obiettivo di accrescere la "cooperazione in ambito giuridico ed amministrativo ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale".
- 202 Relazione speciale n. 4/2004, GU C 303 del 7 dicembre 2004, pag. 6.
- 203 Ibid., paragrafo 44, pag. 12. Per la citazione completa e per la questione dell'utilizzo del gruppo europeo di interesse economico in tale contesto, cfr. capitolo 2, sezione A.2.
- 204 *Ibid.*, paragrafo 98, lettera. i), pag. 18.
- 205 Terza relazione sulla coesione, op. cit., pag. 156.
- 206 Ad eccezione delle azioni innovative intraprese su esplicita richiesta della Commissione, che possono essere finanziate esclusivamente in base al bilancio comunitario. Si tratta però di azioni marginali sul piano quantitativo.
- 207 Documento di lavoro *La gestion financière transfrontalière*, disponibile (in lingua francese, inglese, portoghese o tedesca) sul sito Internet dell'ARFE/AEBR, <http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Finanzmanagement.fr.pdf>
- 208 Articolo 274 del Trattato CE.
- 209 Ai sensi dell'articolo 276, paragrafo 1, del Trattato CE, è il Parlamento che dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio, su raccomandazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata.
- 210 Articoli 246 e 248 del Trattato CE.
- 211 Per il periodo che ci interessa, ossia quello 2007-2013, il principio della gestione mista è stabilito dall'articolo 14 del regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 39). Ma l'articolo 70 dello stesso regolamento prevede chiaramente, al paragrafo 2, una responsabilità piuttosto ampia dello Stato membro, che deve esercitare il primo controllo ed è esso stesso soggetto al controllo della Commissione, per quanto concerne l'esecuzione dei programmi concordati.
- 212 Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 1.
- 213 L'articolo 6, paragrafo 4, recita: "Nonostante i paragrafi 1, 2 e 3, qualora i compiti di un GECT (...) riguardino azioni cofinanziate dalla Comunità, si applica la legislazione pertinente relativa al controllo dei fondi versati dalla Comunità".
- 214 La dottrina giuridica collega il principio al testo dell'articolo 220 del Trattato CE, secondo cui "la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado assicurano, nell'ambito delle rispettive competenze, il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato". Il Trattato CE sancisce inoltre il principio dello Stato di diritto e prevede un'autorità e dei meccanismi che ne consentano l'osservanza. Su questo punto cfr. segnatamente Rideau, *op. cit.*, e i riferimenti alla dottrina giuridica che egli cita in merito a tale questione.
- 215 Articolo 230, secondo comma, del Trattato CE.
- 216 Articolo 5, primo comma, del Trattato CE.
- 217 L'aggiunta introdotta dal Trattato di Amsterdam è in corsivo.
- 218 Ricordiamo che il Comitato delle regioni è stato istituito dal Trattato di Maastricht, il quale ha inserito nel Trattato CE gli articoli 198 A, B e C, che, nel delineare la struttura e le funzioni del nuovo organo, si basano sul modello istituzionale del Comitato economico e sociale. Il Comitato ha potuto tenere la sua prima riunione solo all'inizio del 1994. Per una presentazione delle origini del Comitato, cfr. segnatamente J. BOURRINET, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Pais, Economica, 1997, o N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, *op. cit.*, pagg. 203-206 e 221-234.
- 219 Infatti, le istituzioni comunitarie create dai Trattati possono agire soltanto nel quadro dei Trattati stessi e non possono procedere alla loro revisione, che rimane prerogativa dei soli Stati membri nell'ambito di una conferenza intergovernativa. La procedura di revisione dei Trattati è codificata all'articolo 48 del Trattato UE.
- 220 Parere 136/95 adottato il 21 aprile 1995, GU C 100 del 2.4.1996, pag. 1.
- 221 Insieme a una decina di altre rivendicazioni specifiche.
- 222 Cfr. il capitolo finale.
- 223 Parere 62/2004 adottato il 18 novembre 2004, GU C 71 del 22.3.2005, pag. 46.
- 224 COM(2006) 94 def. del 7 marzo 2006.
- 225 Anche se in diversi casi la Corte ha rinunciato a sanzionare il vizio di validità di un atto adottato ai sensi dell'articolo 235 TCE, allorché esisteva in parallelo un'altra base giuridica, ritenendo che l'unanimità prevista per la decisione di cui a tale articolo consenta di tutelare i diritti degli Stati membri (sentenza del 12 luglio 1973 nella causa C-8/73, Hauptzollamt Bremenhaven/Massey-Fergusson, Raccolta 897).
- 226 La mancata consultazione del Parlamento europeo da parte del Consiglio, quando tale consultazione è imposta dal Trattato, costituisce una violazione delle forme sostanziali ed è causa di annullamento dell'atto adottato, anche se il parere del Parlamento (o di un'altra istituzione) non dovesse essere vincolante (CGCE, sentenza del 29 ottobre 1980 nella causa C-138/79, Roquette Frères/Consiglio, Raccolta 3333).

- 227 L'altro motivo fondamentale è l'introduzione del principio di sussidiarietà che, pur privo di ogni legame giuridico con tale disposizione - i rispettivi campi di applicazione non si intersecano - introduce una dinamica politica sfavorevole a un utilizzo innovativo delle competenze che il Trattato conferisce alle istituzioni comunitarie (cfr. segnatamente il protocollo n. 30 del Trattato di Amsterdam sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità).
- 228 Un esempio recente è la richiesta di annullamento del regolamento relativo allo statuto della società cooperativa europea presentata dal Parlamento europeo contro il Consiglio, motivata appunto dal fatto che la decisione del Consiglio di fondare il regolamento n. 1435/2003 del 22 luglio 2003 sull'articolo 308 TCE (contro il parere della Commissione, la quale, nel caso di specie, ha sostenuto il ricorso del Parlamento) non consente un'adeguata consultazione del Parlamento europeo (causa C-436/03).
- 229 Ex articolo 100A. In effetti, esistono due disposizioni distinte: la prima, l'attuale articolo 94 (ex articolo 100), prevede l'unanimità in seno al Consiglio mentre l'articolo 100A, in deroga al precedente, consente una procedura che non richiede l'unanimità degli Stati membri e oggi (ma non nel 1987, poiché allora la procedura di codecisione non era stata ancora adottata) la codecisione del PE (articolo 251 TCE).
- 230 Come abbiamo visto, pur avendo mantenuto la forma di un regolamento per inserire tali norme, esso impone agli Stati membri di adottare delle disposizioni che ne rendano effettiva l'applicazione (articolo 16), il che potrebbe produrre una certa convergenza dei quadri legislativi nazionali.
- 231 In particolare nel suo parere 388/2002 del 10 aprile 2002 sulla coesione territoriale (GU C 244 del 10.10.2003, pag. 23).
- 232 Che ha svolto un ruolo non trascurabile nella preparazione delle modifiche ai Trattati concretizzatesi nella Parte III del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.
- 233 Come dimostra il titolo "Coesione economica, sociale e territoriale" della sezione 3 del capo III della parte III del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Il Comitato delle regioni, nel suo parere del novembre 2004 (adottato poco dopo la firma del suddetto Trattato e prima dei referendum del maggio-giugno 2005) fa riferimento nei considerando all'articolo 220 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (GU C 71 del 22.3. 2005, pag. 46).
- 234 *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, op. cit., pag. 217.
- 235 14 luglio 2004 per il deposito della proposta, 5 luglio 2006 per l'adozione. Tuttavia, è opportuno rilevare che la necessità della creazione di una siffatta struttura comunitaria veniva sottolineata già da molti anni, segnatamente nelle relazioni della Corte dei conti europea e nelle relative risposte della Commissione.
- 236 Uno degli esperti che hanno contribuito alla redazione del presente testo ha severamente criticato la debolezza del contenuto della proposta (cfr. N. LEVRAT, *Commentaire de la proposition de Règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun*, in H. LABALYE (a cura di), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pagg. 147-178).
- 237 Raccomandazione 5 del parere 62/2004 del Comitato delle regioni in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera, GU C 71/50 del 22.3.2005. Il Parlamento europeo presenterà una proposta piuttosto simile (cfr. GU C 157E del 6.7.2006, pag. 310).
- 238 Raccomandazione 1 del parere 62/2004 (GU C 71 del 22.3.2005, pag. 49). La denominazione "cooperazione transeuropea" riprende la terminologia utilizzata nello studio realizzato nel 2001 dalla Comunità di lavoro delle regioni europee di confine per conto del Comitato delle regioni (citato).
- 239 Il Comitato dovrebbe istituire un registro dei GECT esistenti che permetta alle istituzioni europee, agli Stati membri, alle amministrazioni locali e regionali ed anche a ciascun cittadino europeo di consultare rapidamente, in maniera finalizzata, le informazioni disponibili su di un dato GECT. Tale registro potrebbe inoltre fornire un valido contributo alla diffusione delle migliori pratiche in Europa (GU C 71/48 del 22.3.2005).
- 240 COM(2006) 94 def. L'articolo 4, paragrafo 2, di tale proposta, infatti, stabilisce che il Comitato delle regioni sia informato dell'istituzione di un GECT.
- 241 Tutti i regolamenti sono pubblicati nella GU L 210 del 31.7.2006.
- 242 Articolo 24 del regolamento (CE) n. 1080/2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 10), articolo 14 del regolamento (CE) n. 1081/2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 18), articolo 106 del regolamento (CE) n. 1083/2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 68), articolo 7 del regolamento (CE) n. 1084/2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 80) e articolo 27 del regolamento (CE) n. 1085/2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 91), che non prevede una clausola di riesame obbligatoria, ma un termine di validità.
- 243 Cfr. COM(2004) 496 def.
- 244 Cfr. GU C 210 del 31.7.2006, pag. 41.
- 245 Articoli 12-21 del regolamento (CE) n. 1080/2006, (per il testo completo cfr. Allegato II).
- 246 Era il settore inizialmente previsto dalla proposta della Commissione europea; cfr. il titolo e il contenuto del progetto iniziale (COM(2004) 496) che comprendeva soltanto 9 articoli.
- 247 Raccomandazione 1 del parere 62/2004, GU C 71/49.
- 248 Posizione adottata in prima lettura il 6 luglio 2005, Relazione Olbrycht, GU C 157 E/309 del 6 luglio 2006.
- 249 Regolamento (CE) n. 1083/2006, GU L 210 del 31.7.2006.
- 250 Regolamento (CE) n. 1080/2006, GU L 210 del 31.7.2006, riprodotto nell'allegato 2.
- 251 COM(2004) 496 del 4 luglio 2004.

- 252 Come indica il titolo del progetto di regolamento (la "T" di GECT stava per "transfrontaliera", prima che il termine venisse
sostituito da "territoriale"). L'obiettivo del gruppo era di "facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera degli Stati
membri e degli enti regionali e locali al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale" (articolo 1, paragrafo 3);
ma esso poteva avere altresì per obiettivo "facilitare e promuovere la cooperazione transnazionale e interregionale". Il carattere
transfrontaliero non si esauriva dunque nel riferimento alle relazioni di vicinato.
- 253 Cfr. il parere del 18 novembre 2004, che al paragrafo 2 propone di modificare il titolo dello strumento, per sostituire la
cooperazione territoriale con una "cooperazione transeuropea" (GU C 71 del 22.3.2005, pag. 47).
- 254 Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1082/2006, che recita: "l'obiettivo di un GECT è facilitare e promuovere la
cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, di seguito denominata "cooperazione territoriale" [...]".
- 255 Considerando 1 del regolamento (CE) n. 1082/2006 e articolo III-220 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, a cui
fa esplicitamente riferimento il parere del Comitato delle regioni in merito alla proposta di regolamento relativo al GECT.
- 256 Che ciò avvenga mediante l'introduzione di strumenti finanziari specifici (segnatamente i programmi Phare-CBC) oppure nel
quadro di una futura politica europea di vicinato, la cooperazione di prossimità sarà una delle due priorità di questa futura politica
comunitaria (cfr. la comunicazione della Commissione del 12 maggio 2004, intitolata *Politica europea di vicinato - documento
orientativo* (COM(2004) 373 def.).
- 257 Che, vale la pena di ricordarlo, è la base giuridica scelta dalla Commissione per presentare il progetto di regolamento, la quale è
stata accettata.
- 258 Tuttavia, se gli obiettivi prioritari della politica europea di vicinato saranno confermati nella fase di attuazione successiva al
2007, è possibile ipotizzare un ammorbidimento della norma di cui all'articolo 3, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1082/2006.
Si potrebbero elaborare infatti delle formule che, senza conferire direttamente agli enti degli Stati terzi il diritto di partecipare a
un GECT (che sarebbe probabilmente vietato dall'articolo 159), non impongano neppure la presenza di partner situati in almeno
due Stati membri.
- 259 Regolamento (CE) n. 1082/2006, considerando 8.
- 260 Per un esame dettagliato di tale distinzione e della sua importanza nello sviluppo del diritto e delle pratiche transfrontaliere,
cfr. capitolo 2.
- 261 L'articolo 3 del protocollo addizionale alla Convenzione quadro di Madrid indica che, qualora l'organismo di cooperazione
transfrontaliera sia dotato di personalità giuridica, "nell'accordo si indicherà se l'organismo, nel rispetto della legislazione interna
e tenuto conto dei compiti attribuitigli, dovrà essere considerato, nell'ordinamento giuridico dello Stato cui appartengono le
collettività o autorità che hanno concluso l'accordo, come un organismo di diritto pubblico o di diritto privato". L'accordo di
Bruxelles del 1986 (Convenzione Benelux) stabilisce la possibilità di una cooperazione fondata in diritto privato senza necessità
di una particolare regolamentazione. I modelli di accordi annessi alla convenzione quadro distinguono altresì tra strutture di
diritto privato e di diritto pubblico (per un'analisi dettagliata di tali aspetti, cfr. capitolo 2).
- 262 Articolo 1, paragrafo 4; la formula è identica a quella dell'articolo 282 del Trattato CE, relativo alla capacità giuridica della
Comunità europea negli Stati membri. Torneremo sull'argomento al punto 3.
- 263 Articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT.
- 264 Ad esempio, ai sensi degli articoli 4, paragrafo 3, 6, paragrafo 1, 7, paragrafo 2, 12 paragrafi 1 e 2, 13, 14 e 15.
- 265 Paragrafo 82 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale il 12 luglio 2005 nella causa C-436/03, non ancora pubblicate.
- 266 *Ibid.*, paragrafo 73.
- 267 *Ibid.*, paragrafo 75.
- 268 *Ibid.*
- 269 Considerando 14 del regolamento (CE) n. 1435/2003 relativo allo statuto della SCE, GU L 207 del 18.8.2003, pag. 2, citato
dall'avvocato generale nelle conclusioni presentate il 12 luglio 2005 nella causa C-436/03, paragrafo 79, non ancora pubblicate.
- 270 Considerando 12 del regolamento (CE) n. 1435/2003 relativo allo statuto della SCE, GU L 207 del 18.8.2003, pag. 2, citato
dall'avvocato generale nelle conclusioni presentate il 12 luglio nella causa C-436/03, paragrafo 80, non ancora pubblicate.
- 271 *Ibid.*, paragrafo 84.
- 272 *Ibid.*, paragrafo 86.
- 273 *Ibid.*, paragrafo 87.
- 274 Cfr. capitolo 2, sezione B, punto 2.2.3.4. La formula prevista dall'accordo di Valencia rinvia espressamente a forme giuridiche
preesistenti in ciascuno degli ordinamenti giuridici nazionali interessati.
- 275 GU L 210 del 31.7.2006, pag. 19.
- 276 Documento del 21 dicembre 2005 redatto dalla presidenza britannica, rif. 15943/05, pag. 7.
- 277 Articolo 3 del protocollo addizionale del 9 novembre 1995 alla convenzione quadro di Madrid; articolo 2 della convenzione di
Bruxelles del 12 settembre 1986.
- 278 L'allegato III della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114), che elenca gli organismi
interessati da tale disposizione, comprende organismi di diritto privato di diversi Stati (cfr. Allegato 3).

- 279 In diversi Stati membri, l'associazione nazionale di poteri locali è una struttura di diritto privato, come pure le associazioni internazionali di enti territoriali (ARFE, ARE, CCRE, ecc.). Le associazioni di diritto privato ma composte da membri che sono organismi di diritto pubblico possono partecipare a un GECT ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1082/2006.
- 280 Per una critica del carattere eccessivamente restrittivo di tale limitazione, cfr. paragrafo D.5 del presente capitolo.
- 281 Per l'utilizzo della distinzione tra attività *de iure gestionis* e *de iure imperii* come condizione per accedere alla cooperazione transfrontaliera e per le scelte relative alle norme applicabili, cfr. segnatamente N. LEVRAT (1994), *op. cit.*, pagg. 229-233.
- 282 Articolo 8, paragrafo 2, lettera e): "il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale".
- 283 Il PE ha proposto in prima lettura, all'articolo 4, paragrafo 5, del testo riveduto: "Il GECT è soggetto al diritto che disciplina il funzionamento delle associazioni dello Stato designato dai suoi membri". La formula (troppo restrittiva secondo gli esperti), non è stata poi adottata.
- 284 Articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1082/2006.
- 285 Che recita: "in ciascuno degli Stati membri, la Comunità ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio". Le principali differenze risiedono nel fatto che esiste una sola Comunità europea, alla quale va riconosciuta la stessa capacità giuridica in tutti gli Stati membri, mentre ciascun GECT sarà dotato di una propria personalità e capacità giuridica. D'altronde, la questione della capacità di assumere del personale è disciplinata, per quanto riguarda la Comunità, dall'articolo 283 del Trattato CE, che istituisce nel diritto comunitario uno statuto della funzione pubblica comunitaria. Nel caso dei GECT, le norme applicabili all'assunzione del personale (quadro giuridico dei contratti di lavoro, condizioni di lavoro e retributive ecc.) saranno quelle dello Stato in cui essi hanno la sede sociale (in virtù del silenzio del regolamento (CE) n. 1082/2006 e quindi del rinvio dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c). In ultimo, l'inversione tra beni mobili e immobili non ci sembra assumere una particolare rilevanza.
- 286 Ad eccezione dello Stato che, almeno in diritto internazionale, è una persona giuridica sovrana. La sovranità dello Stato sul piano interno, segnatamente nel suo rapporto con il popolo, è una questione complessa che non affronteremo in questa sede.
- 287 Per un'argomentazione a tale proposito, cfr. Sezione D.
- 288 Sottolineiamo, a titolo di esempio, che il regolamento (CEE) n. 2137/85 relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di interesse economico indica, all'articolo 1, paragrafo 2: "il gruppo in tal modo costituito ha la capacità, a proprio nome, di essere titolare di diritti e di obbligazioni di qualsiasi natura, di stipulare contratti o di compiere altri atti giuridici e di stare in giudizio [...]", il che rappresenta una capacità giuridica sostanziale. Nel contempo, il paragrafo 3 dello stesso articolo precisa che "gli Stati membri stabiliscono se i gruppi iscritti nei loro registri in virtù dell'articolo 6 hanno o no personalità giuridica". Tale definizione, anche se dovesse essere negativa, non avrebbe alcuna incidenza sulla capacità giuridica.
- 289 Articolo 8, paragrafo 1, per la convenzione che verrà conclusa e articolo 9, paragrafo 1, per lo statuto che sarà adottato. La norma dell'unanimità è necessaria per l'adozione iniziale di tali documenti e le parti possono concordare altre regole per la modifica di un determinato documento, sia per la convenzione (articolo 8, paragrafo 2, lettera g)), sia per lo statuto (articolo 9, paragrafo 2, lettera h)).
- 290 Articolo 9, paragrafo 1.
- 291 Articolo 4, paragrafo 4.
- 292 Articolo 4, paragrafo 3, secondo comma *in fine*.
- 293 Ciò è consentito dagli articoli 8, paragrafo 2, lettera g) e 9, paragrafo 2, lettera h).
- 294 Articolo 12, paragrafo 2, terzo comma, dell'accordo di Karlsruhe; articolo 12, paragrafo 2, comma 3, dell'accordo di Bruxelles (2002); articolo 11, paragrafo 7, lettera b), dell'accordo di Valencia. Questi tre strumenti giuridici parlano più prudentemente di zona geografica interessata e non limitano necessariamente le attività degli organismi di cooperazione transfrontaliera che essi consentono di istituire in tale zona come fa, un po' imprudentemente, il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT.
- 295 Si può facilmente immaginare che un GECT, per svolgere i suoi compiti, debba eseguire degli atti al di fuori del territorio prestabilito. Ad esempio, ci si chiede se un GECT le cui attività siano state coronate da successo possa, ove i suoi statuti non lo prevedano espressamente, autorizzare il proprio direttore (ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera b)), a partecipare a una conferenza sul tema organizzata dal Comitato delle regioni o dalla Commissione europea, se essa si tiene al di fuori del territorio stabilito in conformità a tale disposizione. Oppure se possa farlo precisando che il direttore non parlerà a nome del GECT. O ancora, se tale attività non rientri nei compiti del GECT. In questi ultimi due casi, allora, perché invitarlo?
- 296 L'articolo 3 della proposta originale di regolamento presentata dalla Commissione (COM(2004) 496 def.), s'intitolava "competenze" e menzionava "i compiti" affidati al GECT. La redazione definitiva ha eliminato il riferimento alle competenze e ai compiti negli articoli del regolamento, ma il testo del considerando non è stato modificato. Ci sembra quindi scarsamente rilevante conferire un significato particolare a questi termini.
- 297 Corte dei conti, relazione speciale 2004 n. 4, GU C 303 del 7 dicembre 2004, pag. 8. Il sostegno alla possibile permanenza delle strutture istituite a norma del regolamento è stato invocato dalla Commissione europea per non limitare nel tempo gli effetti giuridici del regolamento.
- 298 Articolo 10, paragrafo 2.
- 299 Articolo 10, paragrafo 1, lettera a).
- 300 In questo senso si esprime, ad esempio, l'articolo 13, paragrafo 3, dell'accordo di Karlsruhe, il quale afferma che, con le sue decisioni, l'assemblea regola le questioni relative all'obiettivo del gruppo [...].

301 Per un'interpretazione in tal senso di una disposizione analoga, cfr. segnatamente la sentenza della Corte del 2 maggio 2006 nella
causa C-436/03 Parlamento/Consiglio, paragrafo 41, non ancora pubblicata.

302 Come previsto dagli accordi di Karlsruhe, Bruxelles e Valencia; cfr. capitolo 2.

303 Ciò è invece esplicitamente previsto per la società europea (SE), dal momento che l'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2157/2001
relativo allo statuto della società europea è espressamente dedicato a tale ipotesi e prevede che "la sede sociale della SE può
essere trasferita in un altro Stato membro [...]. Il trasferimento non dà luogo a scioglimento né alla costituzione di una nuova
persona giuridica". Lo stesso accade per la società cooperativa europea (SCE), conformemente all'articolo 7 del regolamento
(CE) n. 1435/2003 relativo allo statuto della società cooperativa europea, GU L 207 del 18 agosto 2003, pag. 6. Al contrario, ciò
non è previsto per il gruppo europeo di interesse economico (GEIE).

304 Articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006, riprodotto nell'allegato 1.

305 La situazione più delicata riguarda il livello regionale: taluni Stati non dispongono di "autorità regionali" per via della loro ridotta
estensione geografica (Lussemburgo, Malta, Cipro, che costituisce un caso a parte sotto il profilo giuridico, ma che a tutti gli effetti
attualmente non dispone di autorità regionali).

306 La questione non si pone in modo altrettanto grave nel quadro delle cooperazioni transnazionali o interregionali, poiché
l'intensità delle azioni condotte (molto spesso limitate a scambi di informazioni o al coordinamento delle politiche) non richiede
l'esercizio comune di competenze proprie. Per una riflessione su tali differenze, cfr. sezione E.

307 Per una valida presentazione generale di questa teoria e delle sue implicazioni, cfr. L. HOOGHE e G. MARKS, *Multi-level
Governance and European Integration*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2001.

308 COM(2001) 428 def. del 25 luglio 2001, GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1.

309 Beninteso, tale obbligo non conferisce allo Stato membro una nuova competenza per intervenire in un settore nel quale il diritto
interno affida la regolamentazione, ove necessario, a entità federate. L'articolo 2, paragrafo 2, stabilisce con chiarezza che "se
uno Stato membro comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto
applicabile di cui al paragrafo 1, lettera c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello
Stato membro interessato". Ci sembra che la norma debba essere applicata al di là del solo articolo 2, paragrafo 1, lettera c) e che
essa debba eventualmente riguardare anche il rinvio effettuato dall'articolo 16 dello stesso regolamento.

310 L'impianto giuridico è piuttosto complesso: in questo caso, infatti, i partner sono il Land del Baden-Württemberg, la Regione
Alsazia, il Dipartimento del Basso Reno, l'Ortenaukreis, la Comunità urbana di Strasburgo, il Municipio di Kehl, lo Stato francese,
l'Università Robert Schuman e la Fachhochschule di Kehl. Un gruppo di questo tipo illustra bene la possibile composizione
eterogenea di un organismo di cooperazione transfrontaliera.

311 Cfr. a riguardo la giurisprudenza costante del giudice comunitario, iniziata con l'ordinanza della Corte del 21 marzo 1997 nella
causa C-95/97, Regione Vallonia/Commissione, Raccolta I-1787), ripresa dal Tribunale nel corso di numerose altre cause e
confermata di recente dalla Corte nella sua sentenza del 2 maggio 2006 in merito al ricorso presentato dalla Regione Sicilia
contro la Commissione (causa C-417/04 P, non ancora pubblicata).

312 Per contro, talune amministrazioni decentrate potrebbero essere incluse in virtù della loro appartenenza all'elenco di enti fornito
dagli Stati, di cui alla lettera d) dell'articolo.

313 Si tratta della tesi recentemente sostenuta dal Prof. H. Comte nel corso di un colloquio tenutosi nel settembre 2006 a Madrid sul
ruolo degli Stati nella cooperazione transfrontaliera. La tesi è fondata soprattutto sulla relazione esplicativa della convenzione
quadro di Madrid del 1980, dove si sostiene che: "nel caso di specie il criterio di applicabilità della convenzione è il concetto di
funzione regionale o locale. Il termine "collettività o autorità territoriali" è stato scelto per definire l'insieme delle ipotesi che
possono presentarsi senza avere rapporti troppo stretti con il diritto positivo di uno Stato membro. L'espressione "territoriale" ha
una connotazione geografica e una competenza territoriale limitata rispetto a quella dello Stato e non deve essere interpretata
come riferita solo alle "autorità territoriali", un concetto preciso nella legislazione di alcuni Stati membri, ma troppo limitato per
quanto riguarda l'applicazione della Convenzione. La definizione, infatti, deve contemplare la varietà dei sistemi di
organizzazione amministrativa a livello locale e regionale negli Stati interessati". (Relazione esplicativa alla convenzione di
Madrid, paragrafo 24, Strasburgo, *Les Editions du Conseil de l'Europe*, 1980). Si tratta di un'interpretazione effettivamente
possibile, ma è chiaro che non è questa l'ipotesi seguita dal regolamento (CE) n. 1082/2006.

314 Ad esempio, cfr. J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University
Press, 2001.

315 Cfr. l'elenco dei 15 vecchi Stati membri riportato nell'allegato n. 3 (nella versione consolidata al 1° gennaio 2006).

316 Introdotta negli obiettivi della convenzione di Lomé IV della cooperazione decentrata in occasione della revisione di Mauritius (1995).

317 Cfr. la comunicazione della Commissione sulla politica europea di vicinato (COM(2004) 628 def. del 29 settembre 2004) o la
sistemica della convenzione di Cotonou.

318 Ad esempio, nella zona di Monaco, numerose questioni legate all'urbanistica, alla gestione dei rifiuti e dei trasporti pubblici, che
tradizionalmente attengono più alle politiche di prossimità - partendo dal transfrontaliero - che alle classiche relazioni
internazionali (del tipo *high politics*), sono in sospenso a causa dell'impossibilità giuridica per le autorità infrastatali francesi di
cooperare con uno Stato estero.

319 Per le quali "l'effetto di frontiera" a cui accennavamo nel primo capitolo è particolarmente rilevante. Le possibilità di rottura
dell'isolamento e di integrazione nell'ambito di una regione transfrontaliera sono importanti per tali zone e per coloro che le
governano.

320 GU L 210 del 31.7.2006; riprodotto nell'Allegato 2, pag. 5.

- 321 Segnatamente LEVRAT (1994); *contra*, BERNAD (1993).
- 322 Protocollo n. 2 alla convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla
cooperazione interterritoriale, STCE n. 169 (1998). Per una presentazione sintetica di tale strumento, cfr. capitolo 2, sezione A.1.
- 323 Cfr. la *Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che
istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*" (COM(2004) 628 def. del 29 settembre 2004, segnatamente l'articolo
2, paragrafo 2, lettera u)).
- 324 Del resto è il motivo per cui, come abbiamo appena visto, l'articolo 159, comma 3, del Trattato CE non può costituire una base
giuridica adeguata per un'azione esterna della UE.
- 325 STCE n. 106, aperta alla firma a Madrid il 20 maggio 1980. Per una presentazione di tale strumento e dei suoi limiti, cfr. capitolo 2,
sezione A.1.
- 326 Per queste critiche, cfr. capitolo 2, sezione A.1.1. Per altre critiche, più circostanziate e veementi, cfr. E. DECAUX o N. LEVRAT
(1994), citati nella bibliografia.
- 327 Articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006.
- 328 Per gli sviluppi relativi a tale elemento della convenzione, cfr. sezione B.5 del presente capitolo.
- 329 Articolo 3, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, GU L 210 del 31.7.2006,
pag. 37.
- 330 Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al FESR, articolo 6 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 5).
Riportato nell'Allegato 2.
- 331 *Ibid.*
- 332 *Ibid.*
- 333 Ai sensi dell'articolo 6 del regolamento relativo al FESR, la cooperazione transnazionale comprende le cooperazioni bilaterali tra
regioni marittime che non rientrano nella categoria della cooperazione transfrontaliera definita nell'articolo 7, paragrafo 1, del
regolamento (CE) n. 1083/2006 (GU L 210 del 31 luglio 2006, pag. 38), che consente di considerare come transfrontaliera una
cooperazione tra regioni marittime "separate, in via di principio, da un massimo di 150 chilometri [...] tenendo conto dei
potenziali adeguamenti necessari per garantire la coerenza e la continuità dell'azione di cooperazione".
- 334 Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al FESR, articolo 6 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 5).
Riprodotta nell'Allegato 2.
- 335 *Ibid.*
- 336 *Ibid.*
- 337 7.750.081.461 euro, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 41.
- 338 Completate al vertice europeo di Göteborg nel 2001, mediante l'inserimento della dimensione ambientale.
- 339 Adottato dalla Commissione il 25 luglio 2001, il Libro bianco è stato pubblicato sulla GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1.
- 340 Ad esempio, l'articolo 4, paragrafo 3, dell'accordo di Karlsruhe stabilisce che una convenzione per la cooperazione
transfrontaliera non può riguardare i poteri che un'autorità locale esercita in quanto rappresentante dello Stato, né i poteri di polizia,
né quelli di regolamentazione.
- 341 Cfr. punto B.2.2.1 del presente capitolo.
- 342 Articolo 3, paragrafo 1.
- 343 Articolo 7, paragrafo 2.
- 344 Il riferimento all'ordinamento costituzionale dello Stato non riguarda tanto le norme di base, che gli consentirebbero di
autorizzare o rifiutare la partecipazione dei membri potenziali a un GECT, quanto le norme interne di organizzazione dello Stato
stesso. Tali norme possono far sì che la competenza a disciplinare la cooperazione, soprattutto transfrontaliera, non spetti alle
autorità dello Stato centrale, ma ad alcuni enti costitutivi dello Stato stesso, come avviene in taluni Stati federali. Di conseguenza,
il riferimento corrisponde, in termini procedurali, alla norma di base enunciata all'articolo 2, paragrafo 2: "se uno Stato membro
comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto applicabile di cui al
paragrafo 1, lettera c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello Stato membro
interessato".
- 345 Articolo 4, paragrafo 3, primo comma.
- 346 Si tratta di un principio di interpretazione giuridica, spesso utilizzato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, in virtù del
quale ogni disposizione contenuta in un testo vi è stata inserita allo scopo di produrre un effetto giuridico, ed è quindi opportuno
individuare il suo effetto giuridico proprio, che non sia già prodotto da un'altra norma.
- 347 Cfr. punto D.4.
- 348 Articolo 15, paragrafo 3.
- 349 Senza dilungarci in riflessioni sul diritto applicabile alle norme e alle procedure di *audit*, ci limiteremo a osservare che, in materia di
controllo della gestione dei fondi comunitari, il regolamento prevede, al paragrafo 4 del medesimo articolo, la possibilità di
derogare al principio di conformità alle norme di *audit* riconosciute a livello internazionale.

- 350 Articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1082/2006, dove si specifica che tale procedura derogherà, se necessario, alle
 procedure previste ai paragrafi 1, 2 e 3 di detto articolo.
- 351 Articolo 12, paragrafo 2, secondo comma.
- 352 L'articolo 12, paragrafo 2, secondo comma stabilisce che "la denominazione di un GECT i cui membri hanno responsabilità
 limitata include la locuzione *a responsabilit  limitata*".
- 353 La versione inglese recita: *No financial liability shall arise for Member States on account of this Regulation in relation to an
 EGTC of which they are not a member*; quella tedesca: [...] *in Bezug auf einen EVTZ, den sie nicht als Mietglied angeh ren*;
 quella spagnola: [...] *no tendran responsabilidad financiera [...] respecto de una AECT de la que no sean miembros*. La traduzione
 italiana riproduce la confusione semantica di quella francese.
- 354 Cfr. ad esempio l'articolo 7, paragrafo 1, dell'accordo di Karlsruhe (citato).
- 355 Articolo 14, paragrafo 1.
- 356 Questo lavoro   stato avviato dagli esperti, ma le consultazioni successive al luglio 2006 - ovvero all'adozione del regolamento -
 hanno dimostrato che nella maggior parte degli Stati era prevista l'adozione di norme ai sensi dell'articolo 16 del regolamento
 (che invita gli Stati membri ad adottare "le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente
 regolamento") e che nella fase attuale definire un elenco di norme sarebbe, nella migliore delle ipotesi, inutile e, nella peggiore,
 ingannevole, dal momento che la maggior parte dei quadri normativi nazionali stanno per cambiare. Cfr. le nostre proposte per il
 Comitato delle regioni nell'ultimo capitolo.
- 357 Ma non tutti: in particolare, nell'ambito degli Stati federali, gli enti federati che, segnatamente in Germania, sono dotati di poteri
 di controllo sulle autorit  locali rientrano in una categoria diversa da quella dei poteri locali di tale paese.
- 358 Cfr. su questo punto J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford
 University Press, 2001, o N. LEVRAT (2005), pagg. 63-108.
- 359 Allo stato del diritto comunitario ci  non   in alcun modo vietato da una questione di competenza comunitaria. Il regolamento in
 esame non modifica affatto tale situazione.
- 360 Si pensi alle norme relative all'impiego di agenti per conto del GECT, o all'applicabilit  delle disposizioni amministrative del
 diritto interno.
- 361 Nel 2004 l'accordo di Karlsruhe del 1996, che prevede una struttura per la cooperazione transfrontaliera del tutto affidabile e,
 fatte le dovute proporzioni, paragonabile a un GECT, aveva prodotto solo quattro realizzazioni; nel 2006, si era vicini alla dozzina.
- 362 Cfr. capitolo 6, sezione A.1.
- 363 Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse
 economico (GEIE), GU L 199 del 31.7.1985, pag. 1.
- 364 Regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, relativo allo statuto della societ  europea (SE), GU L 294 del
 10.11.2001, pag. 1.
- 365 Regolamento (CE) n. 1435/2003, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della societ  cooperativa europea (SCE), GU L 207 del
 18.8.2003, pag. 1.
- 366 Sentenza della Corte di giustizia delle Comunit  europee del 5 febbraio 1963 nella causa C-26/62, van Gend &
 Loos/Amministrazione fiscale olandese, Raccolta 4.
- 367 Gi  nel 1994 uno degli esperti incaricati della redazione del presente studio riconosceva anzitutto che, da un punto di vista
 rigorosamente concettuale, si trattava di una soluzione notevole, probabilmente la pi  approfondita e auspicabile, ma aggiungeva
 che, sul piano pratico, essa era subordinata all'esistenza di una situazione istituzionale che all'epoca doveva definirsi del tutto
 eccezionale (LEVRAT (1994), *op. cit.*, pag. 314).
- 368 Cfr. segnatamente l'introduzione dell'opera *Aux coutures de l'Europe*, che rileva le persistenti difficolt  giuridiche e lo scarso
 utilizzo dei quadri giuridici esistenti. (*op. cit.*, pagg. 23-25).
- 369 Il GEIE, la SE e la SCE; cfr. infra per un'analisi comparata degli atti normativi che istituiscono tali diversi strumenti giuridici.
- 370 Sentenza del 7 febbraio 1973 nella causa C-39/72, Commissione/Italia, Raccolta 101.
- 371 Sentenza del 27 settembre 1979 nella causa C-230/78, Eridania - Zuccherifici nazionali S.p.A. e Societ  italiana per l'industria
 degli zuccheri S.p.A./Ministero dell'agricoltura e foreste, Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e Zuccherifici
 meridionali S.p.A., Raccolta 2749.
- 372 Jo l RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communaut  européennes*, Parigi, LGDJ, 1999 (terza edizione), pag. 823.
- 373 Articolo 2, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (CE) n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 20).
- 374 Regolamento (CE) n. 2157/2001 dell'8 ottobre 2001, GU L 294 del 10.11.2001, pag. 1.
- 375 Regolamento (CE) n. 1435/2003 del 22 luglio 2003, GU L 207 del 18.8. 2003, pag. 1.
- 376 Nella versione francese, l'articolo 78 del regolamento (CE) n. 1435/2003 parla di *mise en application* (applicazione) anzich  di
mise en  uvre (attuazione).
- 377 Per il ricorso del PE (C-436/03), cfr. GU C 289 del 29.11.2003, pag. 16.

- 378 Paragrafo 82 delle conclusioni dell'avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa C-435/03,
presentate il 12 luglio 2005.
- 379 Ibid., paragrafi 84-87.
- 380 Anche in rapporto alle strutture di cooperazione note (organismo di cooperazione transfrontaliera basato sul protocollo
addizionale alla convenzione di Madrid, struttura cooperativa di diritto nazionale o Gruppo locale di cooperazione
transfrontaliera in virtù dell'accordo di Karlsruhe - cfr. capitolo 2), poiché la composizione del GECT, che associa sia gli Stati
che le autorità territoriali infrastatali e altri organismi pubblici (articolo 3 del regolamento (CE) n. 1082/2006) nell'ambito di una
struttura unica di cooperazione territoriale, è uno strumento giuridico finora del tutto inedito.
- 381 La Corte precisa: "risulta dall'articolo 189 del Trattato CE che l'attuazione delle direttive comunitarie dev'essere garantita
mediante adeguati provvedimenti adottati dagli Stati membri. Solo in circostanze particolari, e in specie nel caso in cui uno Stato
membro abbia omissso di emanare i provvedimenti di attuazione prescritti o abbia adottato provvedimenti non conformi ad una
direttiva, gli amministratori hanno il diritto, secondo la giurisprudenza della Corte, di far valere in giudizio una direttiva nei
confronti dello Stato membro inadempiente" (Sentenza del 6 maggio 1980 nella causa C-102/79, Commissione/Belgio, Raccolta 1473).
- 382 L'avvocato generale, nelle sue conclusioni relative alla causa C-436/03, indica altresì che: "Le disposizioni del regolamento
completano dunque quelle del diritto nazionale. Pertanto, nonostante l'occasionale rinvio alla normativa nazionale, le SCE
devono essere valutate come una vera e propria nuova costituzione".
- 383 La Corte ha stabilito tale principio nella sua sentenza del 6 ottobre 1970, (causa C-9/70, Franz Grad/Finanzamt Traunstein,
Raccolta 825), nella quale essa precisa: "è quindi opportuno [cioè a prescindere dalla natura formale dell'atto sottoposto alla sua
valutazione] esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di
riconoscerle efficacia diretta nei rapporti fra il destinatario dell'atto e i terzi".
- 384 Sottolineiamo tuttavia che, nella stessa sentenza del 6 ottobre 1970, la Corte afferma che "i regolamenti, in forza dell'articolo
189, sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, [...]". Ciò che più interessa nella formula
utilizzata dai giudici è il fatto che essi non ritengono che le disposizioni contenute in un regolamento producano necessariamente
effetti diretti, ma solo che esse siano suscettibili di produrli. *A contrario*, tali disposizioni sono altresì suscettibili di non produrre
effetti diretti.
- 385 Sono i criteri stabiliti dalla Corte per determinare la capacità di una norma contenuta in un atto la cui efficacia diretta non derivi
dall'articolo 249 del Trattato CE (segnatamente un articolo del Trattato o una disposizione di una direttiva); cfr., in particolare,
le succitate sentenze van Gend & Loos e Franz Grad.
- 386 Sentenza della Corte del 30 novembre 1978 nella causa C-31/78, Francesco Bussone/Ministero dell'agricoltura e foreste,
Raccolta 2429.
- 387 Ibid.
- 388 Si tratta sempre della stessa causa. Nella specie, lo Stato italiano aveva riservato all'amministrazione la produzione
dell'etichettatura prevista dal regolamento e subordinato il rilascio delle fascette "al pagamento di un corrispettivo, purché questo
non superi il costo reale del sistema di controllo di cui trattasi", il che non inficiava il principio dell'efficacia diretta del
regolamento. Ne prendiamo atto.
- 389 GU L 210 del 31.7.2006, pag. 19.
- 390 Paragrafo 19 delle conclusioni presentate il 12 luglio 2005 nella causa C-436/05.
- 391 Principio stabilito dalla Corte nella sua giurisprudenza (sentenza del 15 luglio 1964 nella causa C-6/64, Costa/ENEL, Raccolta 1143)
e ribadito innumerevoli volte.
- 392 Sentenza del 9 marzo 1978 nella causa C-106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal S.p.A., Raccolta 629.
- 393 Ivi comprese le norme costituzionali; cfr. l'ordinanza della Corte del 22 giugno 1965 nelle cause riunite C-9/65 e C-58/65,
Acciaierie San Michele/Alta Autorità CECA, Raccolta 1967 35 e soprattutto la sentenza del 17 dicembre 1970 nella causa C-11/70,
Internationale Handelsgesellschaft, Raccolta 1125.
- 394 "*In casu*, la ragione della scelta della forma giuridica del regolamento risiede nel fatto che una direttiva avrebbe prima dovuto
essere recepita nel diritto interno. Da ciò sarebbero a loro volta derivate numerose disposizioni di recepimento che avrebbero di
volta in volta avuto validità solo nell'ambito del rispettivo Stato membro. In tal modo, i vantaggi realizzabili con un regolamento
non sarebbero stati affatto raggiunti, in quanto il regolamento può creare un diritto uniforme e direttamente applicabile"
(paragrafo 54 delle conclusioni dell'avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee, presentate il 12 luglio 2005
nella causa C-436/03).
- 395 Dove si precisa che "il presente strumento non è inteso [...] a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in
modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità".
- 396 Cfr. in questo senso l'interpretazione dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1435/2003 - la cui formulazione è paragonabile a
quella dell'articolo 2 del regolamento relativo a un GECT - fornita dall'avvocato generale nella causa C-436/03 (paragrafo 85
delle conclusioni, non ancora pubblicate).
- 397 Per i dettagli relativi alle giurisprudenze pertinenti e lo sviluppo di tale principio, cfr. J. RIDEAU, *op. cit.*, pagg. 813 e segg.
- 398 Per un'analisi più approfondita degli sviluppi di tale complessa situazione giuridica, cfr. la sezione D del capitolo 4 e, in special
modo, il punto 2 della stessa sezione.

- 399 Articolo 2, paragrafo 2, del regolamento, che recita: "se uno Stato membro comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto applicabile di cui al paragrafo 1, lettera c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello Stato membro interessato".
- 400 Cfr. capitolo 2, sezione C.
- 401 L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2137/85 del 25 luglio 1985 relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) stabilisce che: "fatte salve le disposizioni del presente regolamento, la legge applicabile, da un lato, al contratto di gruppo, tranne per quanto riguarda le questioni di stato e di capacità delle persone fisiche nonché di capacità delle persone giuridiche, e, dall'altro, al funzionamento interno del gruppo, è la legge nazionale dello stato in cui si trova la sede stabilita dal contratto di gruppo" (GU L 199 del 31.7.1985, pag. 2).
- 402 GU L 294 del 10.11.2001, pag. 2.
- 403 GU L 207 dell'8.8.2003, pag. 3.
- 404 Sin dagli anni '80 le associazioni di poteri locali e regionali (segnatamente CCRE e ARE) chiedono l'introduzione nel Trattato CE di un riferimento che consenta alla Comunità di disciplinare direttamente la loro attività, o che quest'ultima sia soggetta a limitazioni di diritto primario, in quanto la loro autonomia potrebbe essere pregiudicata dal diritto comunitario derivato. Nel quadro del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'articolo 5, relativo alle relazioni tra l'Unione e gli Stati membri, stabilisce che: "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Benché sia ormai certo che tale Trattato non entrerà in vigore nella sua forma attuale, la disposizione rivela un consenso generale riguardo all'esclusione dal campo delle competenze comunitarie delle questioni legate alle strutture istituzionali territoriali e non il possibile sviluppo di un'azione comunitaria in materia.
- 405 La natura del diritto comunitario esclude la sua trasformazione o il suo recepimento negli ordinamenti giuridici nazionali, procedimenti incompatibili con l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario. [...] Tale carattere esclude, come ha rilevato la giurisprudenza comunitaria, qualsiasi misura nazionale che possa apparire come un provvedimento di recepimento o che tendesse a dissimulare ai soggetti di diritto la natura di una norma comunitaria e gli effetti che ne derivano. J. RIDEAU (1999) *op. cit.*, pag. 813.
- 406 Sentenza della Corte del 7 febbraio 1973 nella causa C-39/72, Commissione/Italia, Raccolta 101.
- 407 Articolo 18, paragrafo 2, del regolamento, dove si specifica che "esso è applicabile a decorrere dal 1° agosto 2007, eccetto l'articolo 16, che è applicabile a decorrere dal 1° agosto 2006".
- 408 Sentenza della Corte del 7 febbraio 1973 nella causa C-39/72, Commissione/Italia, Raccolta 101.
- 409 L'articolo 4, paragrafo 3, terzo comma, prevede che "nel decidere in merito alla partecipazione di un membro potenziale al GECT, gli Stati membri possono applicare le norme nazionali".
- 410 A tale proposito la Corte, nella sua sentenza del 2 maggio 2006, statuisce in merito alla SCE che: "il regolamento impugnato, che lascia invariati i diversi diritti nazionali esistenti, non può essere considerato nel senso che ha per oggetto il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri applicabili alle società cooperative; esso ha invece per oggetto la creazione di una nuova forma di società cooperativa che si sovrappone alle forme nazionali. Tale constatazione non è pregiudicata dal fatto che il regolamento impugnato non fissi in maniera esaustiva l'insieme delle norme applicabili alle società cooperative europee, e che rinvii su determinati punti al diritto degli Stati membri nel cui territorio la società cooperativa europea ha la sua sede sociale, per cui il presente rinvio, come è stato rilevato sopra, ha natura subordinata". (Sentenza del 2 maggio 2006 nella causa C-436/03, Parlamento/Consiglio, paragrafi 44 e 45).
- 411 Come ricordano il considerando 15, secondo cui "il ricorso al GECT rimane facoltativo, nel rispetto dell'ordine costituzionale di ciascuno Stato membro", nonché il disposto dell'articolo 1, paragrafo 1, dove si stabilisce che "un gruppo europeo di cooperazione territoriale, di seguito denominato 'GECT', può essere costituito sul territorio della Comunità [...]" (il corsivo è aggiunto). La costituzione di un GECT sul territorio di uno Stato membro non costituisce un obbligo che il diritto comunitario impone a quest'ultimo ma semplicemente una possibilità, derivante dall'istituzione da parte del diritto comunitario di questa nuova forma giuridica.
- 412 Poiché il considerando 15 del regolamento indica che "il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento dei suoi obiettivi [creare le condizioni per la cooperazione territoriale], il ricorso al GECT rimane facoltativo".
- 413 Rammentiamo che, nella sua fondamentale sentenza del 5 febbraio 1963, la Corte di giustizia delle Comunità europee affermava che "nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi" (causa C-26-62 van Gend & Loos/Amministrazione fiscale olandese, Raccolta 23). E ciò che vale per i privati vale anche per le autorità territoriali, persone giuridiche di diritto pubblico, come espressamente riconosciuto dall'organo giurisdizionale comunitario (cfr. segnatamente la sentenza dell'11 luglio 1984 nella causa C-222/83, Comune di Differdange et al./Commissione, Raccolta 2889; confermata in termini espliciti dalla sentenza del TPG del 15 giugno 1999 nella causa T-288/97, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione, Raccolta II-1871).
- 414 Non rientra nelle nostre competenze pronunciarsi sul possibile effetto di "moda" che il GECT potrebbe avere o sulla valutazione, da parte degli attori della cooperazione territoriale, dell'efficacia relativa delle soluzioni proposte dal regolamento e delle altre soluzioni giuridiche a cui essi hanno accesso per disciplinare e sviluppare la loro cooperazione.
- 415 Sentenza della Corte del 15 luglio 1964 nella causa C-6/64, Costa/Enel, Raccolta 1159.
- 416 Per una riflessione su questo punto, cfr. capitolo 4, sezione C.
- 417 Per una riflessione su questo punto, cfr. la conclusione dell'opera a cura di H. COMTE e N. LEVRAT, cit.

- 418 Principio che la dottrina ha denominato "di autonomia istituzionale" e che la Corte ha formulato in modo molto chiaro in una sentenza del 12 giugno 1990 (nella causa C-8/88, Germania/Commissione, Raccolta I-2323) e ha da allora costantemente ribadito. Secondo tale principio, il diritto comunitario è indifferente alla "ripartizione delle competenze mediante norme istituzionali di ciascuno Stato membro e sugli obblighi che, in uno Stato a struttura federale, possono incombere rispettivamente alle autorità federali e alle autorità degli Stati federali". La medesima regola si applica nel caso in esame, con i dovuti adattamenti a ciascuna situazione nazionale.
- 419 Nella sua fondamentale sentenza del 9 marzo 1978, la Corte ha enunciato il seguente principio: "Il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale" (causa C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal S.p.A., Raccolta 645). Non si potrebbe essere più chiari di così.
- 420 Fatto salvo il caso in cui un siffatto impedimento fosse fondato sull'eccezione prevista all'articolo 12, paragrafo 2, comma 7, che consente a uno Stato di "proibire la registrazione sul suo territorio di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata".
- 421 Codice generale delle collettività territoriali, articolo L1115-5.
- 422 Il ragionamento è analogo a quello svolto dalla Corte nella causa Costa, in base al quale "il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno", Raccolta 1964, pag. 1160.
- 423 L'obbligo imposto agli Stati da un regolamento comunitario ha efficacia diretta e vincolante nei loro confronti. Se l'assenza di disposizioni adeguate rende non più effettiva l'applicazione del regolamento, si può sostenere che lo Stato ha l'obbligo di modificare la propria normativa interna per consentire l'esercizio effettivo del diritto soggettivo di costituire un GECT, riconosciuto dal regolamento agli enti pubblici di cui all'articolo 3, paragrafo 1.
- 424 Che recita: "Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità".
- 425 Parafraresi delle conclusioni della Corte nella sentenza Costa (cit.) del 15 luglio 1964, Raccolta 1160.
- 426 Sentenza della Corte del 15 luglio 1964 (cit.), Raccolta 1159.
- 427 Lo stesso ragionamento è stato svolto dalla Corte nella sua sentenza del 22 giugno 1989, nella causa C-103/88, Fratelli Costanzo/Comune di Milano, Raccolta 1870, laddove essa afferma: "Va rilevato che il motivo per cui i singoli possono far valere le disposizioni [direttamente applicabili] dinanzi ai giudici nazionali ove sussistano i detti presupposti, è che gli obblighi derivanti da tali disposizioni valgono per tutte le autorità degli Stati membri. Sarebbe peraltro contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni [direttamente applicabili] aventi i requisiti sopramenzionati, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, e al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta ad applicare le disposizioni [direttamente applicabili] disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi" (nella citazione abbiamo sostituito il riferimento a "una direttiva" con "disposizioni direttamente applicabili", ma il senso resta immutato).
- 428 Purtroppo rimane loro la possibilità di invocare "l'interesse generale" per rifiutare l'autorizzazione, un criterio difficilmente asseguibile a un controllo giurisdizionale rigoroso.
- 429 Il regolamento (CE) n. 2157/2000 relativo allo statuto della società europea e il regolamento (CE) n. 1435/2003 relativo allo statuto della società cooperativa europea contengono disposizioni analoghe. Tuttavia, non ci risulta che la loro portata giuridica sia stata oggetto di decisioni dell'organo giurisdizionale comunitario.
- 430 GU L 294 del 10.10.2001, pag. 18.
- 431 GU L 302 del 20.11.2003, pag. 40.
- 432 Considerando 5.
- 433 A differenza di quanto avviene per le misure nazionali connesse alla SE e alla SCE. I regolamenti relativi a questi due strumenti giuridici impongono infatti agli Stati membri di adottare tutte le disposizioni adeguate per garantire l'effettivo adempimento dei loro obblighi, ma non pongono un obbligo specifico di notificare tali disposizioni. Sotto questo profilo, il regolamento (CE) n. 1082/2006 fa registrare un progresso concettuale e redazionale in rapporto ai due suddetti regolamenti.
- 434 GU L 210 del 31 luglio 2006, pag. 19. Per il contenuto e la portata giuridica di tale *acquis*, cfr. capitolo 2, sezione A.
- 435 Per una descrizione di tali meccanismi, cfr. capitolo 2, sezione B.
- 436 Rammentiamo a tale proposito che né il regolamento relativo al GECT, né quelli relativi ai fondi strutturali impongono ai partner di ricorrere al GECT per gestire fondi strutturali. Tuttavia, è senz'altro possibile abbinare le disposizioni di una convenzione del Consiglio d'Europa o di un accordo bilaterale che istituiscano una particolare struttura di cooperazione transfrontaliera alle norme contenute nei regolamenti relativi ai fondi strutturali.
- 437 Parere del Comitato delle regioni in merito alla *Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire*, adottato il 13 marzo 2002, GU C 192 del 12.8.2002, pag. 37.
- 438 *Ibid.*, pag. 40.
- 439 *Ibid.*, pag. 38. La denominazione "cooperazione transeuropea" corrisponde a quella proposta dai consulenti del Comitato delle regioni, nel caso in esame l'ARFE, nello studio pubblicato nel 2001 e intitolato *Cooperazione transeuropea tra enti territoriali*, cit.

440 Tutti hanno espresso l'intenzione di continuare a utilizzare la denominazione che attualmente definisce il tipo di cooperazione in
 441 cui sono impegnati ed hanno affermato di non capire il motivo di un cambiamento di denominazione.

442 Articolo 18 del regolamento (CE) n. 1083/2006, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 40.

443 Articolo 21 del regolamento (CE) n. 1083/2006, GU L 210 del 31.7.2006, pag. 41.

444 Per una sintesi dei difficili esordi di tale cooperazione, cfr. capitolo 1.

445 L'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio recante disposizioni generali sui fondi strutturali precisa che
 "almeno il 2,5% degli stanziamenti d'impegno dei Fondi strutturali di cui all'articolo 7, paragrafo 1, è assegnato a Interreg"
 (GU L 161 del 26.5.1999, pag. 20), il che corrisponde con una certa precisione allo stanziamento destinato all'obiettivo prioritario
 n. 3 per il periodo 2007-2013.

446 Per una disamina dettagliata delle ratifiche di ciascuno degli strumenti del Consiglio d'Europa, cfr. capitolo 2.

447 In questo senso, gli *orientamenti strategici comunitari in materia di coesione economica, sociale e territoriale* [si noti che si
 adotta qui la denominazione prevista dal Trattato costituzionale] adottati dal Consiglio dell'UE il 5 ottobre 2006 (e in corso di
 pubblicazione) precisano che "il gran numero di situazioni diverse rende difficile formulare raccomandazioni di portata generale
 per la futura cooperazione transfrontaliera".

448 Cfr. *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, cit., pagg. 87-88.

449 Il principio del "diritto a un giudice" è codificato e interpretato diversamente negli ordinamenti giuridici nazionali, soprattutto in
 funzione delle circostanze storiche e delle tradizioni giuridiche. Ma esso è consustanziale a quello dello stato di diritto,
 riconosciuto e rispettato da tutti gli Stati membri dell' UE, come indica l'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea.

450 Cfr. capitolo 4, sezione B.

451 Per tale distinzione, le motivazioni ad essa sottese e le conseguenze giuridiche che ne derivano, cfr. H. COMTE, *Les acteurs et la*
légitimité des projets stratégiques transfrontaliers, in H. COMTE e N. LEVRAT, *Aux coutures de l'Europe* (cit.), pagg. 185-208.
 Per la pertinenza di tale distinzione, cfr. il punto 4 della presente sezione.

452 Parere del 13 marzo 2002, cit., GU C 192 del 12.8.2002.

453 Segnatamente mediante il suo Libro bianco sulla *governance* europea, GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1.

454 Il concetto è stato utilizzato per la prima volta da G. MARKS nel 1992, nel suo saggio *Structural Policy in the European*
Community, in A. SBRAGIA, *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington, The
 Brookings Institutions, 1992.

455 Del resto, gli statistici di Eurostat, dovendo classificare gli enti territoriali dell'UE in base a una "nomenclatura delle unità
 territoriali per la statistica" (NUTS), non si sono preoccupati delle implicazioni giuridiche e hanno classificato, ad esempio,
 il Lussemburgo (e ora anche Cipro) al livello NUTS III, al pari dell'Estonia, della Lettonia, della Lituania, di Malta (che ha una
 popolazione non molto numerosa, ma un territorio composto da due isole, ciascuna di livello NUTS III) e della Slovenia,
 da ultimo con il regolamento (CE) n. 1059/2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per
 la statistica (GU L 154 del 21.6.2003, pag. 1).

456 L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento precisa che lo stesso quadro giuridico si applicherà ormai agli strumenti atti a
 strutturare una cooperazione di tipo transfrontaliero, transnazionale o interregionale, il che configura già un campo abbastanza
 ampio. Ma l'articolo 7, paragrafo 3, dello stesso regolamento, pur redatto in una formulazione restrittiva e prudente, apre
 potenzialmente la strada a ogni altro tipo di attività cooperativa, purché abbia un legame con la coesione economica e sociale
 (articolo 7, paragrafo 2), ampliando ulteriormente tale campo.

457 GU L 210 del 31 luglio 2006, pag. 7.

458 Gli operatori del settore consultati che dispongono di strutture di cooperazione operative hanno espresso il timore che la
 costituzione di un GECT possa sottrarre loro molto tempo e che, di conseguenza, il tempo impiegato per risolvere questioni
 strutturali e giuridiche non possa essere dedicato al trattamento delle questioni di merito per le quali essi hanno istituito una
 cooperazione.

459 Ovviamente, la situazione cambia da uno Stato all'altro, in funzione della struttura dello Stato stesso e dei meccanismi esistenti di
 diritto interno che gli consentono di esercitare un tale potere di controllo. In alcuni Stati federali, segnatamente in Belgio, il potere
 centrale non dispone più di mezzi amministrativi per garantire un controllo siffatto sulle proprie entità regionali.

460 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento
 europeo di vicinato e di partenariato (COM(2004) 628 def. del 29 settembre 2004).

461 Articolo 274 del Trattato CE.

462 GU L 210 del 31.7.2006.

463 Come abbiamo visto nel capitolo 3, sezione A.2.

464 Cfr. GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1.

465 Sin dal 1976, la "relazione Gerlach" si occupa delle regioni situate alle frontiere interne della Comunità (GU C 293 del
 13.12.1976).

466 Per il periodo 2007-2013, rispettivamente i regolamenti (CE) n. 1080/2006 per il FESR, n. 1081/2006 per il Fondo sociale
 europeo e n. 1083/2006 per il regolamento recante disposizioni generali, tutti pubblicati nella GU L 210 del 31.7.2006.

- 466 La cooperazione transfrontaliera è menzionata all'articolo 265 del Trattato CE a seguito della modifica introdotta ad Amsterdam (cfr. capitolo 3).
- 467 GU C 71 del 22.3.2005, pag. 52.
- 468 GU C 157E del 6.7.2006, pag. 311.
- 469 Cfr. segnatamente le richieste avanzate dal Comitato nel suo parere d'iniziativa sulla revisione del Trattato di Maastricht (parere 136/95, GU C 100 del 2.4.1996, pag. 1).
- 470 Nel capitolo 5, sezione B.3, abbiamo spiegato perché è nell'interesse degli Stati membri rendere il proprio quadro normativo interno allettante per i GECT.
- 471 Benché in materia non esista alcun obbligo di trasposizione.
- 472 Rammentiamo che, nella conclusione del capitolo 5, abbiamo dimostrato che in teoria potrebbero esistere circa 18.000 forme giuridiche diverse di GECT.

UNIONE EUROPEA



Comitato delle regioni

Rue Belliard 101 - B-1040 BRUXELLES
Tel. +32 (0)2 282 22 11 - Fax +32 (0)2 282 20 87

Internet <http://www.cor.europa.eu>