

Studi sull'integrazione europea

numero 3 · 2006 | anno I



Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI

Studi sull'integrazione europea

numero 3 · 2006 | anno I

Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI

Direzione

Ennio Triggiani – Ugo Villani

Comitato di redazione

Giandonato Caggiano (coordinatore) – **Valeria Di Comite** – **Ivan Ingravallo** –
Angela Maria Romito – **Roberto Virzo**

Direzione e Redazione

c/o **Cacucci Editore** · Via Nicolai, 39 – 70122 BARI – Tel. 080.5214220

http://www.cacucci.it e-mail: **studiinteuropea@cacucci.it**

A tali indirizzi vanno inviati corrispondenza e libri per eventuali recensioni o segnalazioni.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2007 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

http://www.cacucci.it e-mail: **info@cacucci.it**

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Autorizzazione del Tribunale di Bari del 22/03/2006 n° 19
Direttore responsabile: ENNIO TRIGGIANI

Sommario



ARTICOLI

Ennio TRIGGIANI
La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale 435

Paolo FOIS
Dalla CECA all’Unione europea. Il declino della sovranazionalità 479

Edmondo PAOLINI
Alterio Spinelli e il metodo costituente per l’unità dell’Europa 491

Giandonato CAGGIANO
Il consolidamento della disciplina delle misure di esecuzione e della comitologia a Trattato invariato 505

NOTE E COMMENTI

Andrea SILVESTRI
La doppia condanna per inadempimento e le sanzioni finanziarie a carico di uno Stato membro 529

Ilaria OTTAVIANO
Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale 545

RECENSIONI

L. FERRARI BRAVO, <i>Diritto comunitario</i> , Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, V ed. (I. Ingravallo)	565
G. L. TOSATO, L. BELLODI (edited by), <i>EU Competition Law. Procedure (Antitrust – Merger – State Aid)</i> , I, Leuven, Claeys & Casteels, 2006 (E. Triggiani)	569
R. CASADO RAIGÓN (sous la direction de), <i>L'Europe et la mer. Pêche, navigation et environnement marin. Europe and the Sea. Fisheries, Navigation and Marine Environment</i> , Bruxelles, Bruylant, 2005 (R. Virzo)	573
M. PANEBIANCO, A. DI STASI, <i>L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale</i> , Torino, Giappichelli, 2006 (A. Lioveri)	577
Libri ricevuti	581
Elenco delle abbreviazioni	583
Indice degli autori	585

Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Evoluzione e origine del regolamento. – 3. Base giuridica e limiti di applicabilità del GECT. – 4. Le fonti che disciplinano il GECT. – 5. Composizione e istituzione di un GECT. – 6. Diritto applicabile alla convenzione di cooperazione e al GECT. – 7. Competenze e natura giuridica del raggruppamento. – 8. La competenza giurisdizionale. – 9. Operatività del GECT. – 10. Considerazioni conclusive.

1. Nell'ambito del pacchetto di regolamenti sulla politica di coesione¹ per la nuova programmazione 2007-2013 è stato adottato, a seguito di un complesso negoziato, il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006², relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale³ (d'ora in

¹ In dottrina sulla politica di coesione e sui fondi strutturali, v. R. LEONARDI, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Bologna, 1998; L. PAVAN WOOLFE, *Il fondo sociale europeo nello sviluppo italiano*, Roma, 1998; A. EVANS, *The E.U. Structural Funds*, Oxford, 1999; L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Roma, 2000; A. ROY, *La cohesion économique et sociale: un nouveau modèle de politique communautaire*, in *RMCUE*, 1999, p. 383 ss.; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000; O. PORCHIA, M. VELLANO, *Codice degli aiuti e dei fondi strutturali*, Torino, 2002; C. RISI, *La costituzione della grande Europa: coesione economica, sociale, territoriale*, in *DCSI*, 2004, p. 831 ss.; L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Roma, 2005.

² Proposta di regolamento del Consiglio, del 14 luglio 2004, COM(2004)496 def., relativo all'istituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Transfrontaliera. La proposta della Commissione europea presentava disposizioni piuttosto generiche su: soggetti abilitati a partecipare, ambiti e delimitazione di competenza del raggruppamento, responsabilità nei confronti degli Stati, scioglimento, liquidazione, insolvenza, esecuzione dei compiti, competenza giurisdizionale. A tal fine, nel settembre del 2005, è stato presentato da parte della Presidenza britannica un testo di compromesso, recepito poi nella proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2006, COM(2006)94 def., relativo all'istituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) presentata dalla Commissione ai sensi dell'art. 250, par. 2, TCE. Tale proposta modificata di regolamento ha incontrato il parere favorevole degli Stati membri, è stata approvata nell'ambito del pacchetto sui fondi strutturali ed è divenuta, con poche modifiche, il regolamento (CE) n. 1082/2006, *GUUE* L 210, 31 luglio 2006, p. 19 ss.

³ Per una disamina dei rapporti di cooperazione territoriale in ambito comunitario, v. L. VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresen-*

poi regolamento). Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (d'ora in seguito GECT) è un soggetto “dotato della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di ciascuno Stato membro”⁴, che ha lo scopo di facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, realizzata in forma transfrontaliera, transnazionale ed interregionale⁵, tra enti appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea. La sua finalità è superare le “difficoltà incontrate dagli Stati membri, in particolare dalle regioni e dagli enti locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in un contesto di legislazioni e procedure nazionali differenti”⁶.

La base giuridica su cui poggia il regolamento è l'art. 159, terzo comma TCE. Si è scelto di evitare una base giuridica più complessa, che avrebbe compreso anche gli articoli 181A⁷ e 308⁸ TCE. Tale scelta avrebbe certo consentito l'estensione del campo di operatività del raggruppamento anche al di là della

tanza a Bruxelles, in *Le Regioni*, 1998, p. 1320 ss.; M. VELLANO, *Cooperazione transeuropea e Interreg III, nuove soluzioni e alcuni problemi irrisolti*, in *DCSI*, 2000, p. 789 ss.; Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre Autorités Régionales ou locales relevant d'Etats distincts - Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruxelles, 2005; M. PERTILE, *Il GECT: Verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Dir. comm. int.*, 2005, p. 117 ss.; M. VELLANO, *Il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo, X Convegno SIDI*, Napoli, 2006, p. 423 ss.; ID., *La cooperazione transfrontaliera tra Stati e tra enti territoriali in Europa*, Torino, 2006.

⁴ Art. 1, quarto comma, regolamento 1082/06, cit.

⁵ La cooperazione transfrontaliera si estende ai territori separati da una frontiera (interna o esterna, terrestre o marittima, purché di distanza inferiore a 150 km), identificati attraverso la ripartizione uniforme del territorio comunitario. Si mettono così in relazione estensione geografica e densità di popolazione, in modo da risolvere le difficoltà di comparazione di unità amministrative talvolta molto diverse nei vari Paesi membri, e dunque non facilmente comparabili. La cooperazione transnazionale identifica aree di territorio più vasto, che includono più Stati membri contigui. La cooperazione interregionale non prevede un elemento di contiguità territoriale, ma identifica tutto il territorio interessato da un programma, su base tematica.

La ripartizione statistica chiamata NUTS (Nomenclatura Unitaria Territoriale Statistica) è utilizzata dalla Commissione europea anche per individuare l'estensione del territorio ammissibile alla cooperazione territoriale. Il livello NUTS III (che in Italia corrisponde alle Province) è stato scelto per definire i territori ammessi alla cooperazione transfrontaliera; il livello NUTS II (che in Italia corrisponde alle Regioni) per definire i territori ammessi alla cooperazione transnazionale e interregionale.

⁶ Considerando 2, regolamento 1082/06, cit.

⁷ Articolo introdotto dal Trattato di Nizza nella parte III del TCE, all'interno del nuovo titolo XXI, relativo alla “Politica di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi”. Esso introduce una base giuridica autonoma, per realizzare azioni di cooperazione diverse dalla cooperazione allo sviluppo. Per un commento, v. M. R. PIAZZA, *Commento all'art. 181 A*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 899 ss.

⁸ Articolo corrispondente all'originario art. 235 TCE. Per un commento, v. S. BARIATTI, *Commento all'art. 308*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 1376 ss.

politica della coesione, ma al contempo avrebbe comportato una più difficile procedura di adozione⁹.

Il GECT è destinato ad attuare programmi e progetti di cooperazione territoriale con applicazione di un solo diritto, scelto dalle parti interessate. Esso nasce sulla base d'un accordo costitutivo, legalmente riconosciuto da una convenzione fra i soggetti coinvolti¹⁰, che ne stabilisce obiettivi, compiti e sede. Lo statuto definisce organi e competenze, determina modalità e contenuti dei rapporti con i soggetti partecipanti, perfeziona il processo decisionale e le modalità di funzionamento e di controllo.

2. Per la gestione congiunta di problematiche condivise fra entità territoriali di Stati diversi si sono sviluppati, sin dagli anni settanta, accordi di diritto privato, manifestazioni di cooperazione pattizia finalizzate a collaborazioni ed attività cooperative fra entità pubbliche contigue che, pur prive di effetto giuridico vincolante, avevano il valore di dichiarazioni d'intenti e di manifestazioni di buon vicinato.

Nonostante la loro natura informale queste prime forme di cooperazione hanno favorito scambi di informazioni ed esperienze ed hanno comportato, in qualche caso, la creazione di strutture funzionali, organiche o occasionali, costituite da rappresentanti di tutti gli enti firmatari dell'accordo di diritto privato¹¹. Ma queste strutture, che pure continuano ad avere successo fra gli Enti locali¹², mancano spesso di una personalità giuridica distinta dai membri del raggruppamento e del potere di emanare regole obbligatorie e di ricevere e gestire finanziamenti pubblici. Da qui l'esigenza di prevedere l'istituzione d'un organismo unico di gestione, regolato da norme comuni, convenzionalmente concordate fra i partecipanti.

⁹ La procedura decisionale per l'adozione di azioni specifiche necessarie al raggiungimento degli obiettivi della coesione prevede la delibera del Consiglio secondo la procedura dell'art. 251 TCE, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato della Regioni (art. 159, terzo comma TCE); invece la procedura decisionale per realizzare azioni necessarie al raggiungimento di uno dei fini della Comunità senza che il Trattato ne abbia previsto i poteri d'azione prevede la delibera all'unanimità da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, dopo aver consultato il Parlamento europeo (art. 308 TCE).

¹⁰ Art. 8, regolamento 1082/06, cit.

¹¹ Per una ricostruzione della questione, v. L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere fra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 381 ss. ed in particolare p. 388.

¹² V. ad es. l'Euroregione Adriatica, ente di diritto privato facente capo ad un'Associazione senza scopo di lucro stabilita da un lato e dall'altro della frontiera adriatica, costituita fra le Regioni italiane Puglia, Molise, Abruzzo, Marche, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, i Comuni di Capodistria, Isola, Pirano e Regioni istriane, dalmate, montenegrine, albanesi serbe e croate, conformemente alle disposizioni nazionali di legge di ciascuno Stato coinvolto, in cui si registra una dichiarazione d'intenti fra enti territoriali finalizzata a collaborazioni di buon vicinato, senza creazione o delega di alcun potere decisionale a strutture transfrontaliere. V. proposta di Statuto dell'Euroregione adriatica (reperibile *on line* sul sito web: www.adriaticeuoregion.org)

A livello intergovernativo, a partire dal 1980, sono state concluse convenzioni internazionali sulla cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'ordinamento del Consiglio d'Europa¹³. A livello comunitario nel 1990 è stata creata, invece, l'iniziativa INTERREG¹⁴ nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea. Sono stati peraltro effettuati tentativi simili anche nell'ambito di alcune legislazioni nazionali, per quanto privi di concreta applicazione¹⁵.

¹³ Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, sottoscritta in seno al Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980, ed entrata in vigore il 22 dicembre 1981, allo scopo di incoraggiare la cooperazione tra i suoi membri mediante la stipula di accordi tra autorità locali nei limiti delle proprie competenze; Protocolle additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, aperto alla firma il 9 novembre 1995 ed entrato in vigore il 1° dicembre 1998; Protocolle n. 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération inter-territoriale, aperto alla firma il 5 maggio 1998 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2001 (www.coe.int, reperibili *on line*). Nell'ampia dottrina sull'analisi della Convenzione e dei suoi protocolli aggiuntivi, v. R. J. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, in *AFDI*, 1977, p. 850 ss.; ID., *La coopération régionale transfrontalière – Aspects juridiques*, testo della relazione presentata al Colloquio organizzato dall'Istituto Universitario Europeo su *La question des régions frontalières en Europe*, Firenze, 16-22 maggio 1981; E. DECAUX, *La Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, in *RGDIP*, 1984, p. 579 ss.; N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Quaderni regionali* n. 1-2 (gennaio-giugno), 1989, pp. 95 ss.; L. CONDORELLI, F. SALERNO, *op. cit.*, p. 381 ss.; M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, in *RCADI*, 243, 1993, p. 293 ss.; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, 1994; M. FRIGO, *La cooperazione regionale nella Convenzione del consiglio d'Europa del 1980 e i limiti alla sua attuazione in Italia*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995; L. CONDORELLI, *Un diritto internazionale privato per i rapporti fra enti pubblici territoriali di Stati diversi?*, in *Collisio Legum – Studi di diritto internazionale privato per Gerardo Brogginì*, Milano, 1997, p. 126 ss.; L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Parigi, 2002; A. ZARDI, *Il Consiglio d'Europa e la cooperazione transfrontaliera degli enti locali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali*, cit., p. 405 ss.; Y. LEJEUNE (dir.), *op. cit.*; M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: Prove di integrazione transfrontaliera*, in *DUE*, 2005, p. 67 ss.

¹⁴ Con riferimento alla programmazione 1994-1999 vedi la comunicazione della Commissione n. 94/C 180 del 1° luglio 1994, p. 13 ss. e la comunicazione agli Stati membri n. 96/C 200 del 10 luglio 1996, p. 7 ss.; per la programmazione 2000-2006 v. l'art. 20 del regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, *GUCE* L 161, 26 giugno 1999, e comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario INTERREG III, *GUCE* C 143, 23 maggio 2000, p. 6 ss. In proposito, v. M. VELLANO, *Cooperazione transfrontaliera*, cit., p. 789 ss.; M. CASTEIGTS, *Cadre juridique et enjeux politiques du financement de la coopération transfrontalière en Europe*, in Y. LEJEUNE (dir.), *op. cit.*, p. 165 ss.; M. VELLANO, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 423 ss. e in particolare pp. 426-428.

¹⁵ Con riferimento a questa ultima previsione, un tentativo di creazione di modelli innovativi di cooperazione con territori limitrofi di altri Stati si ritrova nella legge francese n. 809 dell'agosto 2004 sulle libertà e responsabilità locali che, all'art. 187 (*"District européen"*), prevede che

Proprio con riferimento all'ordinamento comunitario, già dalla metà degli anni settanta, alcune risoluzioni del Parlamento europeo preconizzavano una gestione comunitaria delle zone di frontiera attraverso l'istituzione di "consorzi regionali transfrontalieri", chiamati "euroconsorzi"¹⁶. Si auspicava l'istituzione di organismi atti ad assicurare un contatto diretto fra istituzioni comunitarie ed enti locali, da costituire mediante un contratto da parte di almeno due enti territoriali di Stati diversi, dotati di personalità giuridica di diritto comunitario¹⁷. Tale proposta non veniva però condivisa dal Consiglio che ribadiva criteri "stato-centrici" nell'ambito dei regolamenti relativi ai Fondi strutturali ed infatti all'interno del regolamento FESR per la programmazione quinquennale 1984-1989 si prevedeva che fossero gli Stati membri ad assicurare "nell'ambito delle loro relazioni bilaterali, un coordinamento transfrontaliero dello sviluppo regionale con i mezzi e ai livelli che ritengono di comune accordo adeguati" e che per loro tramite venisse favorita "la cooperazione tra le istanze regionali e locali interessate"¹⁸. In ogni caso si riteneva imprescindibile la necessità di "accordi di copertura" entro i quali incardinare azioni di cooperazione fra enti infra-statali.

Nelle successive programmazioni pluriennali relative ai Fondi strutturali¹⁹ emerge invece, progressivamente, un maggior ruolo degli enti sub-centrali, sino a far divenire obiettivi prioritari dell'Unione la politica di coesione e la cooperazione territoriale. Il regolamento (CE) n. 1080 del 2006²⁰ specifica infatti che "l'obiettivo '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

collettività territoriali straniere e loro raggruppamenti possano aderire a consorzi francesi e creare distretti europei di diritto francese per la gestione unitaria di problematiche comuni (reperibile *on line* sul sito web: www.admi.net). Ma tale tentativo non ha dato risultati in tema di creazione di modelli applicativi e normative di valore sovranazionale. Anzi, a notizia di chi scrive, non paiono esistere casi di applicazione delle previsioni di cui all'art. 187 che coinvolgono collettività locali di Paesi diversi dalla Francia; la legge in questione resta dunque operativa solo per la creazione di consorzi misti francesi, che costituiscono la base istitutiva sulla quale costruire un *district européen* nel caso di adesione di collettività straniere.

¹⁶ V. risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1976, *GUCE C* 293, 13 dicembre 1976, p. 57 e risoluzione del Parlamento europeo sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, *GUCE C* 127, 14 maggio 1984, p. 212 ss.

¹⁷ L. CONDORELLI, F. SALERNO, *op. cit.*, p. 413.

¹⁸ Art. 1, par. 3, del regolamento (CEE) n. 1787/84 del Consiglio, del 19 giugno 1984, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, *GUCE L* 169, 28 giugno 1984, p. 1 ss.

¹⁹ Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alla programmazione 1988-1993, *GUCE L* 185, 15 luglio 1988, p. 9 ss.; regolamento (CEE) n. 2081/93, del Consiglio, del 20 luglio 1993, relativo alla programmazione dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 1994-1999, *GUCE L* 193, 31 luglio 1993, p. 5 ss.; regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo alla programmazione dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006, *GUCE L* 161, 26 giugno 1999, p. 1 ss.

²⁰ 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, *GUUE L* 210, 31 luglio 2006, p. 1 ss. Esso stabilisce i principi di operatività del Fondo per il periodo di programmazione 2007-2013.

integrato e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato”²¹.

3. Il regolamento sul GECT contiene il quadro di riferimento per le azioni di cooperazione territoriale, da porre in essere al fine esclusivo di ridurre i divari fra i livelli di sviluppo dei territori²².

Come già accennato, la base giuridica del regolamento è infatti l’art. 159, terzo comma TCE (titolo sulla politica di coesione) che comporta che la finalità prioritaria del GECT sia di “agevolare e promuovere la cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale” e di attuare “programmi e progetti di cooperazione territoriale co-finanziati dalla Comunità, a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e/o del Fondo di coesione”²³.

Occorre rilevare che solo in via residuale viene consentita la possibilità di realizzare tramite il GECT ulteriori azioni di cooperazione, prive del contributo finanziario comunitario, ma in tale circostanza gli Stati membri hanno la facoltà di restringere i compiti che possono essere realizzati dal raggruppamento²⁴. Tale limitazione discende proprio dalla base giuridica prescelta per il regolamento.

I primi commenti²⁵ all’originaria proposta di regolamento della Commissione europea (nel prosieguo proposta)²⁶, presentata nel luglio 2004, avevano sottolineato la necessità dell’ampliamento della base giuridica, che avrebbe permesso ad un tempo una più generalizzata estensione dell’ambito d’applicazione del GECT²⁷ e maggiori possibilità di cooperazione: il riferimento era al combinato derivante dagli articoli 181A TCE (relativo alla possibilità di realizzare azioni di cooperazione con i Paesi terzi per assistenza economica, finanziaria e tecnica) e 308 TCE (che consente di realizzare azioni al di fuori dei poteri previsti dal Trattato, se necessarie per raggiungere uno degli scopi della Comunità)²⁸.

²¹ Art. 7 regolamento (CE) n. 1080/2006, cit. V. anche il considerando 7 dello stesso regolamento: “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”.

²² Art. 1, par. 2, regolamento 1082/06, cit.

²³ Art. 7, secondo e terzo comma, regolamento 1082/06, cit.

²⁴ Art. 7 terzo comma, regolamento 1082/06, cit.: “Un GECT può realizzare altre azioni specifiche di cooperazione territoriale tra i loro membri con o senza contributo finanziario della Comunità. [...] Gli Stati membri possono limitare i compiti che i GECT possono svolgere senza un contributo finanziario della Comunità”.

²⁵ In senso critico, soprattutto con riferimento al mancato inserimento nella base giuridica dell’art. 308 TCE, v. M. VELLANO, *Il Gruppo europeo*, cit, p. 432.

²⁶ Proposta di regolamento, COM(2004)496, cit.

²⁷ Peraltro sino a quel momento l’art. 159 TCE aveva costituito esclusivamente la base per la creazione di strumenti finanziari e non giuridici. V. in proposito M. PERTILE, *op. cit.*, p. 122.

²⁸ Tali articoli, infatti, da soli o in combinato disposto, fondano i regolamenti finanziari per la cooperazione con i Paesi terzi: l’art. 308 è la base giuridica per i programmi PHARE, ISPA, SAPARD,

Peraltro, poiché le problematiche collegate alla cooperazione per la coesione hanno diversi punti di collegamento con i programmi di cooperazione con i Paesi alle frontiere esterne dell'Unione²⁹, soprattutto a seguito del nuovo approccio³⁰ di razionalizzazione e semplificazione degli strumenti finanziari per tali Paesi³¹ che ha condotto ad influenze reciproche, finanziarie e gestionali³² fra le due tipologie di cooperazione (interna ed esterna), si richiedeva una riflessione puntuale in relazione alla base giuridica da utilizzare. Ma, come detto, la scelta comunitaria è stata più limitata ma di più facile procedura decisionale. Il regolamento infatti riflette la necessità di tale collegamento, ma esclude, proprio a causa della base giuridica prescelta, la possibilità di far rientrare entità di Paesi terzi nella legislazione basata sull'art. 159 TCE. Esso prevede tuttavia la possibilità per gli enti territoriali di Paesi terzi di aderire ad un GECT già costituito e

TACIS e MEDA; l'art. 181A costituisce la base giuridica per i programmi di cooperazione con i Paesi dei Balcani occidentali.

²⁹ Regolamento della Commissione (CE) n. 2760/98, del 18 dicembre 1998, relativo all'attuazione di un programma di cooperazione transfrontaliera nel quadro del programma PHARE, *GUCE* L 345, 19 dicembre 1998, p. 49 ss., modificato da ultimo con regolamento (CE) n. 1822/2003 della Commissione, del 16 ottobre 2003, *GUUE* L 267, 17 ottobre 2003, p. 9; regolamento (CE) n. 99/2000 del Consiglio, del 29 dicembre 1999, che istituisce il Programma TACIS di assistenza tecnica ai Nuovi Stati Indipendenti (NSI), *GUCE* L 12, 18 gennaio 2000, p. 1 ss.; regolamento del Consiglio (CE) n. 2666/2000, del 5 dicembre 2000, che istituisce il Programma CARDS, *GUCE* L 306, 7 dicembre 2000, p. 1 ss.; regolamento del Consiglio (CE) n. 2698/2000 del 27 novembre 2000, per l'applicazione del Partenariato Euro-Mediterraneo, *GUCE* L 311, 12 dicembre 2000, p. 1 ss.

³⁰ Comunicazione della Commissione, dell'11 marzo 2003, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003)104 def., European Commission services working paper, del 23 ottobre 2003, *Guidance note concerning the preparation of Neighbourhood Programmes at the external borders of Member States and Accession Countries*; comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 febbraio 2004, *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM(2004) 101 def.; comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2004, *Politica europea di prossimità – Documento di strategia*, COM(2004)373 def.

³¹ Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) e che assorbe i Regolamenti PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS, riferito ai Paesi in pre-adesione, *GUUE* L 210, 31 luglio 2006, p. 82 ss.; proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) 628/2004, che ricomprende i regolamenti TACIS e PHARE, riferito ai Paesi, pure confinanti con l'UE, ma che resteranno terzi rispetto all'Unione (perché ad esempio appartenenti a un continente diverso) o per i quali al momento non si prevede alcuna ipotesi di adesione.

³² Con questa innovazione si è proceduto da un lato alla trasmigrazione di istituti giuridici usati per la cooperazione interna alle azioni di cooperazione esterna (ed infatti la Commissione europea ha esteso anche ad esse l'applicazione delle regole di gestione dei fondi strutturali – caratterizzate dal coinvolgimento degli enti territoriali nella programmazione e gestione delle operazioni – che invece sino ad allora seguivano una procedura di gestione diversa, accentrata in Commissione, senza un reale coinvolgimento dei territori) e dall'altro, reciprocamente, alla trasmigrazione di una percentuale della dotazione finanziaria relativa alla cooperazione territoriale interna verso le azioni di cooperazione esterna.

di partecipare alle azioni di cooperazione ivi realizzate, se “la legislazione del paese terzo o gli accordi tra Stati membri e paesi terzi lo consentano”³³.

4. Il GECT ha natura giuridica composita, basata sui principi sanciti nel regolamento, sul diritto scelto dai membri nella convenzione di costituzione e negli statuti operativi e, in via residuale, per materie non disciplinate o disciplinate parzialmente, sul diritto dello Stato in cui ha sede sociale³⁴.

Tale complessità si giustifica in base alla natura di competenza concorrente della politica di coesione, che da un lato motiva l’istituzione di una gerarchia³⁵ fra queste fonti e dall’altro lascia alla scelta delle parti la concreta determinazione degli elementi relativi alla configurazione organica e alle modalità operative di funzionamento.

In particolare il regolamento si pone come strumento di copertura per agevolare e facilitare la cooperazione fra enti territoriali di Stati membri³⁶. Esso non prevede un regime giuridico completo e autosufficiente per tale cooperazione ma pone solo il quadro generale entro cui gli enti territoriali possono operare, nell’ambito delle competenze proprie di ciascun ordinamento. Si limita a fissare gli elementi fondamentali: l’attribuzione della personalità giuridica, senza però indicare se di diritto pubblico o privato; la determinazione non esaustiva delle competenze delegabili al raggruppamento e l’obbligo per gli Stati membri di riconoscere nei rispettivi ordinamenti personalità e capacità giuridica del GECT, lasciando ad una scelta successiva delle parti la determinazione dei suoi più importanti elementi costitutivi.

Un altro elemento che evidenzia il carattere particolare del regolamento è dato dalla sua applicazione facoltativa³⁷ da parte degli enti territoriali che esprimono la volontà di utilizzarlo, previa autorizzazione statale.

A causa di tali peculiarità la dottrina³⁸ ha ritenuto la natura e la forma del regolamento GECT corrispondere alle caratteristiche dello strumento della direttiva, che fissa gli elementi generali e lascia alla scelta degli Stati la determinazione delle modalità operative di recepimento interno, e non ad un regolamento. Come osservato³⁹, nella proposta tale impostazione trovava un limite sicuro nel fatto che l’adattamento non prevedeva l’intervento statale, invece necessario in presenza d’una direttiva, ma si limitava a richiedere un’azione da parte dei mem-

³³ Considerando 16, regolamento 1082/06, cit.: “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”.

³⁴ Art. 2, primo comma, lettere a), b) e c), regolamento 1082/06, cit.

³⁵ Sulla natura gerarchica del rapporto fra le fonti che disciplinano i GECT v. M. PERTILE, *op. cit.*, p. 122 e p. 130; M. VELLANO, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 429.

³⁶ M. PERTILE, *op. cit.*, p. 122 s.

³⁷ Considerando 8 e considerando 15, regolamento 1082/06, cit.

³⁸ M. PERTILE, *op. cit.*, p. 126; M. VELLANO, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 429.

³⁹ M. PERTILE, *op. cit.*, p. 126.

bri del Gruppo. Nel regolamento è stato invece previsto un ruolo per lo Stato membro, che deve rilasciare il consenso alla costituzione del GECT. A nostro avviso, tuttavia, tali caratteristiche non fanno perdere all'atto la natura anche sostanziale di regolamento, ma sono dovute semplicemente alla necessità di evitare la perdita di uniformità nella definizione di alcuni elementi caratterizzanti il GECT, lasciando al contempo agli enti locali interessati flessibilità nella scelta delle forme e delle modalità operative di cooperazione.

Inoltre il meccanismo flessibile prescelto dal regolamento si giustifica in considerazione del fatto che esso si colloca in un contesto che, pur se non rientrando nella politica estera degli Stati, è comunque di rilevanza internazionale⁴⁰ e dunque non consente di incidere nel riparto di competenza interno agli Stati membri, neppure indirettamente. Per tali motivazioni esso non è *self executing* ma necessita di procedure d'esecuzione e di dettaglio che lo rendano idoneo a produrre effetti. Tali procedure sono rinvenibili nella stipula della convenzione e nell'autorizzazione alla costituzione da parte degli Stati interessati.

Per quanto riguarda la natura della convenzione che ne delimita anche l'ambito di operatività, secondo dottrina sostanzialmente unanime⁴¹ essa non è equiparabile ad un trattato internazionale⁴². L'autorizzazione degli Stati membri alla costituzione della convenzione da parte degli enti territoriali non equivale al conferimento dei pieni poteri di firma, ma è giustificato dalla necessità per gli Stati di verificare la conformità del GECT all'ordinamento nazionale e consente loro di

⁴⁰ V. in proposito N. LEVRAT, *op. cit.*, p. 205 s.: “Nous avons également montré que ces relations pouvaient se développer sans porter atteinte au monopole traditionnellement reconnu à l'Etat de l'exercice des relations internationales. Fort de ce constat la plupart des auteurs ont conclu que ces relations devaient constituer une forme particulière [des relations internationales]”. Cfr. anche la nota 68, p. 206, in cui l'autore cita: “Ainsi Condorelli [...] constate l'existence de ‘différents types of direct international relations or contract’. Plus restrictif, Hannum mentionne des ‘limited forms of international relations in the cultural and economic sphere’”.

⁴¹ Ma v. *contra*, nella dottrina francese, J. P. ECKLY, *La coopération transfrontalière et l'administration française*, in *Collection Etudes et travaux du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 1989, p. 44 ss., riportato in N. LEVRAT, *op. cit.*, p. 206.

⁴² Da ciò discende che la richiesta di autorizzazione, avanzata allo Stato membro da parte dei suoi enti territoriali desiderosi di costituire un GECT, e il consenso rilasciato all'uopo dallo Stato non corrispondono alla procedura necessaria per il conferimento dei poteri di firma fissata dall'art. 7 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 agli enti territoriali sprovvisti di *treaty making power*, ma fanno riferimento alla realizzazione di atti di esecuzione di un regolamento comunitario, posti in essere da enti sub-statali. Sul tema, con specifico riferimento al GECT v. M. PERTILE, *op. cit.*, pp. 122-127. In generale, con riferimento alla natura degli accordi stipulati fra enti sub-statali per regolare azioni di cooperazione v. N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004, p. 304 ss.; L. CONDORELLI, F. SALERNO, *op. cit.*, p. 405 ss.; L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 121 ss. Per un commento sul tema del potere estero regionale si veda: L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome (commento all'art. 1 e agli artt. 5 e 6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003; D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004.

istituire meccanismi di controllo finanziario⁴³. Infatti lo Stato, nell'ambito fondi strutturali, conserva in ogni caso la responsabilità finanziaria in relazione all'utilizzo dei fondi stessi, anche qualora non faccia parte del raggruppamento. Per tutte le altre tipologie di responsabilità il GECT, dotato di personalità giuridica piena e della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dagli Stati membri⁴⁴, risponde autonomamente. Esclusa dunque la natura internazionale, la convenzione sembra riconducibile ad un accordo regolato da un diritto nazionale, in particolare ad un contratto⁴⁵ che individua anche i relativi riferimenti di carattere privatistico o pubblicistico, civile o amministrativo⁴⁶.

Terzo elemento necessario per completare la disciplina del GECT è lo statuto⁴⁷, che ne pone le modalità operative di funzionamento, quale fonte di autoregolamentazione. Nel regolamento è stata eliminata una incongruenza presente nella proposta, che disponeva fosse direttamente il GECT ad adottare il proprio statuto. Poiché il riconoscimento della personalità giuridica al Gruppo avviene in un momento successivo rispetto all'adozione dello statuto (collegato alla data della pubblicazione), non può essere il GECT ad adottare lo statuto, ma saranno i soggetti partecipanti in quanto tali.

Il regolamento apporta importanti modifiche nei contenuti della Convenzione e dello statuto rispetto a quanto previsto nella proposta. In particolare sono elementi da definire nella convenzione⁴⁸: la denominazione e la sede sociale del GECT, l'indicazione degli obiettivi e delle funzioni specifiche e l'elenco dei membri del raggruppamento, tutti elementi che nella proposta del 2004 si prevedeva fossero definiti nello statuto. Agli statuti è invece ora rimessa solo la fissazione delle modalità operative e di controllo⁴⁹, ad eccezione di quelle relative al controllo finanziario, che applicano la legge nazionale di ciascuno Stato, e richiedono, all'interno della convenzione, l'indicazione delle modalità per il mutuo riconoscimento.

5. Il GECT può essere composto da “una o più delle seguenti categorie, situate nel territorio di almeno due Stati membri: a) Stati membri; b) autorità

⁴³ L. CONDORELLI, F. SALERNO, *op. cit.*, p. 409 ss.

⁴⁴ Art. 1, terzo e quarto comma, regolamento 1082/06, cit.

⁴⁵ Si veda in questo senso la nota sentenza della Corte permanente internazionale di giustizia, del 12 luglio 1929, relativa al *Case concerning Payment of various Serbian loans issued in France*, secondo cui ogni accordo fra Stati che non sia tale secondo il diritto internazionale è da ricondursi alla categoria del contratto retto da un diritto interno (reperibile *on line* sul sito web: www.icj-cij.org/cijwww/cdecisions/ccpij/docA20/21).

⁴⁶ Cfr. L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 119 ss.; N. LEVRAT, *op. cit.*, p. 225 ss.; F. OSMAN, *Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, in *Rev. cr. DIP*, 1997, p. 403 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003.

⁴⁷ Art. 9 regolamento 1082/06, cit.

⁴⁸ Art. 8 regolamento 1082/06, cit.

⁴⁹ Art. 9 regolamento 1082/06, cit. Da rilevare, come già notato dai commentatori, la mancanza d'indicazione delle procedure per il recesso anticipato di un membro. V. M. PERTILE, *op. cit.*, p. 131.

regionali; c) autorità locali; d) organismi di diritto pubblico”⁵⁰, questi ultimi identificati ai sensi della direttiva per l’aggiudicazione degli appalti⁵¹. Tale ultima specifica norma risponde all’esigenza, rilevata dai primi commentatori⁵², di dare maggior chiarezza all’espressione usata nella proposta “altri organismi pubblici locali”, che aveva caratteri di ambiguità.

Il regolamento esplicita inoltre in maniera netta che la partecipazione degli Stati è facoltativa. Viene eliminato così il dubbio interpretativo sollevato dall’imprecisa traduzione nelle versioni italiana e francese della proposta, dalla quale sembrava emergere come necessaria la partecipazione degli Stati membri al raggruppamento.

Per quel che riguarda le regole per l’istituzione di un GECT, il regolamento richiede la notifica allo Stato membro di appartenenza dell’intenzione di costituirlo da parte di ogni membro potenziale⁵³. A seguito della suddetta comunicazione si realizza l’eventuale approvazione da parte dello Stato membro, che contestualmente designa l’autorità competente per il controllo dei fondi pubblici⁵⁴. Lo Stato può, peraltro, rifiutare l’approvazione, motivando il diniego, qualora ritenga la partecipazione non conforme al regolamento o alla legislazione nazionale, o in caso di superiori motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico. Anche su questo aspetto è stata adottata una importante modifica rispetto alla proposta, che per la costituzione del GECT riteneva sufficiente la sola volontà delle parti⁵⁵, senza richiedere la necessità dell’approvazione da parte dello Stato membro.

6. Il regolamento precisa che le collettività pubbliche che costituiscono il GECT possono delegare ad esso competenze solo entro i limiti di quelle che ciascuna di esse già possiede all’interno del proprio ordinamento e solo se si tratti di competenza comune a ciascun membro. Esso stabilisce infatti che i compiti del GECT “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”⁵⁶. Il regolamento appare dunque richiedere una sorta di “minimo comune denominatore”⁵⁷ fra le competenze proprie alle singo-

⁵⁰ Art. 3 regolamento 1082/06, cit.

⁵¹ 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, *GUUE* L 134, 30 aprile 2004, p. 114, modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 2083/2005 della Commissione, del 19 dicembre 2005, *GUUE* L 333, 20 dicembre 2005, p. 28 ss.

⁵² M. PERTILE, *op. cit.*, p. 135; M. VELLANO, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 431.

⁵³ Art. 4 regolamento 1082/06, cit.

⁵⁴ Sul punto vedi *amplius infra*, par. 9.

⁵⁵ Art. 2, secondo comma, proposta di regolamento COM(2004)496 def., cit.

⁵⁶ Art. 7, secondo comma, regolamento 1082/06, cit.

⁵⁷ L’espressione è del D’Argent, che ne parla in riferimento ad analoga previsione insita in specifici accordi stipulati fra Belgio e Francia, e da lui analizzati: P. D’ARGENT, *La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière*, in Y. LEJEUNE (dir.), *op. cit.*, p. 77 ss.; v. in particolare p. 89. La previsione infatti era già presente nell’ambito della normativa del Consiglio d’Europa sulla cooperazione transfrontaliera. Nel primo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid si inserisce per la prima volta una delimitazione dell’ambito di competenza del raggruppamento, limitato

le collettività territoriali, necessario per poter individuare e conferire competenze al GECT. Tale previsione si spiega in considerazione del fatto che scopo del regolamento non è la creazione di una legge uniforme⁵⁸ per la cooperazione transfrontaliera⁵⁹, ma favorire una “osmosi” delle legislazioni nazionali differenti. Pertanto, solo il possesso da parte di tutti i suoi membri di competenze comuni permette di definire i compiti che possono essere assegnati al GECT⁶⁰ e di pervenire, attraverso la tecnica del mutuo riconoscimento, al raggiungimento dello scopo di facilitare la realizzazione di azioni di cooperazione.

Nella determinazione delle competenze delegabili al GECT, inoltre, occorre individuare a quale settore del diritto nazionale sia riconducibile l’azione dele-

ai “*domaines communs*” a ciascuno degli enti interessati (art. 1) che, dunque, non potranno acquisire competenze ulteriori in occasione della conclusione di un accordo di cooperazione transfrontaliera e che, anzi, saranno chiamati a pienamente rispettare le normative nazionali nella realizzazione ed esecuzione dell’accordo. Il secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid conferma quanto già sancito nel primo in relazione all’ambito di estensione della competenza, facendo ancora una volta riferimento al “cumulo” di leggi nazionali, “risultante dal convenire che per ognuno dei partner il rapporto interterritoriale o transfrontaliero nel suo insieme vada visto come un’attività pubblicistica propria, interamente regolata dal proprio diritto pubblico” (art. 2).

⁵⁸ Nello stesso senso, v. M. PERTILE, *op. cit.*, p. 126.

⁵⁹ Per un cenno di comparazione con le previsioni del Consiglio d’Europa, nel preambolo del regolamento comunitario, pur riconoscendosi valore ai quadri di riferimento forniti dal Consiglio d’Europa, si rimarca l’originalità del GECT rispetto a soluzioni miranti ad armonizzare la normativa in materia, precisandosi che esso non intende fornire norme comuni uniformi per gli accordi di cooperazione territoriale all’interno della Comunità. V. considerando 5, regolamento 1082/06, cit.: “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. Lo strumento comunitario 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”. A partire dagli inizi del 2000, invece, il Consiglio d’Europa in considerazione della finalità di armonizzazione espressamente prevista nell’art. 1 del suo Statuto e perseguita sin dal 1949, ha iniziato a valutare l’opportunità di una nuova convenzione europea (inizialmente ipotizzata come terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid) che contenesse direttamente al suo interno, allegata al Trattato, la legge uniforme, applicabile a tutti gli Stati ratificanti la convenzione (di cui la legge sarebbe parte integrante), volendo pervenire in tal modo ad operare un’omogeneizzazione del diritto applicabile ed una semplificazione dell’apparato amministrativo preposto a tale tipo di cooperazione. V. A. ZARDI, *op. cit.*, p. 405 ss.

⁶⁰ Il criterio, non presente nella proposta del 2004, ricalca quanto previsto in singoli accordi di cooperazione nati in seno al Consiglio d’Europa e che trovano la loro copertura nella Convenzione di Madrid. V. ad esempio l’art. 3, primo comma, della Convenzione di Bayonne del 10 marzo 1995 che prevede che la cooperazione transfrontaliera sia possibile solo se “son objet est, en vertu du droit interne de chacune des parties contractantes, du domaine de compétence de l’une et de l’autre collectivité”. Ugualmente, l’art. 3, primo comma della Convenzione di Bruxelles firmata il 16 settembre 2002 parla di “*domaines de compétence communs*”. Per un commento v. C. FERNANDES DE CASAVEDANTE ROMANI, *Le Traité de Bayonne et l’Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales*, in Y. LEJEUNE (dir.), *op. cit.*, p. 37 ss. Nello stesso senso, P. GAUTIER, *La nature juridique des Conventions de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d’Etats différents*, *ivi*, p. 67: “La compétence des collectivités locales pour conclure des convention de coopération obéit au principe du parallélisme des compétences, en ce sens que ces accords sont conclu dans les domaines des compétences qui sont communs aux entités concernées et que celles-ci détiennent en vertu du droit interne qui leurs est applicable”.

gata. In proposito non paiono sussistere problemi in relazione alla delega di competenze relative alla realizzazione di rapporti di tipo privatistico; anzi, sul punto il regolamento precisa che il GECT “può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio”⁶¹. Maggiori problemi potrebbero sussistere con riferimento al conferimento al GECT di competenze di tipo pubblicistico. Infatti, il regolamento specifica, con elencazione non esaustiva, che il GECT non può svolgere compiti in esercizio di “poteri conferiti dal diritto pubblico o di doveri volti a tutelare gli interessi generali [...] delle autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, regolamentazione, giustizia e politica estera”⁶². Con tale espressione il legislatore comunitario certamente intende precludere il conferimento al GECT dei poteri d’imperio dell’amministrazione pubblica nei confronti dei cittadini. Non pare invece escluso dall’espressione in esame l’esercizio di un “servizio pubblico”, anche se nel testo del regolamento è stato eliminato ogni riferimento alla possibilità di realizzare concessioni e deleghe di servizi pubblici⁶³. Infatti la gestione congiunta di un servizio pubblico da parte di enti territoriali contigui appartenenti a Stati diversi sembra rappresentare l’attività principale che motiva la costituzione di un GECT. Ciò vuol dire che la norma si riferisce implicitamente alla distinzione fra attività *iure imperii* e *iure privatorum* propria del diritto internazionale e del diritto amministrativo⁶⁴, escludendo la prima dall’alveo di azione del GECT ma confermando l’attuabilità della seconda⁶⁵.

⁶¹ Art. 1, quarto comma, regolamento 1082/06, cit.

⁶² Art. 7, quarto comma, regolamento 1082/06, cit.

⁶³ L’art. 4, settimo comma nella proposta di regolamento COM(2004)496 def., cit., prevedeva invece che: “Le condizioni alle quali si esercitano le concessioni o le deleghe di servizio pubblico accordate al GECT nell’ambito della cooperazione transfrontaliera devono essere definite dalla convenzione sulla base dei diritti nazionali applicabili”. L’eliminazione del riferimento ai servizi pubblici nel regolamento avrebbe dunque lo scopo di risolvere i dubbi interpretativi emersi in dottrina circa l’esatta definizione dei concetti di “concessione” e “delega” di servizi pubblici. Per un’analisi sul punto, relativa alla proposta della Commissione, v. M. PERTILE, *op. cit.*, pp. 133 e 145 ss. Per una ricostruzione più generale, v. P. GAUTIER, *op. cit.*, p. 51 ss., e in particolare p. 58 ss.: “La distinction entre actes accomplis *iure imperii* ou *iure gestionis* n’est pourtant pas absente des conventions conclues dans les domaines de la coopération transfrontalière. Ainsi, les modèles de contrats de fourniture ou de prestation de services entre collectivités locales transfrontalières annexées à la Convention-cadre [...] sont de deux types, de droit privé ou de droit public. Et il est précisé dans la note liminaire que le recours au modèle de contrat de droit privé peut avoir lieu lorsque il s’agit d’une opération économique ou commerciale ‘qu’une personne physique ou morale de droit privé aurait également pu conclure’, alors que le modèle de droit public est utilisé pour toute opération qui comporte l’intervention des collectivités locales exerçant des attributions qui ne peuvent être le fait que de la puissance publique”.

⁶⁴ J. L. AUTIN, *Réflexions sur la notion de puissance publique*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 67 ss.; S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, p. 197; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2004, VI ed., p. 249 ss.

⁶⁵ Con riferimento ai rapporti di cooperazione territoriale realizzati nell’alveo delle Convenzioni del Consiglio d’Europa, un autore parla in proposito di “contratti amministrativi”, in quanto nella maggior parte dei casi collegati all’esecuzione di un servizio pubblico: M. AUDIT, *Conflit de lois et conflit de juridiction en matière de coopération transfrontalière*, in Y. LEJEUNE (dir.), *op. cit.*, p. 149.

7. Come abbiamo detto, la convenzione non è riconducibile ad un accordo internazionale ma può essere qualificata come accordo di diritto interno. Occorre ora identificare il diritto nazionale competente a regolarla.

Per l'attuazione e l'interpretazione della convenzione e per la gestione degli aspetti non immediatamente disciplinati nel regolamento, esso sancisce il principio generale dell'autonomia delle parti⁶⁶. Tale principio era già presente nell'alveo dei quadri di sistema disposti dal Consiglio d'Europa, che a loro volta recepivano il metodo di risoluzione dei conflitti di legge tradizionalmente utilizzato nell'ambito del diritto internazionale privato.

Il regolamento precisa⁶⁷ che la scelta delle parti in relazione al diritto applicabile identifica anche il territorio ove il GECT avrà la sede sociale, da insediare nello Stato di uno dei suoi enti partecipanti⁶⁸. Con tali puntualizzazioni il regolamento chiarisce l'impossibilità di applicare al GECT una legge nazionale diversa da quella in cui ha la sede e ribadisce l'impossibilità del ricorso al *dépeçage*⁶⁹. Nella proposta invece sembrava possibile applicare ad un GECT con sede legale in un Paese la normativa di altro Paese, anche perché l'indicazione della sede era elemento da indicare nello statuto, e non elemento costitutivo da inserire nella convenzione.

Il fatto che la conclusione della convenzione non intercorra fra soggetti privati bensì fra enti pubblici di Stati diversi non pare impedire l'applicazione di tali modelli internazionalprivatistici⁷⁰, almeno con riferimento all'individuazione di una legge regolatrice di attività di diritto privato⁷¹ che fissa la natura di diritto privato del GECT. Essa diventa invece maggiormente dubbia nel caso di

⁶⁶ Art. 8, lett. e), regolamento 1082/06, cit.: "La convenzione precisa il diritto applicabile alla interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale".

⁶⁷ Art. 8, lettere a) ed e), regolamento 1082/06, cit.

⁶⁸ Art. 8, secondo comma, regolamento 1082/06, cit.: "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; [...] 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".

⁶⁹ F. OSMAN, *op. cit.*, p. 423 ss.; R. J. DUPUY, *op. cit.*, p. 850 ss.

⁷⁰ Sul punto v. L. CONDORELLI, F. SALERNO, *op. cit.*, p. 407: "Già da tempo la dottrina ha anche rilevato che il funzionamento della norma di diritto internazionale privato, la quale fa rinvio ad un dato ordinamento, non è bloccato dal fatto che le disposizioni di questo ordinamento, da applicare nella specie, appartengano alla sfera del diritto pubblico anziché a quella del diritto privato".

⁷¹ L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 122, specifica infatti, con riferimento agli enti pubblici, che: "Non si vede per qual mai ragione in una relazione di tipo privatistico si dovrebbe escludere l'applicazione del principio cardine del diritto internazionale privato relativo all'autonomia delle parti nella scelta del diritto applicabile. Il fatto che i contraenti siano enti di diritto pubblico non può certo, di per sé, giocare in senso contrario quando ad essi sia riconosciuta dalla legge nazionale la possibilità di agire (e di negoziare), appunto, come soggetti privati. [...] Il diritto internazionale privato può dispiegare pienamente la sua funzione con riguardo ai rapporti di carattere privatistico tra enti pubblici territoriali stranieri".

costituzione di un raggruppamento di natura pubblica, che proporrebbe il problema dell'applicazione di un diritto straniero ad una disciplina pubblicistica⁷².

8. Per quanto riguarda il tema delle controversie sulla giurisdizione di cui sia parte il GECT, occorre innanzitutto escludere, come è stato correttamente evidenziato in dottrina⁷³, che possano conoscerne le Corti comunitarie se non in via pregiudiziale, in virtù del fatto che il GECT non è direttamente istituito da un atto comunitario, ma viene ad esistenza solo a seguito d'un accordo negoziale fra enti pubblici. L'art. 15 del regolamento ha inserito *ex novo* la questione, in assenza di una norma corrispondente nella proposta.

Due sono gli elementi di maggiore interesse, riscontrabili nel secondo e terzo comma dell'articolo in commento. Il secondo comma prevede per le controversie che coinvolgono un GECT, l'applicazione della normativa comunitaria in tema di competenza giurisdizionale⁷⁴: il riferimento è in particolare al regolamento (CE) n. 44/2001⁷⁵, relativo alla competenza giurisdizionale, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale⁷⁶ (in sostituzione della Convenzione di Bruxelles del 1968), che fissa come criterio generale per l'identificazione del foro competente quello del domicilio del con-

⁷² Per una posizione contraria a tale possibilità, v. L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 122 ss.: "Che dire invece della legge applicabile ad eventuali relazioni di diritto pubblico tra enti pubblici territoriali di Stati diversi, nelle quali ognuno dei partner spendesse pubblico potere, per esempio partecipando all'organizzazione di servizi comuni [...] nel quadro di un'appropriata collaborazione? Può concepirsi in questo caso il ricorso al metodo internazionalprivatistico, che comporterebbe l'applicazione dell'una o dell'altra legge nazionale come *proper law* per ogni aspetto rilevante del rapporto *de quo*? Qui la risposta negativa appare probabilmente inevitabile [...] bisogna riconoscere quanto ostative siano le difficoltà concettuali e pratiche a immaginare che l'esercizio del potere pubblico possa svolgersi – anche parzialmente – sotto l'imperio di un diritto pubblico diverso da quello cui esso deve l'esistenza". In senso invece favorevole vedi F. OSMAN, *op. cit.*, p. 435 ss.: "En effet, c'est bel et bien ailleurs que dans le prétendu principe de territorialité qu'il faut rechercher les obstacles à la soumission du droit public à la méthode conflictuelle [...] Il en résulte donc, selon l'Institut de droit International, que 'le prétendu principe d'inapplicabilité à priori du droit public étranger, comme celui de son absolue territorialité, [...] n'est pas fondé sur aucune raison théorique ou pratique valable, fait souvent double emploi avec les principes d'ordre public, est susceptible d'entraîner des résultats peu souhaitables et peu conformes aux exigences actuelles de la collaboration internationale'. [...] Et c'est là que réside tout l'intérêt de souligner qu'il n'y a pas d'obstacles juridique à la soumission du droit public à la méthode conflictuelle".

⁷³ M. PERTILE, *op. cit.*, p. 128 s.

⁷⁴ Art. 15, secondo comma, regolamento (CE) 1082/06, cit.: "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".

⁷⁵ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, *GUCE L 12*, 16 gennaio 2001, p. 1 ss.

⁷⁶ Sul regolamento, v. F. SALERNO, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel regolamento (CE) n. 44/2001 (La revisione della Convenzione di Bruxelles del 1968)*, Padova, 2006, III ed.

venuto. Il richiamo espresso all'applicabilità della disciplina comunitaria in materia di competenza giurisdizionale appare opportunamente ribadito, considerando che il primo comma dell'art. 1 del regolamento n. 44/2001⁷⁷ prevede infatti che lo stesso non si applica alla materia fiscale, doganale ed amministrativa. Senza la precisazione dell'art. 15 del regolamento le attività del GECT avrebbero potuto essere qualificate come amministrative e dunque essere escluse dall'operatività delle norme comunitarie sulla competenza giurisdizionale. Il richiamo all'operatività del regolamento sembra peraltro dare indirette indicazioni circa la natura di diritto privato e non amministrativo delle azioni poste in essere dal GECT⁷⁸.

Il terzo comma dell'art. 15 del regolamento fa poi salvi i rimedi giurisdizionali approntabili all'interno degli ordinamenti nazionali, e dunque mantiene il diritto dei cittadini di adire i giudici amministrativi dello Stato di appartenenza nei confronti degli atti lesivi posti in essere dagli enti pubblici nazionali membri del GECT⁷⁹.

9. Sembra opportuno, da ultimo, dedicare qualche cenno agli aspetti relativi alla composizione del GECT, al bilancio ed alla responsabilità.

Il GECT è dotato di un Direttore, che lo rappresenta e che agisce per suo conto, e di un'Assemblea, costituita dai rappresentanti dei suoi membri, quest'ultima peraltro divenuta obbligatoria solo nel regolamento, risultando facoltativa nella proposta. Sia i commentatori⁸⁰ che il Parlamento europeo⁸¹ avevano indicato nella natura facoltativa della costituzione dell'Assemblea un elemento di fragilità ed incoerenza del GECT, richiedendo la previsione obbligatoria dell'Assemblea e l'introduzione *ex novo* d'un organo esecutivo, d'ausilio al Direttore. Recepita solo la prima istanza, la norma precisa comunque che è possibile creare organi aggiuntivi, da definire analiticamente negli statuti. Ciò comporterà probabilmente una certa disomogeneità nell'organizzazione amministrativa dei diversi GECT, che tuttavia consentirà la sperimentazione di soluzioni operative innovative.

⁷⁷ Art. 1, primo comma del regolamento n. 44/2001, cit.: "Il presente regolamento si applica in materia civile e commerciale, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale. Esso non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale ed amministrativa".

⁷⁸ Da ultimo, per una conferma dell'esclusione degli *acta iure imperii* dall'ambito di applicazione della Convenzione di Bruxelles, vedi le conclusioni dell'Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer dell'8 novembre 2006, causa C-292/05, *Lechouritou*.

⁷⁹ Art. 15, terzo comma, regolamento 1082/06, cit.: "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; 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".

⁸⁰ M. VELLANO, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 431.

⁸¹ Parlamento europeo, Commissione per lo sviluppo regionale, documento A6-0206/2005 del 21 giugno 2005.

In materia di controlli, quello relativo alla gestione dei fondi pubblici è demandato alle autorità nazionali competenti dello Stato membro in cui il GECT ha la sede legale. Esclusa l'applicabilità del diritto straniero in materia⁸², il regolamento prevede il ricorso alla tecnica del mutuo riconoscimento negli altri Stati, nell'impossibilità di sottoporre le azioni del GECT a tutti i controlli amministrativi, contabili e giuridici previsti in ciascuno degli ordinamenti nazionali coinvolti. Peraltro, se le legislazioni degli altri Stati lo richiedono, è possibile, per le operazioni eseguite fuori del territorio della sede legale del GECT, prevedere l'esecuzione dei controlli *in loco*, con innovazione che raccoglie l'auspicio manifestato dal Comitato economico e sociale nell'aprile 2005, a modifica dell'originaria previsione che prevedeva solo la designazione da parte dei membri del GECT di un organismo indipendente per il controllo finanziario e l'*audit* esterno⁸³.

Con riferimento al bilancio, nel regolamento è stata modificata la procedura di adozione, affidata direttamente all'Assemblea e non ai membri del GECT⁸⁴, mentre viene mantenuta la norma sulla redazione di un bilancio previsionale e di un rendiconto annuale. Quest'ultimo deve essere accompagnato da un rapporto di esecuzione e da un *audit* esterno, redatti sulla base della disciplina nazionale della sede del GECT (nella proposta invece tali aspetti potevano essere disciplinati dalla, potenzialmente diversa, legge scelta dalle parti).

Per quel che concerne i profili di responsabilità, il Gruppo, dotato di personalità giuridica autonoma, è responsabile per gli atti compiuti dai suoi organi nei confronti dei terzi, anche se non rientranti nelle competenze del GECT⁸⁵ e per i propri debiti, di qualunque natura⁸⁶. Resta salva la possibilità di limitare questa responsabilità alla capienza dell'attivo del raggruppamento, in questo caso subentrando la responsabilità dei membri in proporzione percentuale al contributo di ciascuno. È questo peraltro uno degli elementi che hanno comportato l'istituzione di un regolamento autonomo per la cooperazione territoriale, piuttosto che estendere ad azioni di cooperazione fra enti pubblici lo strumento del GEIE⁸⁷, che sul punto prevede la responsabilità solidale dei suoi membri⁸⁸. Come precedentemente detto, la responsabilità finanziaria in ordine alla gestione dei fondi comunitari a favore della coesione sociale resta invece in capo agli Stati membri.

⁸² M. PERTILE, *op. cit.*, p. 128.

⁸³ Art. 5, secondo comma, lett. i) proposta di regolamento COM(2004)496 def., cit.

⁸⁴ Un auspicio in proposito era stato già avanzato da M. PERTILE, *op. cit.*, p. 134.

⁸⁵ Art. 10, terzo comma, regolamento 1082/06, cit.

⁸⁶ Art 12, regolamento 1082/06, cit.

⁸⁷ Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985 relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE), *GUCE* L 199, 31 luglio 1985, p. 1 ss.

⁸⁸ Considerando 3, regolamento 1082/06, cit.: "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". Per un cenno sul punto v. M. PERTILE, *op. cit.*, p. 128.

10. Nell'ambito di una politica di competenza concorrente fra Comunità e Stati membri, come la politica di coesione, si viene configurando una forma di *governance* in cui pare emergere progressivamente il ruolo protagonista degli enti substatali nella realizzazione di attività di cooperazione con altri Stati o enti omologhi di altri Stati.

Lo strumento giuridico comunitario scelto per regolamentare tale cooperazione possiede caratteristiche peculiari, poggiando su una base giuridica sinora mai usata per creare strumenti giuridici, bensì solo finanziari. Il regolamento, d'applicazione facoltativa, è caratterizzato da natura ibrida e necessita, per la sua concreta operatività, d'una normativa di definizione e dettaglio. Infatti, per produrre effetti giuridici esso richiede una normativa di attuazione che combina la necessità d'una autorizzazione nazionale (garanzia di conformità con l'ordinamento nazionale) con un accordo contrattuale fra enti territoriali di Stati diversi per la definizione di fondamentali elementi di struttura. Tra questi, anche la precisazione della natura del raggruppamento (civile, amministrativa, pubblica o privata) e la fissazione della legge applicabile per quanto non già disciplinato nel regolamento.

Il regolamento, pur se meno ambizioso rispetto all'originario disegno, sarà un primo importante banco di prova per valutare l'efficacia di un meccanismo basato sulla previsione di un certo numero di principi generali comuni e sul rinvio alle legislazioni nazionali per le disposizioni attuative. L'analisi della prassi permetterà di constatare l'utilizzo effettivo da parte degli enti locali di questo strumento, di valutarne ampiezza e modalità d'uso, e di studiarne l'impatto; peraltro, come è stato opportunamente osservato⁸⁹, il suo successo potrà condurre ad una rinnovata riflessione sul riparto di competenze fra Stato ed enti subcentrali. Tali analisi consentiranno di apprezzare l'opportunità dell'ampliamento della sua base giuridica e della sua portata, e valutarne l'estensione d'applicabilità alle politiche europee di pre-adesione e vicinato.

⁸⁹ M. PERTILE, *op. cit.*, p. 149.



ISBN 88-8422-577-9



9 788884 225771

€ 18,00