

Elisabetta Mottese

**Il Gruppo Europeo
di Cooperazione Territoriale:
uno, nessuno e centomila?**

2015-4.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di dicembre 2015

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

L'Europa che non c'è?

La domanda che da qualche tempo ci poniamo e che ci spinge ad indagare l'esistenza dell'Europa come parametro di una nuova civiltà giuridica europea può trovare risposta non solo nella ricerca dei delicati e sempre mutevoli equilibri cui ci ha abituato l'Europa di Bruxelles, ma anche nelle politiche di attuazione dei suoi atti normativi e delle sue politiche nei Paesi membri e segnatamente in Italia

Questo numero di FLADI curato personalmente dalla nostra coordinatrice redazionale, Elisabetta Mottese, contiene una raccolta di materiali relativi ai Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale, con particolare attenzione al GECT Archimed costituito nel 2010 con sede a Taormina.

La redazione

Elisabetta Mottese

Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale: uno, nessuno e centomila?

Sommario: 1. Il GECT e il Seminario Permanente sulla Coesione. – 2. Il GECT nel Regolamento Base. – 3. Segue: le principali modifiche introdotte dal pacchetto del 2013. - 4. La legislazione di attuazione in Italia e i suoi limiti. – 5. Problematiche programmatiche che rallentano la diffusione dei GECT in Italia e loro implicazioni. – 6. Natura residuale del GECT nella programmazione italiana della cooperazione regionale. – 7. La peculiare natura del regolamento istitutivo. - 8. Considerazioni conclusive.

1. Come si sa, per porre rimedio alle difficoltà incontrate dagli Stati membri nel campo della cooperazione transfrontaliera, l'Unione europea ha creato un nuovo strumento di cooperazione a livello comunitario nel contesto della riforma della politica regionale, per il periodo 2007-2013.

Si tratta del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), dotato di personalità giuridica, operativo a decorrere dal 1° gennaio 2007 e disciplinato dal Regolamento n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) [Gazzetta ufficiale L 210 del 31.7.2006] (di qui in avanti indicato come il Regolamento Base) come modificato dal Regolamento n. 1302/2013 del Parlamento e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 [Gazzetta ufficiale L 307 del 20 dicembre 2013]¹.

¹ Il tema non ha ricevuto grande attenzione dalla dottrina italiana. Si vedano M. Pertile, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto interno*, n. 1/2005, pp. 117 ss.; V. Cocucci, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 3-4/2008, pp. 899 ss.; M.A. Allegri, *Cooperazione transnazionale fra enti sub statali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, pp. 5 ss.; L. Mascali, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Introduzione al Regolamento 1082/2006*, Firenze, Editpress, 2010; S. Carrea, *La disciplina del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, in *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto interno*, Milano, n. 3/2012, pp. 611 ss.; M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014; S. Carrea, *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2/2015, pp. 367 ss..

Il nostro Seminario Permanente sulla Coesione ne ha seguito con attenzione l'evoluzione. Nel 2008 abbiamo partecipato al Forum Internazionale "Ruolo delle Regioni di frontiera nell'Unione europea: la cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo e i suoi nuovi strumenti di attuazione" tenutosi a Taormina il 13 marzo al Palazzo dei Congressi. Il prof. Sapienza tenne in quell'occasione la relazione introduttiva dal titolo "Il GECT, nuovo strumento giuridico per aggregare oltre le frontiere. Idee per la costituzione di Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale delle regioni transfrontaliere in Italia"².

Nel 2009 il tema venne adeguatamente approfondito dalla relazione presentata dalla nostra Laura Mascali alle giornate di Coesione & Diritto su "La rivincita dei territori" tenutesi tra Ragusa e Catania l'8 e 9 maggio di quell'anno.

Nel 2010 la stessa Laura Mascali pubblicò lo studio monografico nella collana Coesione & Diritto, per lungo tempo l'unica opera di quell'ampiezza in lingua italiana sull'argomento.

Successivamente, nel 2012 Sapienza presentò la relazione dal titolo "Strategie di intervento nazionali e cooperazione interregionale nell'Unione europea. Il caso dei GECT italiani" alla XXXIII Conferenza italiana di Scienze Regionali tenutasi dal 13 al 15 settembre all'Università di Roma Tor Vergata.

Nel 2013, poi, in occasione del grande convegno internazionale dei giovani internazionalisti organizzato da Adriana Di Stefano il 24 e 25 gennaio, dedicato al valore dell'elemento territoriale nella costruzione dell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea furono presentate diverse relazioni in argomento. Meritano di essere ricordate quella di Simone Carrea su "La cooperazione transfrontaliera e il principio di applicazione territoriale del diritto" e quella di Ilaria Ottaviano su "La crisi della territorialità nel diritto pubblico nella cooperazione territoriale in Europa: il regolamento (UE) n. 1302/2013"³

2. Il GECT ha lo scopo di agevolare e di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra i suoi membri. Esso è composto da

² In verità Sapienza aveva già affrontato l'argomento della cooperazione tra enti locali appartenenti a Stati diversi con lo scritto *L'attività negoziale delle regioni appartenenti a Stati diversi nel diritto internazionale e nel diritto comunitario*, in *Nuove Autonomie*, 2004, 1-2, pp. 73 ss.

³ Vedi A. Di Stefano, *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell'Unione europea. Atti e contributi del X Incontro di studio fra i giovani cultori delle materie internazionalistiche [Catania, 24-25 gennaio 2013]*, Milano, Giuffrè, pp. 325 ss. e 571 ss.. Il volume è al momento in corso di stampa e desidero ringraziare la professoressa Di Stefano per avermi consentito di visionarne le prove di stampa.

Stati membri, autorità regionali, autorità locali o organismi di diritto pubblico (art. 3 del regolamento).

Le competenze del GECT sono stabilite tramite una convenzione di cooperazione, elaborata e approvata dai suoi membri, e dallo Statuto del GECT (artt.7-9 del regolamento).

La base giuridica di tale nuova figura del panorama europeo si ritrova nell'art.159 del Trattato di Roma per il quale, accanto ai Fondi Strutturali, possono disporsi azioni specifiche per realizzare il perseguimento della coesione economica e sociale prevista dal Trattato stesso e, in particolare, strumenti di cooperazione a livello territoriale che permettano agli Stati membri e alle loro articolazioni (regioni ed enti locali) di meglio coordinare gli interventi sinergici pur in contesti di legislazioni e procedure nazionali differenti.

Il legislatore comunitario riconosce, inoltre, che gli strumenti già esistenti, quali il Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE), si sono rivelati, nel periodo di programmazione recentemente conclusosi, poco adatti a gestire progetti integrati di cooperazione nell'ambito dei Fondi Strutturali e che, avendo aumentato gli stanziamenti relativi agli stessi fondi per il prossimo periodo, risulta necessaria la creazione di soggetti dotati di autonoma personalità giuridica che possano operare uniformemente in tutta l'UE per la gestione di interventi di sviluppo locale (sostenuti o meno da risorse comunitarie) catalizzando i differenti protagonisti del territorio.

Tali soggetti sono appunto i GECT che, da regolamento, devono avere la facoltà di attuare programmi di cooperazione territoriale con o senza intervento finanziario della Comunità, devono dotarsi di propri statuti e regolamenti di funzionamento in ossequio alle normative vigenti, devono avere una autonomia di bilancio e, conseguentemente, una propria responsabilità finanziaria per le azioni condotte.

Nei considerando del regolamento, si precisa ulteriormente che la cooperazione territoriale si attua in maniera conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità così come enunciati dall'art.5 del Trattato istitutivo della Comunità Europea e si conclude non escludendo la possibilità di far partecipare ad un GECT entità territoriali di Paesi terzi, aspetto di non secondaria importanza valutando l'enorme estensione dei confini terrestri e marini dell'Europa a 25 e il numero e l'interesse dei Paesi non membri circumvicini ad avviare progetti di sviluppo in sinergia con enti locali europei.

3. La necessità della modifica del regolamento 1082/2006 non deriva solo dall'esigenza di aggiornamento della normativa per la nuova fase di programmazione, ma anche dal fatto che sull'attuazione del regolamento si sono "scaricati" alcuni problemi che già si erano manifestati in occasione della discussione della proposta della commissione europea. In primo luogo quello della base giuridica con il collegato profilo dell'ampiezza delle competenze del GECT.

La base giuridica su cui poggia il GECT è, come detto, quella dell'art. 159 del TCE che riguarda solo la politica di coesione e può fondare una cooperazione solo all'interno dell'Unione. Si chiese una modifica della base giuridica che però non c'è stata e dunque poteva ritenersi che il regolamento base non fosse applicabile anche nelle ipotesi di cooperazione transfrontaliera con i Paesi terzi. Il regolamento come oggi modificato lo consente espressamente.

Altro profilo dubbio in sede di elaborazione e discussione della proposta, riguardava l'opportunità dell'utilizzo della forma regolamentare. Alcuni Stati sarebbero stati favorevoli invece all'adozione dell'atto in forma di direttiva, che avrebbe consentito qualche spazio di manovra, e tempi adeguati per il recepimento, poiché i loro ordinamenti non consentono agli enti di rango substatale di porre in essere accordi dotati di valore giuridico vincolante con altri enti territoriali interni ad altri Stati.

Un'altra questione delicata si ricollega alla circostanza che, nel definire l'ambito di operatività del GECT, l'art. 3, paragrafo 3 del Regolamento nella versione originaria prevedeva una duplice modalità di funzionamento della struttura. Ad essa possono, infatti, essere affidate sia l'attuazione dei programmi di cooperazione transfrontaliera cofinanziati dalla Comunità, sia la realizzazione di "qualsiasi altra azione di cooperazione transfrontaliera con o senza intervento finanziario della Comunità".

La previsione, peraltro, riprende una tendenza già manifestatasi nella prassi. E' noto, infatti, come nella storia dell'evoluzione della cooperazione transfrontaliera all'interno dell'Unione si rinvenivano strutture di cooperazione nate a prescindere dall'intervento comunitario (si vedano ad esempio le Comunità di lavoro) che si sono successivamente ritrovate a gestire anche i programmi comunitari, sia, viceversa, strutture nate originariamente per la gestione di programmi che si sono poi trovate a cooperare anche al di là degli ambiti di azione con questi attinenti (si veda, almeno in parte, l'esperienza di ARCHIMED).

E' dunque importante mettere in evidenza che il Regolamento sul GECT non ha a questo punto il fine limitato di istituire un interlocutore unico per le istituzioni comunitarie, ma persegue una finalità di più ampio respiro, ossia quella di

creare un modello di struttura che è liberamente utilizzabile per le più varie attività cooperative.

A tal proposito va rilevato che, sebbene quasi tutti i GECT di attuale costituzione siano principalmente rivolti alla efficiente gestione dei fondi strutturali, può mettersi in evidenza come sia in astratto possibile configurare ben quattro tipi di GECT, distinti sulla base del tipo di risorse alle quali attingono:

GECT istituiti per sostenere programmi di cooperazione territoriale;

GECT istituiti per sostenere progetti finanziati dall'Unione Europea;

GECT istituiti per sostenere progetti non finanziati dall'Unione Europea;

GECT istituiti per progetti specifici.

Tra l'altro, come è agevole comprendere, l'ampia discrezionalità lasciata ai membri del GECT nella definizione dei contenuti sostanziali della cooperazione, unita alla potenziale stabilità nel tempo della struttura costituita, consentono certamente, ed anzi incentivano, l'utilizzo dello strumento del GECT anche per concorrere a più tipi di finanziamento.

Ad esempio, è ipotizzabile che un GECT, per gli obiettivi di cooperazione territoriale che persegue, e per la zona geografica nella quale insiste, nonché per la potenziale partecipazione di soggetti terzi, possa parallelamente concorrere alla elaborazione di programmi nell'ambito della cooperazione territoriale, alla richiesta di finanziamento ai sensi del Regolamento n. 1083/2006 e ad altri finanziamenti specifici per le zone di frontiera. Del pari, è possibile sfruttare la soggettività giuridica del GECT, riconosciuta in tutti gli Stati ai quali i suoi membri appartengono, per ottenere un certo tipo di finanziamenti regionali o locali da estendere a tutta la regione transnazionale interessata dal progetto di cooperazione.

Al tempo stesso, è fondamentale che tutti gli operatori nazionali, nonché i soggetti rappresentativi delle comunità locali delle regioni potenzialmente interessate alla costituzione di un GECT abbiano chiaro che non è sufficiente costituire un GECT per ottenere un finanziamento comunitario. Ed infatti, il GECT è solo uno strumento per la gestione costante nel tempo di strutture di cooperazione e di modalità di partecipazione e richiesta di finanziamenti o co - finanziamenti. La programmazione degli interventi di coesione, viceversa, prescinde dalla costituzione del GECT anche se può essere dallo stesso supportata perché costituire un GECT significa avere una struttura di gestione del finanziamento comunitario o nazionale a lungo termine. In questi termini l'attività di programmazione può essere semplificata, in quanto per ciascun ciclo non sarà necessario riproporre o riorganizzare le strutture precedenti che, nella fase intermedia tra una programmazione e l'altra pos-

sono essere state destituite dalle loro funzioni, ma vi sarà una solida struttura permanente.

4. Anche in Italia si sono avuti e ancora ci sono problemi quanto all'attuazione del regolamento, a lungo remorata, in violazione dell'articolo 16 del Regolamento base (letto in combinato con l'art.18), dalla mancata adozione di un testo nazionale. Secondo il disposto dell'art. 18 del Regolamento n. 1082/2006, entro il 1° agosto 2007 gli Stati Membri avrebbero dovuto integrare le disposizioni nazionali per assicurare l'effettiva applicazione del Regolamento sul GECT.

In considerazione di prevedibili ritardi nell'adozione delle normative nazionali di integrazione ed attuazione, la Direzione Generale di Politica Regionale della Commissione aveva assegnato agli Stati Membri termine fino al 14 febbraio 2008 per trasmettere informazioni in ordine ai processi nazionali di integrazione delle disposizioni del Regolamento n. 1082/2006. E, tuttavia, i dati pervenuti alla Commissione Europea entro tale termine, hanno semplicemente contribuito a provare un importante ritardo nell'integrazione del Regolamento in questione. Ancora a giugno del 2008 solo dodici Paesi avevano adottato le disposizioni nazionali di integrazione e tra questi non risultava l'Italia.

Per ciò che attiene al nostro Paese, la legge comunitaria del 2008, legge 7 luglio 2009, n. 88, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 14 luglio 2009, ha colmato la lacuna normativa in materia, prevedendo un apposito Capo III rubricato *Attuazione del Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)*. Il Regolamento Comunitario è stato, quindi, integrato con tre articoli, art. 46, 47 e 48 legge n. 88/09 che attengono, rispettivamente, alla costituzione ed alla natura dei GECT in Italia (art. 46), alle modalità di autorizzazione alla costituzione di un GECT (art. 47) ed alle norme in materia di contabilità e bilanci (art. 48).

Seguendo le indicazioni del legislatore comunitario, le disposizioni di integrazione della legge comunitaria sono intervenute su tre aspetti fondamentali della vita di un GECT: la definizione della sua natura giuridica – definitivamente specificata come pubblica, per tutti i GECT costituiti su territorio nazionale -; le modalità di costituzione; la disciplina dei controlli in materia di contabilità e bilancio. Tuttavia, sia per la tardiva emanazione della normativa, sia per difficoltà organizzative proprie delle situazioni locali, la creazione dei GECT in Italia procede a rilento ⁴.

⁴ Sul GECT Euromediterraneo ARCHIMED vedi il fascicolo 4.4 di questa stessa uscita.

5. Di ciò ci si duole e giustamente, perché il GECT potrebbe rappresentare un valido strumento per la cooperazione interregionale. La problematica che ci interessa in particolar modo qui evidenziare è dunque quella relativa alla refluenza dell'adozione dello strumento GECT sulle modalità della cooperazione interregionale in Italia. Peraltro, già prima che il nostro legislatore dettasse disposizioni integrative del Regolamento sul GECT, specificando, come già sopra rilevato, che possono essere membri di un GECT, sia autorità regionali che autorità locali, secondo la nozione legislativamente più ampia di "ente locale", nel chiaro intento di far venire meno le limitazioni che in precedenza hanno incontrato gli enti locali nel perseguimento di forme di cooperazione intercomunitaria, la dottrina si interrogava sulla misura di partecipazione al GECT degli enti territoriali italiani⁵.

Veniva ricordato, infatti, che pur a seguito del recepimento del nostro ordinamento della Convenzione di Madrid⁶ e sebbene in assenza di qualsiasi obbligo derivante dalla Convenzione stessa, il legislatore italiano aveva ritenuto necessaria, al fine di consentire una cooperazione transfrontaliera che avesse come protagoniste le regioni italiane, la stipulazione di un accordo interstatale di copertura, ed aveva altresì introdotto un preciso criterio di prossimità geografica per determinare gli enti abilitati alla cooperazione⁷. Sempre secondo tali Autori, inoltre, il modello non era stato del tutto superato neanche dalla modifica della Costituzione e dal nuovo testo dell'art. 117 che al nono comma adesso prevede espressamente la possibilità per le regioni di stipulare intese con enti stranieri omologhi ed anche con Stati stranieri, sebbene in ipotesi tassativamente determinate⁸, in quanto la disciplina di recepimento della Convenzione di Madrid doveva comunque ritenersi prevalente in base al criterio di specialità. A conferma di ciò si sottolineava come la legge di attuazione della riforma costituzionale nel definire la procedura interna per la stipulazione delle intese da parte delle regioni non disciplina in modo specifico l'ipotesi della cooperazione transfrontaliera. La portata della riforma del Titolo V della Costituzione, peraltro, era stata oggetto di una lettura restrittiva da parte della Corte Costituzionale⁹ secondo la quale, ai sensi dell'art. 6 comma terzo della legge di attuazione

⁵ M. Pertile, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, cit.

⁶ Convenzione quadro del Consiglio d'Europa e relativa legge di attuazione, legge n. 948/84.

⁷ Solo gli enti territoriali locali confinanti con Stati esteri ovvero situati in una fascia di venticinque chilometri dal confine.

⁸ Ai sensi dell'art. 117 Cost., nono comma "nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato."

⁹ Cort. Cost. Sent. n. 238/2004 in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2004, p. 659 e ss. (Sciso, 2004)

della riforma¹⁰ la sottoscrizione degli accordi e delle intese tra le Regioni e gli altri Stati può avvenire solo previo conferimento dei relativi poteri di firma dal Ministero degli Affari Esteri al competente organo regionale, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali e dopo l'accertamento della legittimità e dell'opportunità politica dell'accordo che la Regione intende sottoscrivere.

Si rilevava, infine che l'Italia non ha mai ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid che prevede per gli enti substatuali la possibilità di creare strutture comuni di cooperazione.

Prima dell'entrata in vigore della legge nazionale di integrazione del Regolamento n. 1082/2006, pertanto, per ovviare agli ostacoli sopra rilevati, si ipotizzava una interpretazione estensiva del concetto di "intese" di cui al citato comma nono dell'art. 117 Cost. che comprendesse anche le intese tra enti substatuali omologhi volte a creare strutture di cooperazione comune. Inoltre, si sosteneva l'orientamento secondo il quale la riforma costituzionale del 2001 avrebbe comportato un'abrogazione parziale della disciplina precedente ammettendo la partecipazione diretta delle regioni al GECT¹¹. Si poteva, inoltre, fare riferimento ad una diversa sentenza della Corte Costituzionale che sembrava fornire una parziale apertura all'autonoma iniziativa regionale per la cooperazione transfrontaliera consentendo il superamento dei limiti imposti dalla legge all'esercizio del potere estero da parte delle Regioni nel caso in cui l'accordo costituisca un atto chiaramente e strettamente finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera¹².

La legge comunitaria 2008 recante norme di attuazione del Regolamento sul GECT ha opportunamente sciolto tutte le sopra rilevate perplessità, prevedendo espressamente un procedimento attraverso il quale Regioni ed Enti locali sono ammessi ad un'autonoma partecipazione ai costituendi GECT. In questi termini non può che rilevarsi l'opportunità dell'intervento del legislatore nazionale, peraltro sollecitato dai rinvii operati dagli art. 4 e 16 del Regolamento stesso.

Ma vi è di più. L'intervento del legislatore nazionale in materia di partecipazione di regioni ed enti locali ai GECT si pone non tanto in un'ottica di "interpretazione autentica" della precedente normativa, attese le incertezze sopra rilevate,

¹⁰ Legge La Loggia, legge n. 131/2003.

¹¹ Le modalità di tale partecipazione avrebbero dovuto essere regolate dalla legge attuativa della Costituzione e non dalla legge di attuazione della Convenzione di Madrid.

¹² In tal caso, secondo l'interpretazione della Corte, l'accordo doveva comunque ritenersi valido anche in presenza di contestazione da parte del Governo Italiano.

quanto piuttosto nell'ottica di un superamento dei precedenti ostacoli normativi. In altri termini, appare, a giudizio di chi scrive, che l'art. 46 della Legge Comunitaria del 2008 consenta a regioni ed enti locali un potere in ordine all'iniziativa per la cooperazione transfrontaliera prima non pacificamente riconosciuto dal nostro ordinamento. Sotto questo punto di vista, peraltro, è assai significativo che il procedimento attraverso il quale viene concessa l'approvazione per l'istituzione di un GECT con sede in Italia ovvero per la partecipazione ad un GECT già costituito sia uniforme per tutti i soggetti statali potenzialmente membri, ossia Stato, regioni, enti locali. Non viene fatta distinzione alcuna sulla base della dimensione della comunità territoriale di rappresentanza. Ciò significa che per la partecipazione ai GECT il nostro legislatore ha scelto – sulla base delle chiare indicazioni di provenienza comunitaria- un approccio uniforme che pone sullo stesso piano Stato, Regioni ed enti locali con una prospettiva decisamente nuova rispetto al passato.

Si tratta di un aspetto assai significativo della Legge nazionale di integrazione del Regolamento Comunitario che merita di essere messo in rilievo, nonostante le altre perplessità, tutte pure sopra rilevate, relative al medesimo testo normativo.

Va peraltro precisato che, in considerazione della natura sussidiaria e complementare del GECT, la possibilità che regioni ed enti locali pongano in essere forme di cooperazione transfrontaliera mediante l'utilizzo di tale strumento non esclude che vengano seguiti anche percorsi già noti in precedenza al nostro ordinamento, pur con tutti i limiti sopra rilevati.

6. E, pertanto, allo stato attuale, possono essere individuate almeno tre dimensioni nelle quali è possibile la cooperazione transfrontaliera a livello substatale e, segnatamente, infraregionale.

Una prima forma è affidata all'iniziativa di regioni e province autonome che possono svolgere attività promozionali all'estero o di mero rilievo internazionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, comma nono e dell'art. 6 comma secondo, legge n. 131/2003, sebbene subordinate ai controlli ed agli accertamenti già sopra indicati.

Una seconda dimensione è disciplinata dalla Convenzione Quadro di Madrid che permette accordi di cooperazione transfrontaliera tra enti regionali ed anche infraregionali, anche se in quest'ultimo caso viene consentita solo una cooperazione di tipo privatistico finalizzata a porre in essere attività di mero rilievo internazionale. A riguardo va però segnalato che l'Italia non ha ancora ratificato il protocollo

addizionale e che, allo stato, le forme di cooperazione necessitano di un Accordo bilaterale di copertura a livello statale.

Esiste poi il modello del GECT che presenta indubbi vantaggi rispetto alle due forme precedenti che, ribadiamo, continuano ad esistere ed essere strade alternative percorribili. Il primo vantaggio risiede nella circostanza che, a differenza delle forme di cooperazione che sono consentite tramite la previsione dell'art. 117 comma nono della Costituzione, questa cooperazione territoriale riguarda anche enti sub-regionali e, dunque, ha una portata applicativa soggettiva più ampia. Inoltre, per ciò che attiene al controllo statale, mentre, come già sopra rilevato, il divieto all'intesa promossa a livello regionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione può riguardare anche l'opportunità politica dell'intesa stessa, la valutazione dell'ammissibilità della partecipazione ad un GECT o della sua costituzione trova riferimento in motivi di interesse pubblico o ordine pubblico la valutazione dei quali sembra, pertanto, assai meno discrezionale del mero concetto di "opportunità politica". Per contro, le forme di cooperazione internazionale che le Regioni italiane possono promuovere ai sensi dell'art. 117 della Costituzione hanno un ambito soggettivo più ampio rispetto al GECT in quanto non sono limitate a Stati membri dell'Unione ed un solo Paese non membro, potendo riguardare, invece, anche cooperazioni prevalentemente o esclusivamente instaurate con Stati esterni all'Unione Europea. In questi termini, nonostante il notevole interesse attualmente destato dal nuovo istituto del GECT non va sottovalutata la potenzialità del disposto dell'art. 117 della Costituzione comma nono, specialmente per ciò che attiene ad importanti ambiti di coesione esteri all'Unione, come il partenariato mediterraneo. Lo stesso si può ritenere per le cooperazioni che sorgono nell'ambito della Convenzione – Quadro di Madrid. Rimane, tuttavia, un ulteriore vantaggio che il GECT presenta rispetto a queste forme di cooperazione, vantaggio che costituisce, peraltro, la peculiarità e la potenzialità del GECT stesso. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale è un istituto dotato di personalità giuridica di diritto europeo e di diritto pubblico italiano. Si tratta, pertanto, di una struttura potenzialmente stabile nel tempo che si presta a sostenere forme di cooperazione a lungo termine. Questo è un aspetto di non poco rilievo in quanto altre forme di cooperazione transnazionale necessitano preliminarmente di intese rivolte alla creazione di una "struttura" per il perseguimento degli obiettivi di cooperazione, struttura che, per tale motivo, resta inesorabilmente legata agli obiettivi di volta in volta enucleati o perseguiti e si esaurisce con il raggiungimento degli stessi o con il termine della specifica iniziativa di cooperazione.

Il GECT, invece, è una struttura immanente attraverso al quale si possono sostenere anche più progetti ed obiettivi contemporaneamente e che non si esaurisce con il perseguimento degli stessi. A tal proposito si deve guardare con favore alla scelta del legislatore italiano di attribuire ai GECT costituiti in Italia una personalità giuridica di diritto pubblico e non di diritto privato. La principale differenza tra le due figure giuridiche, per quel che qui rileva, attiene, infatti, alla vita ed all'estinzione delle stesse. Mentre la persona giuridica di diritto privato, sia essa costituita in forma societaria o associativa, esaurisce la propria vita con il perseguimento degli obiettivi per i quali è stata costituita, la persona giuridica di diritto pubblico, proprio perché finalizzata al perseguimento del superiore interesse generale della collettività, non si esaurisce con il raggiungimento di uno o più obiettivi specifici ma permane nel tempo. E' questo, dunque, l'elemento distintivo del GECT che sarà idoneo a determinarne il successo nel tempo, ove ben valorizzato.

Il GECT si inserisce, pertanto, perfettamente nel più ampio processo di evoluzione della *multilevel governance* europea, divenendone un importante tassello ed un fattivo promotore (la questione della molteplicità territoriale dei livelli di governo e della loro interazione è nota, aggravata ed al contempo arricchita dalla consapevolezza che lo Stato, o comunque i classici centri di imputazione del potere, nella loro dimensione territoriale, appaiono troppo piccoli per poter far fronte in modo "indipendente" ai propri compiti tradizionali e troppo grandi, *rectius* lontani, dal luogo in cui i diversi bisogni sociali devono essere soddisfatti e dai cittadini quali referenti ultimi dell'attività amministrativa).

7 Complesso si è rivelato poi fin dall'inizio il tema della natura del Regolamento 1082/2006, natura messa in discussione da un ampio dibattito aperto in seguito alla sua emanazione da quanti ritenevano di non rintracciare nell'atto normativo comunitario quegli elementi che ne permettessero la qualificazione di 'Regolamento' – avvicinandolo piuttosto alla Direttiva – soprattutto a causa dell'ampia 'discrezionalità' lasciata agli Stati membri nel 'riempire' i rinvii al diritto nazionale e ciò anche al fine di assicurare quella "*effettiva applicazione del presente regolamento*" cui l'art. 16 dello stesso invita.

Sul punto seguiamo volentieri il pensiero di Laura Mascali che non manca acutamente di evidenziare l'opportunità della scelta del legislatore comunitario nell'adottare la forma del regolamento in quanto strumento che, per la sua diretta applicabilità in ciascuno stato membro, riduce al minimo le disuguaglianze tra i soggetti coinvolti nella cooperazione stimolando, per converso, il legislatore nazio-

nale ad integrare, non semplicemente a completare, il dettato normativo sovranazionale. La scelta della via regolamentare sostanzialmente riesce a tradurre in norme giuridicamente vincolanti “*il punto nevralgico della nuova struttura di cooperazione*”, vale a dire il bilanciamento, l’equilibrio tra la primazia e la sovraordinazione dell’ordinamento comunitario che si esplica nella attribuzione di nuovi poteri alle entità substatuali da un lato e la intangibilità della dimensione geografica e costituzionale dei singoli Stati dall’altro. Come dire: tanto più si intaccano le competenze degli Stati membri quanto meno dettagliato e ‘direttamente applicabile’ (non nell’accezione propriamente tecnica dell’espressione) è opportuno che sia lo strumento normativo pur nella garanzia della prevalenza delle norme convenzionali e regolamentari su quelle nazionali.

L’Autrice si sofferma, poi, ad enucleare le difficoltà che il Regolamento CE n. 1082/2006 ha posto nella gestione dei rinvii al diritto interno principalmente per due ordini di motivi: 1) la presenza nell’ordinamento interno di norme incompatibili con quelle comunitarie; 2) l’assenza di norme che permettessero di dare attuazione alla legislazione sovranazionale. Difficoltà che diventano i maggiori aspetti di critica, nonché di conseguente invito alla revisione, al Regolamento in questione perché causa prima delle lungaggini nell’iter di creazione di GECT in ambito comunitario¹³.

La Mascali non manca di evidenziare il positivo effetto che la creazione di un GECT può avere sulla circolazione delle c.d. *best practices* perché il modello di cooperazione proprio del Gruppo viene importato all’interno degli Stati membri come modello per risolvere le criticità tra entità substatuali: “*modelli comuni e condivisi di governance*” - anche al di fuori della cooperazione tra Stati – possono condurre, allora, alla creazione di un vero e proprio diritto amministrativo europeo.

8. Il GECT diventa, quindi, pur nella diversità delle sue manifestazioni, mezzo d’elezione per l’attuazione della politica comunitaria di coesione economica e sociale anche in ragione della natura dei finanziamenti cui esso attinge che, secondo le norme regolamentari, devono prevalentemente e preferibilmente essere comunitari, sebbene su tale ‘preferenza’ l’Autrice si mostri non poco critica.

Il Regolamento Base introduce e disciplina nuove forme di cooperazione ter-

¹³ *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Introduzione al Regolamento 1082/2006, cit.*

ritoriale a più aperta partecipazione dei livelli infrastatali, nell'ottica di ampliare e rafforzare la collaborazione e cooperazione tra strutture amministrative appartenenti ad aree geografiche diverse, con ciò dimostrando di essere "figlio" della più genuina tradizione comunitaria che vede nella promozione della cooperazione tra i vari livelli di governo che caratterizzano le strategie europee, a partire da quello locale fino a quello più propriamente comunitario, secondo uno schema sempre più evoluto di *multilevel governance*, il più autentico e originale carattere distintivo dell'Unione Europea.

Ma secondo una tale varietà di formule organizzatorie da rendere quasi inevitabile il richiamo pirandelliano contenuto nel titolo che abbiamo dato a queste brevi note introduttive.

