

L'attuazione delle Euroregioni in Italia

*Marina Caporale**

Sommario

1. Euroregioni e Consiglio d'Europa. – **2. Le Euroregioni nella prospettiva comunitaria.** – **3. Elementi di novità e attuazione nazionale degli strumenti di cooperazione territoriale regionale.** – **4. Il quadro normativo italiano per l'attività di cooperazione "internazionale" delle Regioni.**

1. Euroregioni e Consiglio d'Europa

La promozione di rapporti internazionali da parte delle Regioni italiane è questione che si è posta con crescente insistenza al nostro legislatore soprattutto con riferimento a quelle Regioni che, trovandosi ai limiti del territorio nazionale e confinando quindi con altri paesi, hanno sollevato più di altre la questione di una dimensione regionale "internazionale".

Si tratta infatti di Regioni che per prime hanno sperimentato forme di cooperazione al di là dei confini nazionali, con azioni volte a promuovere e rafforzare le relazioni economiche e sociali con le realtà territoriali dei paesi confinanti.

Questa dinamica è stata riconosciuta e promossa in primo luogo a livello sopranazionale, come dimostra la costante attenzione dedicata a queste tematiche da parte del Consiglio d'Europa ⁽¹⁾.

(*) *Dottoranda in Diritto europeo e comparato dell'impresa e del mercato, Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.*

(1) Come è noto il Consiglio d'Europa, istituito il 5 maggio 1949, nasce con lo scopo di favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in Europa, organizzato nel rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e di altri

A partire dalla Convenzione di Madrid del 1980 ⁽²⁾, infatti, il Consiglio d'Europa è impegnato ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali e a promuovere, a tale fine, la conclusione di accordi e intese nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascun paese.

La Convenzione definisce la cooperazione transfrontaliera come “ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine. La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno” ⁽³⁾.

Vedremo nel corso di questa analisi come a questa definizione di cooperazione transfrontaliera altre se ne sono affiancate nel tempo, e non sempre con beneficio in termini di chiarezza e comprensione del fenomeno.

L'intento della Convenzione era quello di rafforzare e di sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali di due o più paesi nel quadro delle proprie competenze,

testi di riferimento relativi alla tutela dell'individuo. Presso il Consiglio d'Europa è attivo il Dipartimento per la Democrazia regionale e locale e l'European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): entrambi, a diverso titolo, svolgono attività di promozione e sostegno della democrazia regionale e locale e considerano la cooperazione transfrontaliera uno strumento principe per la realizzazione di iniziative in questo senso. Ricordiamo anche che presso il Consiglio d'Europa è attivo il Congresso dei Poteri regionali e locali (CPLRE), che è stato istituito nel 1994 in quanto organo consultivo per sostituire la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa. Il Congresso aiuta i nuovi Stati membri nei percorsi di riconoscimento e promozione dell'autonomia locale e regionale.

(2) Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, firmata a Madrid il 21 maggio 1980, entrata in vigore il 22 dicembre 1981. Già nel 1966 l'Assemblea del Consiglio d'Europa aveva adottato una raccomandazione (n. 470/1966) sulla cooperazione tra le autorità locali, in cui raccomanda l'approvazione di una convenzione in tale settore. A tale raccomandazione ha fatto seguito uno studio approfondito sulla materia che ha dato luogo nel 1974 a una risoluzione sulla cooperazione delle autorità territoriali nelle zone di confine che ha portato, nel 1980, all'approvazione della Convenzione.

(3) Così l'art. 2 della Convenzione.

quali definite dal rispettivo diritto interno. Ai sensi della Convenzione, i paesi che l'hanno sottoscritta si impegnano infatti ad eliminare ogni difficoltà che possa impedire la cooperazione transfrontaliera ed a garantire alle comunità locali coinvolte in questo tipo di cooperazione gli stessi vantaggi di cui avrebbero goduto in un contesto puramente nazionale ⁽⁴⁾.

L'Italia ha recepito la Convenzione di Madrid ⁽⁵⁾ ma con una riserva esplicita che prevede che le autorità locali possano realizzare gli accordi da essa previsti solo sulla base di preesistenti accordi di livello statale, limitando quindi l'autonomia, potenzialmente insita nelle disposizioni della Convenzione, di Regioni e enti locali ⁽⁶⁾. Altri limiti furono posti dalla legge italiana di ratifica nel senso di limitare la fascia territoriale entro cui dovevano essere situati gli enti territoriali italiani abilitati a stipulare i suddetti accordi ed intese, che veniva individuata a 25 chilometri dalla frontiera.

La cautela espressa dall'Italia nel recepimento della Convenzione emerge con maggiore nettezza se si considera che alla Convenzione di Madrid sono stati aggiunti, nel tempo, due protocolli che prevedono integrazioni consistenti alle fattispecie previste dalla Convenzione. Questi protocolli, come vedremo, non sono stati ad oggi ancora ratificati dall'Italia.

Il primo protocollo aggiuntivo, del 9 novembre 1995, si prefigge di rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra i paesi europei riconoscendo espressamente alle collettività territoriali il diritto, a determinate condizioni, di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera, accordi che si possono spingere fino alla creazione di un organismo per la cooperazione tran-

(4) Tra gli atti adottati dal Consiglio d'Europa ricordiamo anche la Carta europea dell'autonomia locale, che, pur avendo obiettivi ben più ampi di riconoscimento del ruolo delle autonomie locali, nell'art. 10, intitolato "Diritto di associazione delle collettività locali", al comma 3 recita: "Le collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati".

(5) L'Italia ha sottoscritto la Convenzione di Madrid, che è stata ratificata con legge 19 novembre 1984, n. 948.

(6) Dichiarazione resa il 29 marzo 1985.

sfrontaliera, dotato o meno di personalità giuridica (7) di diritto pubblico o di diritto privato secondo la normativa vigente nei paesi di riferimento.

Il secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid, del 5 maggio 1998, si prefigge di promuovere la cooperazione tra collettività territoriali non direttamente confinanti tra di loro, ampliando quindi la cooperazione a una dimensione interterritoriale oltre che strettamente transfrontaliera.

In sostanza tali protocolli aggiuntivi offrono una gamma di modelli che consentono alle realtà territoriali dei vari paesi di collocare la cooperazione transfrontaliera nell'ambito che ritengono più consono al proprio diritto interno.

Pur a fronte dell'elasticità di queste previsioni e nonostante le pressioni delle Regioni italiane nei confronti dello Stato per un sollecito recepimento dei due protocolli, questi, come accennavamo, ad oggi non sono stati ratificati dall'Italia.

È nel contesto delineato dalla Convenzione di Madrid e dei due protocolli aggiuntivi che si comincia ad utilizzare il termine "Euroregione" per identificare il portato delle prime forme di cooperazione transfrontaliera: tale termine viene utilizzato in prima istanza per identificare una struttura di cooperazione priva di competenze di tipo politico e le cui attività si svolgono nei limiti delle competenze degli enti territoriali che la hanno dato vita.

Il termine Euroregione è quindi utilizzato in modo aspecifico (8) e non identifica, in definitiva, un modello tipizzato, anche se se ne sono volute individuare alcune caratteristiche comuni: si tratta di una associazione di enti territoriali appartenenti a due paesi confinanti, dotata talora di una assemblea e comunque di una struttura amministrativa autonoma e di proprie risorse; usualmente ha personalità di diritto privato, con una configurazione assimilabile agli statuti degli enti senza scopo

(7) Art. 3 del Protocollo.

(8) Nell'ambito del Consiglio d'Europa compaiono anche altri termini simili quali: Euroregio, Euroregion, Grand Region.

di lucro in accordo con le leggi dei paesi cui appartengono gli enti territoriali aderenti; può avere natura di diritto pubblico, ove ci sia il riconoscimento dei rispettivi Stati.

A partire dal 2000 il Consiglio d'Europa ha voluto imprimere un nuovo slancio alla Convenzione di Madrid e con l'obiettivo di realizzare un quadro giuridico completo per la costituzione di quelle che erano ormai definite come Euroregioni (ma anche con termini simili) propone l'istituzione di un nuovo strumento, il Gruppo euroregionale di cooperazione (GEC). Il progetto del Consiglio d'Europa, che mira a integrare il protocollo addizionale del 1995 e che attualmente sembra destinato ad assumere la forma di un terzo protocollo alla Convenzione di Madrid, propone l'istituzione di un organismo di cooperazione dotato di competenza generale per promuovere, sostenere e sviluppare i rapporti di vicinato tra i suoi membri.

Al momento l'*iter* di realizzazione del terzo protocollo è tuttora in corso ⁽⁹⁾, anche a causa del contemporaneo svilupparsi del dibattito sulle Euroregioni in ambito comunitario, dibattito che culminerà, come vedremo, con l'istituzione nel 2006 di un nuovo e originale organismo, il Gruppo europeo di coordinamento territoriale.

2. Le Euroregioni nella prospettiva comunitaria

La reazione del legislatore italiano, come abbiamo visto, si è rivelata piuttosto cauta di fronte alle novità e alle proposte di cooperazione contenute in una convenzione di diritto internazionale, come quella di Madrid: questo è da imputare in larga

(9) Ne riferisce F. CUDDEMI, *Governance e Government della cooperazione territoriale in Europa*, in AA.VV., *Governi nazionali e Regioni in Europa. Autonomia e cooperazione nei modelli di governance*, Atti del Seminario, Roma, 21 settembre 2007, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli Affari regionali, PORE, Progetto opportunità per le Regioni in Europa. Si vedano anche il *memorandum* della Direzione della cooperazione per la democrazia regionale e locale (Direzione I, Affari legali) del 19 gennaio 2007 nonché i verbali delle riunioni del Comitato esperti sulla cooperazione transfrontaliera del 5-6 febbraio 2007 (15 maggio 2007).

parte ai limiti posti alle attività di rilievo internazionale delle nostre Regioni dall'allora esistente quadro costituzionale, ma anche a una certa debolezza nell'applicazione della Convenzione stessa come strumento di diritto internazionale.

Questo atteggiamento di prudenza e di cautela è stato più facilmente infranto dal dirompente impatto della dimensione comunitaria negli ordinamenti nazionali e quindi anche nel nostro. La Comunità europea, come peraltro in vari settori, ha fatto delle Regioni degli interlocutori privilegiati per la promozione di uno sviluppo locale non limitato dai confini e dai diversi livelli di autonomia e dalle differenti competenze riconosciute alle realtà territoriali dei vari paesi, ritenendo che alcune delle proprie politiche in questo ambito potessero essere realizzate in modo integrato per aree territoriali contigue, anche (anzi, soprattutto) per le aree appartenenti a Stati diversi.

La possibilità di sviluppare iniziative congiunte attraverso strumenti di cooperazione è stata dunque avviata e promossa grazie alla previsione di programmi specifici e consistenti finanziamenti comunitari ⁽¹⁰⁾.

Grazie ai fondi strutturali è stata infatti inaugurata una serie di iniziative specifiche, prima fra tutte il programma Interreg ⁽¹¹⁾, che aveva lo scopo di sostenere iniziative di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale delle Regioni. Questo programma è stato progressivamente esteso anche alle iniziative tra Regioni non confinanti e anche alle Regioni non europee, in un'ottica di integrazione delle autorità territoriali appartenenti agli Stati di prossima adesione alla Comunità.

A questo punto gioverà forse fare un breve riepilogo e tracciare un primo elenco delle diverse tipologie di cooperazione

(10) Anche se le prime iniziative di alcune autorità locali in tal senso sono piuttosto risalenti (fin dagli anni Cinquanta), la Comunità europea realizza uno strumento di finanziamento delle attività di cooperazione transfrontaliera solo nel 1975, attraverso l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

(11) Attivo fin dal 1990 e ripetuto in tre edizioni, coincidenti con i periodi di programmazione dei fondi europei.

“internazionale” delle Regioni, per come definite negli specifici atti (comunitari e internazionali) che le disciplinano:

– *cooperazione transfrontaliera*: è la cooperazione limitata al vicinato secondo la definizione fornita dalla Convenzione quadro di Madrid, dal suo protocollo addizionale, nonché dalle iniziative Interreg (I, IIA e IIIA);

– *cooperazione interterritoriale*: realizzata tra realtà territoriali di paesi diversi, anche non direttamente confinanti, nel quadro del II protocollo aggiuntivo della Convenzione quadro di Madrid;

– *cooperazione transnazionale*: definita, nei programmi Interreg IIC e IIIB, quale cooperazione tra autorità nazionali, regionali e locali ai fini della promozione di una maggiore integrazione territoriale tra ampi raggruppamenti di Regioni europee, per realizzare uno sviluppo sostenibile, armonioso ed equilibrato nella Comunità e una migliore integrazione territoriale con i paesi candidati e altri paesi terzi limitrofi;

– *cooperazione transfrontaliera*: questa volta intesa ai sensi dell’articolo 265 del Trattato che istituisce la Comunità europea, modificato dal Trattato di Amsterdam;

– *cooperazione interregionale*: definita nel programma Interreg IIIC, destinata a migliorare l’efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale e di coesione mediante la creazione di reti, in particolare nelle Regioni in ritardo di sviluppo o in fase di riconversione in ambito comunitario ⁽¹²⁾.

Per quanto riguarda il termine “Euroregione” e la sua riferibilità all’una o all’altra delle varie modalità di cooperazione interregionale che abbiamo individuato anche in ambito comunitario – come già in ambito internazionale secondo le linee emergenti dagli atti del Consiglio d’Europa – è utilizzato in

(12) La ricostruzione è contenuta in AA.VV., *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale – GECT*, Studio realizzato dal GEPE (Group of European Political Studies, membro belga della Trans European Policy Studies Association – TEPISA) sotto la direzione di N. LEVRAT nel quadro del programma di ricerca del Comitato delle Regioni, gennaio 2007.

modo aspecifico, ha una “valenza allusiva”⁽¹³⁾ e non identifica, quindi, una speciale figura giuridica di diritto comunitario, ma invece ricorre come identificativo di realtà strutturate sulle più diverse basi giuridiche. Infatti, a fronte di un quadro che vede intensificarsi e arricchirsi i profili di cooperazione in ambito internazionale delle Regioni, si diversifica e si amplia anche il quadro degli strumenti giuridici idonei a realizzare tali e diverse forme di cooperazione.

Uno dei primi strumenti utilizzati per questo tipo di azioni in ambito comunitario è stato il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE)⁽¹⁴⁾. Il Regolamento istitutivo del GEIE prevedeva, per la prima volta, la creazione di un ente con una propria capacità giuridica (ma non necessariamente dotato di personalità giuridica), costituito da persone fisiche⁽¹⁵⁾, società ed altri enti giuridici di diritto pubblico o privato, di cui almeno due appartenenti a Stati membri diversi. Eventuali accordi con realtà non comunitarie si sarebbero dovuti disciplinare attraverso un ulteriore accordo contrattuale tra il GEIE e i soggetti non europei, determinando però situazioni giuridicamente diverse, le prime disciplinate dal diritto comunitario e le seconde dalla legislazione nazionale di riferimento per il contratto di costituzione del GEIE.

Obiettivo del GEIE era principalmente quello di facilitare o sviluppare le attività economiche dei suoi membri mettendo in comune risorse, attività ed esperienze, realizzando così una cooperazione strutturata che ha trovato posto anche nell’ambito del programma Interreg.

Il GEIE era stato istituito quindi per coinvolgere più che altro enti privati, nella prospettiva di agevolare l’attuazione del

(13) S. BARTOLE, *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, p. 1045 e ss.

(14) Reg. CEE 2137/85, del 25 luglio 1985, relativo all’istituzione di un gruppo europeo di interesse economico.

(15) Si tratta delle persone fisiche che esercitino un’attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, una libera professione o che prestino altri servizi nella Comunità.

mercato unico, in azioni di cooperazione transfrontaliera, ma si è prestato, di fatto, a essere sperimentato anche da enti di diritto pubblico.

In tempi più recenti l'Unione europea, in continuità con le precedenti iniziative di cui si è accennato, ha individuato tra gli obiettivi della politica di coesione europea ⁽¹⁶⁾ la cooperazione territoriale europea, che prevede il coinvolgimento sempre più attivo e partecipe delle Regioni e degli enti territoriali ⁽¹⁷⁾.

È su queste premesse e sulla scorta delle precedenti esperienze che la Comunità europea ha istituito nel 2006 il Gruppo europeo di coordinamento territoriale (da ora in poi GECT) ⁽¹⁸⁾, uno strumento innovativo finalizzato alla promozione della cooperazione regionale transfrontaliera ma, come vedremo, non solo di questa.

(16) Nel primo semestre del 2006, dopo circa due anni dalla presentazione da parte della Commissione europea delle proposte dei regolamenti, è stato approvato il negoziato sul c.d. pacchetto legislativo della coesione per il 2007-2013 che comprende: 1) il Regolamento generale sui fondi strutturali (Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento CE n. 1260/1999); 2) il Regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR (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); 3) il Regolamento del Fondo sociale europeo – FSE (Regolamento CE n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Regolamento CE n. 1784/1999); 4) il Regolamento per l'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT (Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT); 5) il Regolamento del Fondo di coesione (Regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il Regolamento CE n. 1164/1994).

(17) Si colloca in questa prospettiva anche la nuova iniziativa comunitaria “Regioni soggetto attivo per il cambiamento economico” (RfEC), introdotto con la Comunicazione CE n. 675/2006, che ha l'obiettivo di fare di Regioni e autorità locali il motore di una integrazione basata su una selezione di 30 tematiche prioritarie (“tematiche di modernità”). Così F. CUDDEMI, *Governance e Government della cooperazione territoriale in Europa*, cit.

(18) Il già citato Reg. CE n. 1082/2006, entrato in vigore il 1° agosto 2007.

L'adozione del Regolamento 1082/2006 istitutivo dei GECT ha inteso fornire un nuovo e unico quadro giuridico per coordinare la cooperazione territoriale transnazionale, e questo è stato possibile a seguito di un percorso non sempre scorrevole, anche considerando che il Trattato CE non contiene un esplicito riferimento alla possibile adozione di uno strumento quale il GECT.

Le basi giuridiche a fondamento di tale Regolamento non sono state ricondotte – come forse intuitivamente si poteva essere indotti a ipotizzare – al nuovo testo dell'art. 265 del Trattato, modificato dal Trattato di Amsterdam, che ha inserito per la prima volta un esplicito riferimento alla cooperazione transfrontaliera nel Trattato ⁽¹⁹⁾. Tale articolo, infatti, non offre sufficiente copertura giuridica per l'iniziativa legislativa necessaria alla predisposizione di un Regolamento comunitario.

La base giuridica del Regolamento in oggetto è stata invece riconosciuta nell'art. 159 del Trattato CE a norma del quale, oltre ai fondi strutturali, sono possibili azioni specifiche per realizzare l'obiettivo di coesione economica e sociale previsto dal Trattato, anche attraverso il potenziamento della cooperazione territoriale, idonea a promuovere uno sviluppo armonioso del territorio della Comunità nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale ⁽²⁰⁾.

La cooperazione territoriale oggetto del Regolamento sui GECT è la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, sia quella sostenuta da finanziamenti europei che quella realizzata su iniziativa dei propri membri. In realtà il

(19) L'inserimento del nuovo inciso dedicato alla cooperazione transfrontaliera appare quasi incidentale, con riferimento alle competenze specifiche del Comitato delle Regioni. Recita infatti l'art. 265 TCE: "Il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle Regioni nei casi previsti dal presente Trattato e in tutti gli altri casi in cui una di tali due istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera".

(20) Considerando n. 1 Reg. CE 1028/2006. Per un'analisi degli articoli del TCE e sulla loro copertura al GECT si veda P. PUOTI, I. OTTAVIANO, *La cooperazione territoriale degli enti locali abruzzesi fra programmazione attuale e prospettive future*, Università degli studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara, Facoltà di Economia, 2006.

GECT sembra nascere anche e proprio con l'obiettivo di configurare un'autorità con caratteri di autonomia ai fini della gestione di finanziamenti, a partire da quelli per la cooperazione transnazionale, particolarmente complessa per progetti riferiti ad aree appartenenti a diversi paesi. I GECT potranno infatti curare la gestione dei programmi operativi promossi dalla Commissione europea, nonché promuovere l'attuazione di interventi finanziati anche con fondi nazionali. Tuttavia è bene anticipare fin d'ora che la gestione dei fondi pubblici da parte di un GECT è soggetta a controlli delle autorità competenti dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale, con possibilità di intervento anche per le autorità degli Stati di appartenenza degli altri membri.

Il GECT è dunque un soggetto giuridico, un "gruppo cooperativo" dotato di personalità giuridica di diritto comunitario, promosso da soggetti pubblici degli Stati membri. I soggetti che possono attivare un GECT sono: gli stessi Stati membri; gli enti regionali; gli enti locali; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni tra i soggetti appena elencati.

Il GECT è determinato sulla base di una convenzione redatta e sottoscritta dai membri che vi aderiscono ed è disciplinato dal regolamento CE 1082/2006, dalle norme contenute nella convenzione istitutrice e nello statuto e "nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, dal diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale. Laddove ai sensi del diritto comunitario o del diritto internazionale privato sia necessario stabilire quale legislazione disciplini gli atti di un GECT, questo è trattato come un'entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale" (21).

Il Regolamento sembra quindi dettare una vera e propria gerarchia delle fonti e del diritto applicabile al cui vertice c'è il Regolamento stesso, seguito dagli statuti istitutivi – che ovviamente devono essere conformi al Regolamento – e, come

(21) Art. 2, comma 1, Reg. CE 1082/2006.

ultima chiave di interpretazione, troviamo quella del diritto nazionale del paese in cui il GECT ha la sede sociale. Assume inoltre particolare rilevanza, in termini di diritto applicabile, la scelta della sede sociale.

È importante anche evidenziare il particolare ruolo degli Stati che possono essere membri del GECT e che sono anche destinatari della notifica dell'intenzione di costituire tale organismo da parte dei potenziali membri. A fronte di tale notifica lo Stato membro interessato ha due possibilità: *a)* approvare l'iniziativa, tenendo conto del proprio assetto costituzionale; *b)* non approvare l'iniziativa, ritenendo la partecipazione al GECT contraria al regolamento stesso o alla legislazione nazionale oppure non giustificata per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico dello stesso Stato membro. In tal ultimo caso, però, lo Stato è tenuto a motivare il proprio rifiuto.

Com'è facile dedurre da questi brevi cenni descrittivi, il diritto applicabile e l'inquadramento giuridico del GECT, per come disciplinate dal Regolamento 1082, non sono di facile individuazione e attuazione, in considerazione del richiamo ai diritti degli Stati membri e quindi della varietà dei diritti nazionali presenti in una Comunità europea così allargata ⁽²²⁾.

Ciò anche per l'atipicità di questo Regolamento, piuttosto assimilabile, per contenuti e obiettivi, a una direttiva.

Per questi motivi, gli elementi più innovativi del Regolamento, e cioè il riconoscimento della personalità giuridica autonoma del GECT e la particolare determinazione della normativa applicabile – pur se indirizzati a consentire agli organismi potenzialmente interessati all'attivazione di un GECT di coordinare in maniera più efficace gli interventi di cooperazione anche a fronte di legislazioni e procedure nazionali differenti – di fatto rischiano di avere un limitato impatto o comunque di riscontrare notevoli problemi interpretativi nella loro attuazione.

(22) Peraltro questa previsione sembra porre di fatto il membro del paese in cui il GECT ha la sua sede in una posizione comunque privilegiata rispetto agli altri, con detrimento del principio di parità tra i membri.

Per quanto riguarda l'attuazione e l'efficace realizzazione dei GECT molto dipende anche dalle attività che questi possono svolgere. Infatti il GECT non gode di una competenza generale ma per esso vale il principio di specialità, come peraltro per tutti gli organismi di cooperazione: deve quindi agire limitatamente alle competenze esplicitamente ad esso conferite dalla convenzione istitutrice che ne deve determinare puntualmente i compiti.

Un limite particolare è invece individuato dal Regolamento allorché precisa che i poteri di polizia e di regolamentazione, che un'autorità regionale e locale esercita in quanto autorità pubblica, non possono in alcun modo essere oggetto di una convenzione istitutiva di GECT.

3. Elementi di novità e attuazione nazionale degli strumenti di cooperazione territoriale regionale

Come abbiamo anticipato, la definizione "Euroregione" viene utilizzata, sia in ambito internazionale che comunitario, a copertura di diverse modalità di cooperazione realizzabili tra Regioni di diversi paesi.

Si passa quindi da forme più o meno istituzionalizzate, più che altro di coordinamento degli enti territoriali coinvolti, a forme che danno vita ad una struttura stabile e autonoma, anche dotata di personalità giuridica sia di diritto privato che di diritto pubblico.

Soprattutto quest'ultima tipologia di enti, configurata sia dal I protocollo aggiuntivo della Convenzione di Madrid (e ripresa nel progetto del III protocollo) che dal Regolamento 1082/2006 sul GECT – con le specifiche differenze evidenziate – si presta, in prospettiva, ad assumere un ruolo originale anche nel nostro quadro nazionale.

Come abbiamo riferito l'Italia non ha ancora ratificato i protocolli della Convenzione di Madrid.

Per quanto riguarda invece le attività di cooperazione terri-

toriale cui si riferisce il regolamento istitutivo del GECT, sono diversi gli elementi di novità destinati ad influire sul nostro ordinamento, in virtù della diversa incidenza del diritto comunitario sul piano nazionale, anche considerando che le attività di cooperazione oggetto di regolamentazione comunitaria includono la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e quindi tutti gli aspetti della possibile cooperazione “internazionale” delle Regioni.

Uno dei cambiamenti introdotti dal Regolamento 1082/2006 risiede quindi nell’aver sostanzialmente istituito un unico quadro giuridico comunitario per le attività di cooperazione “esterne” delle autorità territoriali di tutta l’Unione europea, nonostante tra i considerando del Regolamento venga esplicitamente asserito che il GECT non è istituito con lo scopo di “aggirare” i quadri di riferimento tracciati dal Consiglio né “a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità”.

Questo aspetto, pure innovativo, non è però il principale: i veri punti di svolta rappresentati dal GECT concernono il riconoscimento della personalità giuridica di diritto comunitario e la previsione che anche gli Stati membri possano essere partner di un GECT. Gli Stati quindi possono avere in essi un ruolo diretto, non solo quello di “copertura” di accordi di livello regionale attraverso le modalità, proprie di alcuni Stati membri, dell’assenso o dell’intesa a specifiche iniziative di livello regionale.

Molto dipenderà anche da come si atteggeranno gli Stati membri che, oltre al già citato ruolo di potenziali partner essi stessi dei GECT, hanno diverse competenze in ordine al riconoscimento e al controllo su tali organismi.

In Italia per dare compiuta attuazione al Regolamento CE 1082/2007 era stato presentato uno schema di decreto presidenziale (23). In questo schema si stabiliva che l’istanza per la costituzione di un GECT dovesse essere presentata al Segretariato

(23) Consiglio dei ministri, seduta n. 62 del 3 agosto 2007.

generale della Presidenza del Consiglio dei ministri che avrebbe avuto tre mesi di tempo per concludere l'istruttoria. Lo schema di decreto fissava inoltre le caratteristiche e i requisiti delle convenzioni e dello statuto dei Gruppi europei di cooperazione territoriale. A seguito dell'approvazione dell'istanza di costituzione del GECT e dello statuto, si disponeva che si procedesse alla pubblicazione dell'atto costitutivo sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e, entro dieci giorni dall'uscita dell'annuncio, anche sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea. Il Ministero dell'economia e dello sviluppo economico avrebbe quindi provveduto a inserire il GECT in un apposito elenco. Il controllo sulla gestione e sul corretto utilizzo dei fondi pubblici percepiti da parte di queste organizzazioni era stato attribuito ad un Comitato interministeriale di cui avrebbero fatto parte ancora il Ministero dell'economia e quello dello sviluppo economico, la Guardia di finanza e la Corte dei conti.

A fronte dello schema di decreto qui presentato, il Consiglio di Stato è intervenuto con un parere ⁽²⁴⁾ in cui ha indicato la necessità di un atto legislativo preliminare, rispetto al quale il decreto si configurerebbe come attuazione. Il Consiglio di Stato ha infatti ritenuto che la natura reale del Regolamento 1082/2006 non fosse quella tipica di questo atto normativo in quanto questo non può esplicare effetti immediati e diretti, ma fosse piuttosto assimilabile alla forma tipica delle direttive. Inoltre, il fatto che i GECT nascano sulla base di una iniziativa autonoma di enti e organismi pubblici di rango costituzionale rende necessario, secondo il Consiglio di Stato, un procedimento di recepimento e adeguamento che non può che derivare da una legge ordinaria, l'unico strumento atto ad offrire "adeguata e totale copertura giuridica al recepimento di dette norme nell'ordinamento interno".

(24) Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 9 ottobre 2007, n. 3665/2007.

Un altro degli aspetti critici del decreto evidenziati dal Consiglio di Stato è relativo all'opzione espressa dallo schema di decreto di attribuire personalità giuridica di diritto privato al GECT (prevista nello schema di d.P.R. solo per esigenze di "rapidità del sistema"): tale previsione è stata ritenuta infatti in contrasto con le disposizioni relative al riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato attualmente vigenti⁽²⁵⁾. Su tale aspetto lo schema di decreto prevedeva che il nuovo ente di cooperazione europea avrebbe acquistato la personalità giuridica a seguito della semplice pubblicazione della convenzione e dello statuto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana, previsione del tutto estranea all'attuale quadro normativo italiano.

Come anticipavamo tale schema di decreto non è stato tuttavia ancora approvato e nemmeno vi è traccia della legge che, secondo il parere del Consiglio di Stato, meglio si presterebbe a dare attuazione al Regolamento 1082/2006.

4. *Il quadro normativo italiano per l'attività di cooperazione "internazionale" delle Regioni*

Mancando quindi uno strumento di specifica attuazione nazionale del Regolamento sui GECT e anche dei protocolli aggiuntivi della Convenzione di Madrid, non resta che delineare il vigente quadro normativo italiano in materia, per individuare gli ambiti di azione delle Regioni che volessero svolgere attività di cooperazione transfrontaliera in particolare attraverso l'istituzione di specifiche e autonome strutture.

Il testo riformato dell'art. 117 Cost. ridisegna il ruolo delle Regioni in ambito internazionale e, nell'interpretazione che ne ha dato la legge 131/2003 (c.d. legge La Loggia), permane il meccanismo di previa comunicazione al livello statale in caso di eventuali accordi aventi questa natura.

(25) Il d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361.

Richiamando brevemente quanto disposto dalla legge La Loggia, ricordiamo che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati dallo Stato, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed al Dipartimento per gli affari regionali, che entro trenta giorni possono esprimere loro osservazioni.

Le Regioni e le Province autonome, sempre nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con enti territoriali interni ad altro Stato intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, ove per tali si intendono quelle attività che non comportino valutazioni relative alla politica estera dello Stato, o impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi dello Stato o degli enti substatali. Sussiste anche in questo caso l'obbligo di dare comunicazione dell'intenzione di sottoscrivere tali atti al Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, per consentire la formulazione di eventuali osservazioni. In caso di mancata risposta entro i successivi trenta giorni, le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa.

Inoltre le Regioni e le Province autonome, ancora nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con altri Stati:

- accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore;
- accordi di natura tecnico-amministrativa;
- accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

Anche per tali accordi le Regioni e le Province autonome sono tenute a dare comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed al Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti.

Il Ministero degli affari esteri può inoltre indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati e attraverso le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative nel caso queste si svolgano all'estero. La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma ⁽²⁶⁾.

Data questa sommaria descrizione la costituzione delle Euroregioni, nell'accezione ampia con cui le abbiamo identificate e in quella più specifica del Regolamento sui GECT, è da ricondurre agli accordi di natura programmatica appena menzionati, in cui, ancora una volta, l'elemento di novità è costituito dalla creazione di un organismo terzo, con personalità giuridica di diritto comunitario conseguita attraverso la normativa del paese in cui ne è stata stabilita la sede secondo il proprio quadro normativo.

L'istituzione di un ente terzo con autonoma personalità giuridica da parte delle Regioni non è infatti contemplata nell'art. 117 come modificato dalla legge costituzionale 3/2001 e questa ipotesi non è quindi contemplata nemmeno nella legge La Loggia.

(26) Come contemplato dal diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112 gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli.

I precedenti in tal senso sono stati realizzati nell'ambito di accordi internazionali tra Stati in base ai quali le proprie articolazioni territoriali possano dare luogo a specifiche associazioni, per lo più assimilate dalla normativa vigente agli enti senza fine di lucro o alle fondazioni.

Stante quindi il quadro attuale, cioè la mancata attuazione con legge nazionale del Regolamento sui GECT, la mancata ratifica dei protocolli aggiuntivi della Convenzione di Madrid e le condizioni poste al recepimento della stessa Convenzione, e anche considerando l'attuazione dell'art. 117 data dalla legge 113/2003, la creazione di strutture con tali caratteristiche a quale riferimento normativo potrebbe essere ricondotta?

In qualche modo la Corte costituzionale ⁽²⁷⁾ era stata investita del problema ancora nel 2004 e, in quell'occasione, negò che l'accordo per la realizzazione di un rapporto di cooperazione transfrontaliera, che prevedeva l'istituzione di un'autorità di gestione, di un'autorità di pagamento, di un comitato di pilotaggio e di una segreteria tecnica nell'ambito del programma Interreg IIIA, travalicasse "i limiti imposti dalla Costituzione in materia di politica estera riservata allo Stato, trattandosi di un atto chiaramente e strettamente finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera".

Più in particolare secondo la Corte l'accordo di cui lo Stato chiedeva l'annullamento risultava essere strettamente correlato a precedenti "atti normativi ed amministrativi regolati direttamente dal diritto comunitario". Inoltre, prosegue la Corte, agli accordi di cooperazione transfrontaliera stipulati in esecuzione di un regolamento comunitario non sono applicabili le disposizioni della Convenzione di Madrid. In quel caso la Corte ritenne infatti che la Convenzione riguardasse i progetti volti a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali, mentre nel caso allora esaminato si trattava più tipicamente di attuare, in modo vincolato, "gli strumenti

(27) Corte costituzionale, sent. n. 284/2004.

destinati alla utilizzazione di fondi comunitari, che già trovano in fonti comunitarie derivate, direttamente applicabili nel diritto interno, la loro disciplina”.

La Corte sembra quindi superare il dogma dell'intervento statale in presenza dell'adozione di una specifica normativa comunitaria e della successiva realizzazione delle strutture da essa previste ⁽²⁸⁾.

Questo orientamento della Corte legittima quindi la creazione di organismi autonomi ed esterni ove sia stato chiaramente limitato e definito a livello comunitario l'ambito delle competenze potenzialmente delegate alle Euroregioni.

Questa affermazione è coerente con il concetto che è possibile conferire determinati poteri ad un ente esterno all'ordinamento nazionale solo se su di esso possano esercitarsi i poteri di controllo degli organi rappresentativi nazionali e regionali, in coerenza con il vincolo riconducibile all'espressione del voto e al mandato conferito agli eletti, che essi esercitano attraverso gli organi di cui fanno parte ⁽²⁹⁾.

In definitiva nel quadro normativo vigente sembra comunque prevalere una copertura “comunitaria” rispetto al diritto applicabile alla creazione di tali organismi, di diritto privato o di diritto pubblico, ferma restando la necessità di un esplicito riconoscimento nazionale (che in Italia passerà in futuro dalla legge di recepimento del Regolamento 1082/2006 prima ancora che dall'approvazione statale sulla costituzione dei GECT) e purché su questi organismi permangano forme di controllo a garanzia della coerenza delle competenze esercitate con il quadro dei paesi di riferimento, ma anche di un controllo più tipicamente finanziario per la gestione delle risorse, comunitarie e nazionali, affidate a tali strutture.

(28) S. BARTOLE, *Ipotesi di Euroregione*, cit., p. 1051.

(29) *Ibidem*, p. 1052.