

CRISTINA MARCHESI
IL GRUPPO EUROPEO
DI COOPERAZIONE TERRITORIALE

SOMMARIO: 1. Premessa. La cooperazione territoriale in Europa. - 2. Il Regolamento comunitario n. 1082/2006 e il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale - GECT. - 3. Lo stato di attuazione del Regolamento in Italia. - 4. Conclusioni. Aspettative e potenzialità nell'utilizzo del GECT.

1. L'articolo 158 del Trattato sulla Comunità europea (TCE) stabilisce che l'Unione promuove uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità improntando la propria azione al rafforzamento della coesione economica e sociale, attraverso la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite o insulari¹.

La cooperazione territoriale europea - ripartita in cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale² - assurge, oggi, a vero e proprio obiettivo (terzo) della politica di coesione dell'Unione Europea, o politica regionale di sviluppo, insieme a «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione».

¹ Gli articoli 158-162 del Trattato che istituisce la Comunità europea formano il Titolo XVII dedicato alla «coesione economica e sociale».

² La cooperazione transfrontaliera (cui è dedicato INTERREG A) ha lo scopo di rimuovere gli ostacoli all'integrazione che le frontiere tra Stati tendono, per loro natura, a creare all'interno dello spazio europeo; la cooperazione transnazionale (INTERREG B) è invece incentrata su regioni di dimensione internazionale o zone di area più vasta, quali la regione del Mar Baltico, il Mediterraneo e lo Spazio Atlantico o lo Spazio Alpino, affrontando, di conseguenza, problemi di più ampia portata (inquinamento marino, ritiro del limite delle nevi permanenti); la cooperazione interregionale (INTERREG C), infine, riunisce tutti i 27 Stati membri dell'UE, più la Norvegia e la Svizzera, e attraverso la realizzazione di reti per lo sviluppo di buone pratiche, mira a diffondere a livello paneuropeo gli insegnamenti e le esperienze di successo delle varie regioni, consentendo agli Europei di apprendere gli uni dagli altri.

La Commissione europea difatti, che dedica attenzione alle problematiche legate alla cooperazione in particolare dal 1990, anno di partenza dell'iniziativa comunitaria INTERREG³, ha assegnato alla cooperazione territoriale un ruolo strategico nel contesto del processo di riforma della politica regionale di coesione avviato con riferimento al periodo 2007-2013.

Nel luglio 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato⁴, su proposta della Commissione, un pacchetto di cinque Regolamenti la cui base giuridica è, per l'appunto, rappresentata dagli articoli 158-162 del Trattato.

Tre di questi Regolamenti individuano altrettanti strumenti per la realizzazione delle politiche di coesione: si tratta del Fondo europeo di sviluppo regionale-FESE (Regolamento n. 1080/2006), per la promozione degli investimenti pubblici e privati al fine di ridurre le disparità regionali nell'Unione, con particolare attenzione, quali priorità di investimento, alla ricerca, innovazione, protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi, infrastrutture del Fondo sociale europeo-FSE (Regolamento n. 1081/2006), espressione della strategia europea per l'occupazione; del Fondo di coesione (Regolamento n. 1084/2006), con interventi nel settore dell'ambiente e delle reti di trasporto transeuropee.

Vi sono, poi, il Regolamento generale n. 1083/2006, che contiene le disposizioni di principio, le regole e gli *standard* comuni ai sopra descritti Fondi strutturali, ed il Regolamento n. 1082 del 5 luglio 2006⁵ relativo al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

Il Regolamento istitutivo del GECT individua la propria base giuridica in particolare nel comma 3 dell'art. 159 del Trattato⁶; il GECT, pertanto, è da considerarsi misura specifica che l'Unione europea ha inteso met-

³ Il primo ciclo di programmi INTERREG ha interessato gli anni 1990-1994; sono seguiti INTERREG II (1994-1999), INTERREG III (2000-2006) e INTERREG IV che si riferisce all'attuale periodo di programmazione 2007-2013.

⁴ Il Regolamento sul GECT è stato adottato seguendo la cd. procedura di codecisione prevista dall'articolo 251 TCE, introdotta dal trattato di Maastricht, che conferisce al Parlamento europeo il potere di adottare una serie di atti congiuntamente con il Consiglio dell'Unione europea.

⁵ Il Regolamento è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, serie L 210, del 31/07/2006.

⁶ Il comma così dispone: «Le azioni specifiche che si riveleranno necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche della Comunità, possono essere adottate dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

tere a disposizione per il rafforzamento della coesione economica e sociale, attraverso un miglioramento delle condizioni in cui solitamente vengono attuate le azioni di cooperazione territoriale.

L'undicesimo «considerando» del Regolamento n. 1082/2006 illustra le finalità del GECT definendone le competenze: attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità – segnatamente a titolo di Fondi strutturali in conformità dei citati Regolamenti CE n. 1083/2006 e n. 1080/2006, relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – e realizzazione di azioni di cooperazione territoriale su iniziativa degli Stati membri e delle loro Autorità regionali e locali, senza alcun intervento finanziario della Comunità Europea.

Il GECT potrà dunque essere incaricato sia di attuare programmi cofinanziati dall'Unione Europea, sia di realizzare qualsiasi altra azione di cooperazione, contribuendo in tal modo a dare maggior impulso allo sviluppo delle attività transeuropee in Europa.

2. Il GECT di cui al citato Regolamento n. 1082/2006 si pone, dunque, quale nuovo strumento giuridico per realizzare e gestire – nell'ambito dell'ordinamento comunitario – azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

Il Regolamento infatti consente ad alcune categorie di soggetti territorialmente appartenenti a Stati diversi⁷ di costituire, sul territorio della Comunità, organismi dotati di personalità giuridica; il GECT può essere composto da Stati membri, Autorità regionali e locali e organismi di diritto pubblico⁸, ovvero anche da associazioni di organismi che appartengono alle categorie sopraindicate, e ha pertanto natura associativa.

⁷ I «considerando» rappresentano un elemento tipico della struttura degli atti comunitari e ne contengono la motivazione; forniscono informazioni generali sulle circostanze, anche di carattere storico-economico, che hanno indotto l'autore ad esercitare la competenza relativa all'emanazione dell'atto (v. la «Guida pratica comune» per la redazione di testi legislativi delle Istituzioni comunitarie, redatta dai servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione in <http://eur-lex.europa.eu/it/techleg/index.htm>). In dottrina si discute sul loro valore giuridico, in termini di effettività, in particolare ponendo la questione se abbiano effetto precettivo ovvero orientino l'operatore giuridico, ma anche il legislatore e il giudice nazionali, nell'interpretazione e nell'attuazione dell'atto.

⁸ I componenti di un GECT devono essere situati nel territorio di almeno due Stati membri (art. 3, co. 2, Regolamento).

⁹ L'art. 3, co. 1, del Regolamento riconduce la categoria degli organismi di diritto pubblico alle previsioni della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi; per «organismo di diritto pubblico» s'intende perciò qualsiasi organismo a) istituito per soddisfare

Quanto a struttura e modalità di funzionamento, ogni GECT è regolato da una Convenzione costitutiva e da un proprio Statuto che devono essere approvati all'unanimità dai membri. Tali atti presentano, almeno in parte, un contenuto preciso che il Regolamento individua con riguardo agli aspetti ritenuti essenziali per l'esistenza e il regolare funzionamento dell'organismo e che ne rappresentano gli elementi costitutivi: denominazione, sede, obiettivo e compiti, durata, ambito territoriale di riferimento, elenco dei componenti nonché diritti, obblighi e responsabilità reciproci.

I Gruppi di cooperazione potranno comunque variamente articolarsi e differire tra loro, oltre che per la diversità dei compiti istituzionalmente affidati, anche per l'organizzazione interna a ciascuno, che il Regolamento lascia alla libera determinazione delle parti salvo che per la presenza obbligatoria di un organo assembleare rappresentativo dei membri e di un direttore con compiti esecutivi e di rappresentanza legale.

Il GECT è disciplinato innanzitutto dal Regolamento comunitario; ove questo espressamente rinvii, e dunque autorizzi, valgono le disposizioni degli atti costitutivi (Convenzione e Statuto); infine, e solo per le materie non disciplinate o parzialmente disciplinate dal Regolamento, si applica il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha stabilito la sede sociale.

La scelta della sede sociale riveste, per i membri del GECT, un'importanza particolare: il Gruppo di cooperazione non potrebbe avere sede legale in uno Stato che, pur membro dell'Unione Europea, non sia anche lo Stato nazionale di appartenenza di uno dei soggetti componenti¹⁰.

Diverse disposizioni del Regolamento, inoltre, demandano al diritto dello Stato membro in cui il GECT ha posto la sede sociale la disciplina di aspetti assai rilevanti come l'ottenimento della personalità giuridica (art. 5), il controllo sulla gestione, da parte del GECT, di fondi pubblici

specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, b) dotato di personalità giuridica, e c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 8, co. 2, lett. a) del Regolamento, la sede sociale «si trova in uno Stato membro in virtù della cui legislazione è costituito almeno uno dei membri del GECT»; ciò significa che non è consentito ad un GECT costituito tra una Regione italiana ed una austriaca, ad esempio, insediarsi in Germania o in Francia allo scopo di beneficiare di una normativa nazionale più favorevole in relazione alla particolare attività che il Gruppo intendesse realizzare.

(art. 6), l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione (art. 8), la formazione del bilancio annuale (art. 11), la liquidazione, l'insolvenza e le responsabilità verso i terzi (art. 12), lo scioglimento per ordine dell'autorità (art. 14) e la competenza giurisdizionale (art. 15).

Infine, laddove ai sensi del diritto comunitario o del diritto internazionale privato sia necessario stabilire quale legislazione ne disciplini gli atti, il GECT è trattato come un'entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale¹¹.

Il GECT può naturalmente disporre di un patrimonio e di proprio personale.

Il ricorso allo strumento del GECT rappresenta un'opzione per le Autorità pubbliche interessate ad affrontare le problematiche legate ai temi della cooperazione.

Rispetto alle molte esperienze maturate all'insegna dell'*acquis* del Consiglio d'Europa¹², infatti, la costituzione di GECT si pone come soluzione alternativa di carattere facoltativo: il Regolamento, difatti, non intende introdurre alcuna disciplina compiuta e organica del settore¹³.

Per quanto riguarda la procedura di costituzione come descritta nel Regolamento, i membri componenti il GECT devono notificare la Con-

¹¹ Così testualmente l'art. 2, co. 1. Il co. 2 del medesimo articolo dispone che «Se uno Stato membro comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto applicabile di cui al paragrafo 1, lett. c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello Stato membro interessato»; può essere interessante indagare quali riflessi possono derivare dall'applicazione della disposizione appena citata - nei rapporti tra i diversi livelli di governo locale rappresentati dai membri di un GECT - quali deriverebbero dall'attuazione dell'art. 116, co. 3, della Costituzione italiana.

¹² Per «*acquis* del Consiglio d'Europa» si intende l'insieme dei lavori e delle attività del Consiglio d'Europa nel settore della democrazia locale e regionale, consistenti nella definizione di standards (suddivisi in raccomandazioni e convenzioni) e nella realizzazione di studi e rapporti sulla struttura e il funzionamento della democrazia locale e regionale negli Stati membri, divulgati attraverso pubblicazioni, seminari ed altro. Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale con sede a Strasburgo, della quale fanno parte 47 Stati, fondata nel 1949 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 testi di riferimento relativi alla tutela dell'individuo, da non confondere con il Consiglio europeo, istituzione comunitaria.

¹³ In riferimento al cd. *acquis* del Consiglio d'Europa, il «5° considerando» del Regolamento precisa che lo strumento del GECT «non è inteso ad aggirare tali quadri soffitti né a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinano in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità»; l'ultima parte del «8° considerando» è ancora più esplicita nell'affermare che «Il ricorso ad un gruppo dovrebbe essere facoltativo».

venzione istitutiva e lo Statuto (in una prima fase presumibilmente in bozza) alle rispettive competenti Autorità nazionali per le valutazioni richieste ai fini dell'approvazione della loro partecipazione al GECT; gli Uffici governativi avranno tre mesi di tempo per consentirla - anche suggerendo adattamenti, che dovranno comunque essere presi in considerazione dai membri del GECT - ovvero negarla motivandone, tuttavia, il rifiuto.

Le ipotesi di rifiuto sono espressamente previste: riguardano il caso in cui la partecipazione al GECT del membro potenziale sia ritenuta dallo Stato non conforme al Regolamento o alla legislazione nazionale di appartenenza, ovvero non sia giustificata per (superiori) motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico.

A norma del Regolamento n. 1082, infatti, è fatto divieto al GECT di esercitare poteri di diritto pubblico o connessi alla tutela di interessi generali dello Stato o di altre Pubbliche Autorità, come quelli di polizia, di regolamentazione e quelli in materia di giustizia e politica estera; in via generale il GECT non può esercitare poteri irraggiunti, o svolgere compiti diversi, rispetto a quelli consentiti a ciascun soggetto membro dalla propria legge nazionale.

Tuttavia, l'articolo 13 del Regolamento si preoccupa di precisare che i divieti imposti non possono costituire «un mezzo di restrizione arbitraria o occulta della cooperazione territoriale tra i membri del GECT» e che comunque consentito ricorrere all'Autorità giudiziaria contro eventuali provvedimenti restrittivi.

Lo Statuto del GECT, una volta approvato, è registrato e/o pubblicato nel Paese in cui è stabilita la sede legale; con l'adempimento di tale formalità è altresì acquistata la personalità giuridica.

I Governi, ed il Comitato delle Regioni¹⁴, sono informati di questa registrazione/publicazione: entro dieci giorni lavorativi, l'informazione è trasmessa all'Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali della Comunità europea, che riporta nella Gazzetta Ufficiale dell'UE l'annuncio dell'istituzione del GECT.

¹⁴ Il Comitato delle Regioni è un organismo consultivo del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo, previsto dall'art. 265 TCE, in particolare per le questioni relative alla cooperazione transfrontaliera. L'articolo 5, co. 1, del Regolamento sul GECT riconosce il ruolo istituzionale del Comitato delle Regioni, assegnandogli una sorta di «monitoraggio» sulla costituzione di GECT. Il Comitato, che ha già prodotto diversi studi sul tema della cooperazione, ha curato l'elaborazione anche di un importante studio sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Maggiori informazioni sull'attività e il funzionamento del Comitato possono reperirsi all'indirizzo web <http://www.coi.europa.eu/egrc.htm>.

Quanto a responsabilità, il GECT risponde comunque degli atti compiuti dai suoi organi, anche nel caso in cui non rientrassero nei suoi compiti.

Il GECT è responsabile per debiti con le proprie entrate o tramite i propri membri, ciascuno in ragione del contributo versato; i membri del GECT possono essere chiamati a rispondere per le attività svolte nel periodo di partecipazione al Gruppo anche dopo che ne sia cessata l'adesione e possono assumere «responsabilità limitata» (in tal caso il GECT dovrà includere nella denominazione la locuzione «a responsabilità limitata»).

Il GECT redige un bilancio annuale adottato dall'Assemblea secondo le norme dello Stato in cui ha sede.

3. Benché contenute in un Regolamento comunitario, le disposizioni sul GECT necessitano di attuazione/applicazione da parte degli Stati membri nell'ambito degli ordinamenti nazionali, in ottemperanza all'espressa previsione dell'art. 16, co. 1, del Regolamento che testualmente dispone «Gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento»¹⁵.

Dal 1° agosto 2007¹⁶ ad oggi, solo alcuni tra gli Stati dell'Unione europea sono approdati ad un testo legislativo o regolamentare definitivo¹⁷.

Per quanto riguarda la situazione italiana, il nostro Paese ha incontrato notevoli difficoltà nell'applicazione del Regolamento, tanto che l'Italia

¹⁵ Il Consiglio di Stato, nel parere n. 3665/2007 reso in data 9 ottobre 2007 dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, ha affermato che «...] dai contenuti del regolamento comunitario n. 1082/2006 che è qui in causa, emerge con sufficiente evidenza che la natura reale delle norme in esso contenute non è quella propria e peculiare dei regolamenti, non avendo esse carattere di possibilità di esplicare effetti immediati e diretti negli ordinamenti nazionali dei singoli Stati membri. Tali disposizioni, infatti, prendono vita ed efficacia solo per effetto della iniziativa soggettiva ed autonoma assunta da parte di enti ed organismi pubblici degli Stati membri, iniziativa peraltro eventuale e la cui regolamentazione in ogni caso, stante la natura di rango costituzionale per l'ordinamento giuridico italiano di tali enti, richiede necessariamente un procedimento di recepimento e adeguamento a detto ordinamento interno».

¹⁶ Il Regolamento n. 1082/2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 31 luglio 2006, è entrato in vigore il giorno successivo ed è applicabile a decorrere dal 1° agosto 2007, fatta eccezione per l'articolo 16, applicabile fin dal 1° agosto 2006; dal 1° agosto 2006 al 31 luglio 2007, pertanto, gli Stati membri hanno avuto a disposizione un periodo di transizione durante il quale adoperarsi per l'adozione della normativa necessaria ad assicurare l'effettiva applicazione del Regolamento. Quest'ultimo prevede altresì, all'art. 17, che entro il 1° agosto 2011 la Commissione europea elabori un rapporto sull'attuazione del Regolamento, eventualmente con la proposta di modifiche.

¹⁷ Si tratta (in ordine cronologico) di Ungheria, Gran Bretagna, Bulgaria, Portogallo, Romania, Grecia, Spagna, Repubblica Slovacca, Slovenia, Germania, Francia, Danimarca ed Estonia (dati aggiornati al 9 giugno 2008).

non dispone ancora della normativa di esecuzione necessaria per consentire alle Regioni di avviare, immediatamente e senza «intoppi», Gruppi europei di cooperazione.

Le Regioni, particolarmente interessate alle opportunità offerte dal nuovo strumento giuridico, hanno seguito attentamente tutta la fase di analisi e discussione del Regolamento e delle relative proposte statali di attuazione.

Un primo tentativo si è avuto con lo schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante «Norme per l'applicazione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea n. 1082/2006 del 5 luglio 2006, relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)», approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 3 agosto 2007 e successivamente abbandonato per volontà dello stesso Governo, in seguito ai rilievi negativi opposti dalle Regioni e dal Consiglio di Stato, quest'ultimo con un parere non favorevole reso in data 9 ottobre 2007¹⁸.

Le Regioni, nel corso di incontri di coordinamento tenutisi a Roma¹⁹ anche in contraddittorio con i competenti Uffici del Governo, hanno evidenziato che lo schema di d.P.R. conteneva disposizioni che si discostavano dal Regolamento n. 1082/2006 sia perché vi avrebbero apportato modifiche di carattere anche sostanziale, sia perché avrebbero disposto oltre quanto richiesto in termini di necessari adempimenti attuativi.

Le perplessità maggiori suscitate dal provvedimento statale esaminato, tradotte in un documento unitario e illustrate ai competenti referenti del Governo, sono risultate le seguenti:

a) lo schema di d.p.r. avrebbe limitato, ben oltre le previsioni del Regolamento, la possibilità di estendere il GECT alla partecipazione di soggetti terzi non appartenenti all'Unione Europea.

¹⁸ Il Consiglio di Stato ha iradato, in particolare, la necessità di fare ricorso allo strumento legislativo in luogo di quello regolamentare per dare attuazione alla normativa comunitaria in argomento: «lo strumento normativo, idoneo a dare attuazione alle norme comunitarie, è costituito dalla norma legislativa, il cui rango, tenuto conto del rilievo del passaggio parlamentare, offre adeguata e totale copertura giuridica al recepimento di dette norme nell'ordinamento interno» (Parere n. 3665/2007 cit., cfr. nota 15).

¹⁹ I lavori si sono svolti all'interno del gruppo tecnico interregionale, istituito nell'ambito della Commissione Affari Comunitari e Internazionali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché durante tavoli tecnici di confronto con lo Stato previsti per il necessario pronunciamento della Conferenza Stato-Regioni ovvero della Conferenza Unificata (pareri da rendersi, rispettivamente, ai sensi degli artt. 2, co. 3 e 4, e 9, co. 3, del d. lgs. n. 281/1997).

Questa opportunità è offerta dal 16° «considerando»²⁰ del Regolamento e ad essa le Regioni italiane sono particolarmente interessate proprio in considerazione della peculiare posizione dell'Italia quale frontiera d'Europa; l'utilizzo del GECT alle frontiere esterne dell'Unione può rivelarsi utile sia per le autorità regionali e locali situate in prossimità di esse, che per condurre una politica estera della UE, di vicinato mediate la cooperazione transfrontaliera/transnazionale o decentrata nel quadro di una cooperazione interregionale con *partner* di Stati terzi²¹.

b) non era affrontata una questione di importanza fondamentale quale quella della natura giuridica, pubblica o privata, del GECT costituito in Italia; tale scelta si profilava necessaria sia per stabilire il regime giuridico cui sottoporre atti ed attività del GECT nel nostro Paese, sia per individuare il relativo sistema dei controlli, da ricondurre eventualmente a quanto già previsto dall'ordinamento vigente.

c) si prevedeva l'avvio, a seguito della «notifica» (secondo la dizione utilizzata dal Regolamento CE) della volontà di un soggetto italiano di costituire o partecipare ad un GECT, di una procedura autorizzatoria oltre modo complessa e macchinosa, nel corso della quale sarebbero state indagate anche le scelte di merito sottese alla decisione di utilizzare lo strumento del GECT, che il Regolamento CE riserva ai potenziali membri; le valutazioni di competenza statale, inoltre, sarebbero state rimesse ad un Comitato interministeriale del quale si doveva attendere l'adozione del relativo regolamento di organizzazione e funzionamento, rinviando ulteriormente nel tempo l'operatività del Gruppo.

A seguito dei numerosi rilievi sollevati, nonché della posizione del Consiglio di Stato circa la necessità di intervenire con un provvedimento legislativo in senso formale, l'attuazione del Regolamento sul GECT è stata alla fine²² ricondotta all'approvazione della cd. Legge comunitaria per il 2008.

²⁰ Il 16° considerando recita: «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».

²¹ In questi termini si esprime, sul punto, lo studio riguardante il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale realizzato per conto del Comitato delle Regioni.

²² Il Governo italiano non è stato sollecito nel rispondere alle aspettative delle Regioni che chiedevano una celere attuazione del Regolamento n. 1082/2006. Prima di procedere nell'ambito del disegno di legge comunitaria per il 2008, erano state infatti profilate diverse possibilità per l'adozione delle disposizioni attuative sul GECT: dalla legge finanziaria 2008 (legge n. 244

Anche in questa occasione le Regioni hanno segnalato l'esistenza di talune criticità²³.

Il disegno di legge approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri prevedeva innanzitutto che il Governo fosse delegato ad adottare – secondo le modalità previste per il recepimento delle Direttive comunitarie – uno o più decreti legislativi per l'attuazione del Regolamento sul GECT, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria.

Il ricorso allo strumento della delega è stato fortemente criticato dalle Regioni in quanto avrebbe comportato ulteriori ingiustificati ritardi nell'applicazione delle disposizioni sul GECT.

Non si divideva, inoltre, la scelta di attribuire ai GECT con sede in Italia esclusivamente personalità giuridica di diritto pubblico, dal momento che l'applicazione del regime privatistico avrebbe potuto consentire, quanto meno ad alcune tipologie di GECT, di operare con maggiore flessibilità, in linea con le aspettative offerte dal Regolamento comunitario, vale a dire mettere a disposizione degli organismi regionali e locali, in particolare, uno strumento agile e snello per sviluppare e consolidare la cooperazione tra i territori di «frontiera».

Infine, mentre veniva individuata l'Autorità nazionale competente per l'approvazione della partecipazione ai GECT (Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri) nessuna indicazione era data quanto all'organismo di riferimento per l'esercizio del controllo sulla gestione, da parte del GECT, di eventuali fondi pubblici.

A conclusione delle loro argomentazioni le Regioni hanno osservato, tra l'altro, che l'impostazione costantemente utilizzata dal Governo italiano nel dare attuazione alle previsioni comunitarie, avrebbe appesantito con troppe prescrizioni di dettaglio il procedimento (comunque) necessario per attivare un GECT in Italia, finendo così col tradire lo spirito del Regolamento.

Da ciò il pericolo che potenziali membri italiani interessati all'applicazione di questo nuovo istituto giuridico preferiscano partecipare a GECT

del 24 dicembre 2007), alla legge di conversione del decreto-legge cd. «milleproroghe» (legge n. 31 del 28 febbraio 2008), alla legge comunitaria per il 2007 (legge n. 34 del 25 febbraio 2008).

²³ Le Regioni hanno esposto le loro osservazioni prima in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e poi in Conferenza Stato-Regioni, subordinando, in entrambe le occasioni, il proprio parere favorevole sull'intero testo del disegno di legge comunitaria 2008 all'accoglimento di modifiche all'articolo (unico) predisposto dal Governo in attuazione del Regolamento n. 1082/2006. L'approvazione definitiva del disegno di legge comunitaria 2008 da parte del Consiglio dei Ministri è avvenuta in data 28 agosto 2008, mentre il 6 ottobre 2008 il DDL è stato presentato in Senato dove attualmente prosegue l'iter legislativo.

«stranieri» aventi sede in Stati la cui legislazione in materia pone meno vincoli, tanto più che anche Paesi extra UE, come la Svizzera, stanno studiando la possibilità di adattare la loro legislazione al Regolamento CE in vista della possibilità di costituire GECT con sede nel proprio territorio.

Se questa prospettiva dovesse essere confermata, è stato sottolineato, si aggraverebbe la posizione, già arretrata, dell'Italia nel settore della cooperazione (si ricorda che il nostro Paese non ha ancora ratificato il Primo e il Secondo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid²⁴) e aumenterebbe conseguentemente il divario con gli altri Paesi confinanti (come Slovenia e Austria, che tali Protocolli hanno invece già ratificato).

4. Il Regolamento n. 1082/2006 offre la possibilità di utilizzare il GECT quale «veste giuridica» cui ricondurre esperienze di cooperazione già avviate o in fase avanzata di studio.

Numerosi sono, infatti, i progetti di euroregioni tra Regioni italiane ed aree confinanti di Stati europei (come le aree alpine e mediterranee di Francia, Spagna, Slovenia e Grecia) che prevedono, per tali forme tradizionali di cooperazione, l'adozione della struttura giuridica del GECT.

Oltre all'Euroregione dell'area adriatico-alpina, meglio conosciuta con il nome di Euroregione «Villa Manin» – alla realizzazione della quale la Regione del Veneto si dedica da tempo²⁵ insieme alla confinante Regione autonoma Friuli Venezia Giulia – e al Progetto MATRIOSCA²⁶, vi

²⁴ La «Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali» del 21 maggio 1980, cd. Convenzione di Madrid, e i suoi due Protocolli addizionali del 1995 e 1998, costituisce la principale normativa di riferimento cui ricondurre la maggior parte delle esperienze di cooperazione realizzate in Europa.

²⁵ In vista della costituzione dell'Euroregione è stato sottoscritto a Klagenfurt, l'11 gennaio 2007, un Protocollo d'Intesa tripartito tra Veneto, Friuli Venezia Giulia e Carinzia; successivamente i rappresentanti della Regione Veneto, della Regione Friuli Venezia Giulia, del Land Carinzia della Repubblica Austriaca, della Contea dell'Istria e della Contea Litoraneo-Montana della Repubblica di Croazia hanno siglato, in data 21 giugno 2007 presso Villa Manin di Passariano (UD), un ulteriore accordo col quale è stato costituito un Gruppo di lavoro col compito specifico di studiare l'applicabilità delle previsioni del Regolamento sul GECT alle euroregioni; è stato in seguito esteso alla Slovenia l'invito a partecipare alle attività del Gruppo.

²⁶ «MATRIOSCA-Alpe Adria Pannonica» è un progetto di cooperazione transnazionale cofinanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Interreg IIB CADSES con l'obiettivo armonico e integrato dell'area che, sebbene legata da intensi vincoli storici, culturali, economici e funzionali, nonché da significative esperienze di cooperazione, è ancora piuttosto frammentata ed eterogenea. Il *Lead Partner* del progetto è il Land austriaco della Stiria; gli altri *partner*, oltre al Veneto, sono la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, i Land austriaci

è l'Euroregione Alpi Mediterraneo - Euroregion Alpes Méditerranée²⁷, il cui Protocollo d'Intesa si pone espressamente (art. 2) l'obiettivo di realizzare le azioni di cooperazione tra Regioni italiane e Autorità locali francesi «sulla base delle modalità di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), previste dal Regolamento (CE) n. 1082/2006 non appena applicabile e secondo le modalità di attuazione che saranno previste nei due Stati membri».

Anche l'Euroregione Adriatica²⁸ (alla quale la Regione del Veneto partecipa in qualità di membro fondatore) ha di recente manifestato interesse ad una «trasformazione» in GECT²⁹.

Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale si pone, dunque, come strumento davvero innovativo nell'ambito del panorama europeo sulla cooperazione, mezzo ideale per convogliare verso un'unica struttura cooperativa, legalmente riconosciuta e avente carattere permanente, l'insieme di relazioni e rapporti che si instaurano nella prassi tra *partner* coinvolti in progetti di cooperazione.

In tal senso, si è auspicato che il GECT possa imporsi come organizzazione forte in grado di fungere da singola «autorità nazionale» di rife-

Burgenland e Carinzia, l'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo Regionale della Repubblica di Slovenia, le Contee ungheresi di Zala, Baranya, Győr-Ménfőcsanak, Vas, Tolna, la Regione Istriana e la Contea di Koprivnica-Krizevci in Croazia. Il 14 novembre 2007 si è svolto a Graz (Austria) l'evento finale del progetto con la presentazione dei risultati raggiunti, tra i quali una bozza di Statuto per la costituzione di un GECT «a base allargata» (corrispondente in particolare ai membri di Alpe Adria) nell'ambito della Comunità di lavoro, alla cui elaborazione finale si è giunti attraverso uno scambio di contributi e osservazioni in primo luogo con la Regione Friuli Venezia Giulia.

²⁷ L'Euroregione Alpi Mediterraneo (ALPMED) è nata a seguito della sottoscrizione di un «Protocollo d'Intesa per la cooperazione nello Spazio Alpi Mediterraneo» a Bard il 18 luglio 2007, tra la Regione autonoma Valle d'Aosta, la Regione Piemonte, la Regione Liguria e le regioni francesi Provence-Alpes-Côte d'Azur e Rhône-Alpes.

²⁸ Alla costituzione della Euroregione Adriatica, composta da regioni ed autorità territoriali di Italia, Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Albania, si è giunti attraverso un percorso piuttosto lungo, partito nel novembre 2004 a Termoli con la sottoscrizione di un Protocollo e terminato il 30 giugno 2006 a Pola con la costituzione dell'Euroregione e l'approvazione dello Statuto, dopo la Dichiarazione politica congiunta del 6 febbraio 2006 che si è tenuta a Venezia. L'Euroregione Adriatica non gode dell'autonomia che il Regolamento n. 1082/2006 riconosce al GECT, trattandosi di una associazione di diritto privato basata sul diritto croato, alla quale la Regione Veneto partecipa come membro associato versando una quota associativa annuale.

²⁹ Così il Presidente temporaneo dell'Euroregione, Ivan Jakovčić, in occasione dell'evento finale del Progetto ADRIEUROP-Adriatic Euroregion Operational Plan, cofinanziato dalla UE per l'avvio dell'attività dell'Euroregione Adriatica, tenutosi a Rovigo il 10 settembre 2008.

rimento per la gestione e lo sviluppo della nuova generazione di programmi operativi, in virtù della sua natura associativa che dovrebbe consentire di comporre al suo interno, con chiara individuazione di compiti e responsabilità tra i suoi membri, le diverse «anime» della *partnership*, pur troppo ancora troppo legate al perseguimento di logiche localistiche³⁰.

È stato tuttavia sottolineato che il GECT non rappresenta comunque l'unica e sola soluzione ai problemi posti dalla cooperazione territoriale.

Il carattere facoltativo della sua costituzione, come espressamente disposto dallo stesso Regolamento CE, deve ricordare agli operatori la necessità di proseguire nell'applicazione dei tradizionali strumenti di cooperazione (come, ad esempio, le euroregioni) laddove questi si rivelino più utili ed adatti al caso concreto.

È apparso chiaro, infatti, come uno dei punti deboli della normativa comunitaria sul GECT sia proprio il necessario preventivo passaggio attraverso le singole normative nazionali di attuazione (come dimostra la situazione italiana), cui lo stesso Regolamento rinvia per l'individuazione delle procedure da seguire ai fini della costituzione del Gruppo e della partecipazione a Gruppi già costituiti, e per la definizione di molti degli aspetti di organizzazione e funzionamento dello stesso.

³⁰ Una delle sedi tradizionali di discussione delle diverse tematiche in materia di GECT e cooperazione territoriale può essere ormai considerato l'appuntamento annuale degli *Oper Days-European week of Regions and Cities*, manifestazione organizzata a Bruxelles dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione Europea, in collaborazione con 212 regioni e città di 33 Paesi europei. Si tratta del più grande appuntamento annuale sullo sviluppo regionale in Europa incentrato, nella Cooperazione Territoriale.