

Premessa

La proiezione in chiave transfrontaliera dell'autonomia riconosciuta alle articolazioni territoriali degli Stati è un fenomeno che ha trovato particolare sviluppo, da un lato, attraverso l'esercizio del c.d. "potere estero" ad esse attribuito dal diritto interno, e, dall'altro lato, nella disciplina internazionale della cooperazione transfrontaliera, la quale, per quanto specificamente riguarda l'ambito regionale europeo, ha rinvenuto negli strumenti normativi adottati nel contesto del Consiglio d'Europa il quadro normativo all'interno del quale esplicarsi.

La disciplina del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) di cui al regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio – che costituisce l'oggetto dell'indagine che ci si propone di condurre nel presente lavoro – presenta sicure connessioni con i fenomeni dinanzi descritti, ma se ne discosta in misura significativa, ponendo interrogativi in larga misura inesplorati.

L'introduzione del GECT nel diritto dell'Unione europea ha, infatti, dato luogo a specifiche quanto complesse questioni di coordinamento tra le diverse fonti che vengono in rilievo per la disciplina del fenomeno in esame, vale a dire il diritto dell'Unione europea, il diritto degli Stati membri (ma oggi anche di Stati terzi per effetto delle più recenti modifiche) e gli atti costitutivi dei singoli enti di cooperazione. La costituzione di un GECT genera, infatti, un coacervo di relazioni giuridiche – di carattere sia privato che pubblico (con sfumature e contorni peraltro non sempre facilmente distinguibili tra i due ambiti) – fortemente connotate da elementi di internazionalità, dando luogo alla necessità di introdurre una apposita disciplina non soltanto materiale ma anche di conflitto idonea a bilanciare (e tutelare, anche attraverso l'introduzione di appositi strumenti di tutela giurisdizionale) i diversi (e non di rado contrapposti) interessi dei vari soggetti coinvolti (Stati, membri del gruppo di cooperazione e terzi), in funzione, tra l'altro, del conseguimento dello specifico obiettivo sotteso alla disciplina in considerazione, rappresentato dalla promozione della coesione economica, sociale e territoriale tra i diversi Stati dell'Unione europea.

In tale prospettiva, la decisione di dedicare il presente lavoro all'esame della disciplina del GECT trae origine dalla consapevolezza che il diritto dell'Unione europea rappresenta il contesto più fecondo per l'evoluzione di soluzioni normative particolarmente avanzate nell'ambito in considerazione. In disparte gli ovvi riferimenti all'elevato grado di effettività della fonte (regolamentare) con cui è stato introdotto lo strumento in esame, ciò è dovuto non soltanto all'esistenza nel diritto dell'Unione europea di un sistema di regole uniformi di diritto

internazionale privato (in senso lato) particolarmente avanzato per quanto riguarda l'ambito civile e commerciale (regole che possono offrire la soluzione anche delle complesse questioni che si pongono nel contesto in esame nella misura in cui ne sia intercettato l'ambito applicativo, da ricostruirsi secondo autonomi criteri interpretativi), ma anche a motivo della reciproca fiducia e del livello di armonizzazione che caratterizza numerosi settori del diritto interno dei vari Stati membri, il quale ha di certo favorito l'(opportuno) sviluppo di regole di conflitto anche con riferimento a profili (pubblicistici) tradizionalmente sottratti all'applicazione di tale tecnica, con la finalità – da ultimo espressa nel considerando n. 73 della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici – di integrare le norme di diritto internazionale privato vigenti nell'ambito civile e commerciale, offrendo un quadro normativo adeguato per la disciplina delle “amministrazioni transfrontaliere” di nuova istituzione.

In siffatto contesto si è, quindi, ritenuto che soltanto un'analisi approfondita e “a tutto campo” dello strumento in considerazione potesse, da un lato, offrire un contributo alla soluzione dei numerosi dubbi interpretativi emersi nel primo decennio della sua applicazione pratica e, dall'altro lato, consentire un'adeguata comprensione del fenomeno in esame nelle sue diverse angolazioni e prospettive, con particolare riferimento all'identificazione delle tecniche e delle soluzioni normative impiegate dal regolamento n. 1082/2006 (e dagli altri strumenti di diritto dell'Unione europea che ad esso si affiancano e concorrono nella disciplina del GECT) al fine di bilanciare i diversificati interessi coinvolti nella costituzione e nella gestione dell'ente di cooperazione, offrendo a ciascuno di essi un adeguato livello di tutela (anche giurisdizionale), sempre senza compromettere (ma anzi promuovendo) l'obiettivo rappresentato dallo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale.

La disciplina del potere estero attribuito agli enti infra-statali dal diritto interno ed il regime internazionale della cooperazione transfrontaliera (con particolare riferimento agli strumenti adottati nel contesto del Consiglio d'Europa) costituiscono, invece, lo “sfondo” giuridico in cui si colloca la tematica in esame, rappresentando, in taluni casi, l'antecedente storico delle soluzioni recepite all'interno del regolamento n. 1082/2006 e offrendo non di rado spunti per interessanti comparazioni e reciproche “contaminazioni” rispetto alla disciplina in considerazione. Tali argomenti, tuttavia – dei quali sarebbe, peraltro, impossibile offrire una trattazione adeguatamente approfondita all'interno del presente lavoro – costituiscono già oggetto di un consolidato filone scientifico che rappresenta il punto di partenza dell'analisi che ci si propone di intraprendere nella presente sede, sicché ad essi sarà dedicato, anzitutto, il primo capitolo con la esclusiva e limitata finalità di porre le premesse storiche e teoriche per la disamina che seguirà nei capitoli successivi oltre che nella specifica prospettiva di contestualizzare l'oggetto della presente trattazione nell'ambito del più ampio fenomeno in cui lo stesso si colloca. L'*acquis* del Consiglio d'Europa verrà, infine, in rilievo anche nel settimo ed ultimo capitolo del presente lavoro, ove si

tenterà di enucleare alcune soluzioni normative e principi generali qualificanti la “matrice comune” della disciplina della cooperazione transfrontaliera originariamente emersa nell’ambito del quadro normativo internazionale ed oggi caratterizzante la regolamentazione che la cooperazione territoriale riceve in base al diritto dell’Unione europea e, in particolare, al regolamento n. 1082/2006.

Capitolo Primo

Dalla cooperazione transfrontaliera al Gruppo europeo di cooperazione territoriale: premesse e obiettivi dell'indagine

SOMMARIO. 1. Premesse e obiettivi dell'indagine. – 2. Le fonti in materia di cooperazione transfrontaliera: il diritto internazionale. – 3. La Convenzione di Madrid del 1980. – 4. I Protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Madrid del 1980. – 5. Il diritto dell'Unione europea. – 6. Il regolamento (CE) n. 1082/2006 e il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). – 7. Il diritto interno.

1. Premesse e obiettivi dell'indagine.

Nel contesto del diritto internazionale la frontiera viene usualmente in rilievo quale linea di demarcazione dei confini politici degli Stati e le questioni di maggiore rilevanza che si pongono in tale ambito riguardano la sua delimitazione ed il suo rispetto da parte degli Stati limitrofi.

Sotto il profilo geografico, culturale e sociale, il ruolo della frontiera è, tuttavia, ben più complesso. In molti casi, la frontiera è una linea artificiale che divide comunità e territori altrimenti tra loro prossimi sotto il profilo storico e culturale. A tale riguardo, si è icasticamente parlato delle frontiere come di «vere e proprie cicatrici della storia, il risultato delle reiterate violenze della storia sulla geografia, della politica sull'ecologia o degli interessi economici e della ragion di Stato sulla cultura» ovvero di «frontiere ... determinate da ragioni storiche che, in gran parte, hanno cessato di essere delle ragioni»¹.

In altri casi, la frontiera asseconda, per così dire, la geografia del territorio ed è tracciata in corrispondenza di barriere naturali, come catene montuose o corsi d'acqua. In tale evenienza, la frontiera – che politicamente resta comunque rappresentata da una linea – si configura, sotto il profilo geografico, come un vero e

¹AA.VV., *Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT*, 2007, realizzato dal GEPE (Group of European Political Studies) e reperibile sul sito <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>, p. 16.

proprio spazio, la cui amministrazione e gestione pone alle comunità ad essa limitrofe esigenze analoghe. In situazioni siffatte, i territori e le comunità che si collocano dalla parte opposta della frontiera risultano separate – ma, al contempo, in un certo senso accomunate – dalla “condivisione” della barriera naturale che, a livello politico, è stata eletta a frontiera. A titolo esemplificativo, si può pensare, a tale riguardo, al notevole grado di prossimità (culturale e sociale oltre che geografico) che in molti casi caratterizza comunità montane geograficamente appartenenti a Stati diversi.

Quanto dinanzi osservato spiega la ragione per cui le comunità insistenti su territori contigui alle frontiere internazionali degli Stati abbiano in molti casi manifestato (e cercato di realizzare attraverso le istituzioni locali di esse rappresentative) un’esigenza di reciproca collaborazione, vieppiù accentuata in considerazione del fatto che tali comunità presentano talvolta elementi di prossimità assai più significativi rispetto alle comunità frontaliere degli Stati confinanti piuttosto che rispetto a diverse aree del medesimo Stato di appartenenza, nel cui contesto risultano non di rado periferiche ed isolate².

Nel continente europeo (e, ancora più specificamente, nel contesto della Comunità, oggi Unione, europea) la predetta esigenza è risultata enfatizzata – e, al contempo, la sua concreta attuazione agevolata – per effetto di una serie di fattori che, da un lato, hanno significativamente attenuato la rilevanza delle frontiere nazionali quali elementi di separazione geografica e, dall’altro lato, hanno accentuato il ruolo delle autorità locali *vis-à-vis* gli Stati di rispettiva appartenenza.

Basti pensare, sotto il primo profilo, non solo all’abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere determinata, a partire dagli anni ‘90, con l’entrata in vigore degli accordi di Schengen, nonché alle libertà di circolazione di persone, merci, servizi e capitali introdotte dal diritto dell’Unione europea, ma, più in generale, al principio (fondativo e pervasivo) di reciproca fiducia affermatosi tra gli Stati membri dell’Unione europea, alla base della stessa costruzione comunitaria.

Sotto il secondo profilo menzionato, si consideri, invece, la crescente importanza acquisita – sul piano interno e, in una limitata misura, internazionale ed europeo – dalle autorità regionali e locali per effetto dei processi di federalismo

² M. PERKMANN, N. SUM, *Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance*, in M. PERKMANN, N. SUM (a cura di), *Globalization, regionalization and cross-border regions*, Basingstoke, 2002, p. 7, secondo cui «borders areas are perceived as socially constructed spaces, mediating and negotiating the existence of linear demarcations between territorial units (e.g. Paasi 1996). In other words, they are conceived as spatially extended frontiers, i.e. ‘zones of varying widths, in which people have recognisable configurations of relationships with other people inside that zone, on both sides of the borderline but within the cultural landscape of the borderlands’ (Donnan and Vislon 1994:8). Such an understanding has also been adopted in anthropologically inflected studies (Blake 1994; Cole and Wolf 1974; Girot 1994). These often use ethnographic methods to examine how borders are involved in shaping the self-understanding of social groups».

che, con intensità diverse, hanno interessato la maggioranza degli Stati europei, i quali hanno, al contempo, assistito ad un ridimensionamento del proprio ruolo politico per effetto di fenomeni di aggregazione a livello internazionale³.

I fattori dinanzi sinteticamente riepilogati spiegano la ragione per cui è soprattutto nel contesto europeo⁴ che ha avuto origine e sviluppo la c.d. cooperazione transfrontaliera⁵, nozione che racchiude un articolato insieme di fenomeni

³ Per un'analisi di tali fenomeni si vedano *ex plurimis* F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il trattato di Lisbona*, Torino, 2012; L. GRAZI, *Alle origini del GECT. L'evoluzione della cooperazione territoriale in Europa dalla Conferenza europea dei poteri locali al Comitato delle Regioni*, in A. PAPISCA (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale cit.*, pp. 121 e ss.; L. BEKEMANS, *Cooperazione territoriale e multilevel governance. Il ruolo propulsore del Comitato delle Regioni*, in A. PAPISCA (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale cit.*, pp. 49 e ss.; V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, pp. 891 e ss.; L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006; S.M. CARBONE, P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quad. Reg.*, 2005, pp. 701 e ss.; S. WEATHERILL, U. BERNITZ (edited by), *The role of Regions and sub-nationals actors in Europe*, Oxford, 2005; B. JONES, M. KEATING (edited by), *The European Union and the Regions*, Oxford, 1995; A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 140 e ss.; L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, pp. 381 e ss.

⁴ Forme di cooperazione transfrontaliera sono conosciute anche in contesti geografici diversi ma con un successo ed un livello di evoluzione significativamente inferiore, soprattutto per quanto riguarda la legittimazione delle autorità locali ad intraprendere autonomamente (seppur sempre nei limiti della cornice normativa determinata a livello interstatale) iniziative di cooperazione con autorità straniere. Per un confronto tra lo sviluppo della cooperazione nei continenti europeo ed africano, cfr. ad esempio A.I. ASIWAJU, *Respacing for peace, security and sustainable development: The African Union Border Programme in European comparative historical perspective*, Leiden, 2010, pp. 91 e ss. Con riferimento al continente asiatico si veda, invece, *ex plurimis*, B. KAMINSKI, S. MITRA, *Borderless Bazaars and Regional Integration in Central Asia. Emerging Patterns of Trade and Cross-Border Cooperation*, in *Directions in Development-Trade*. Washington, DC: World Bank, 2012, pp. 123 e ss.

⁵ Nell'ambito della presente trattazione, si è ritenuto – al fine di designare a livello generale il fenomeno in esame – di ricorrere alla terminologia tradizionalmente utilizzata nel contesto del diritto internazionale e impiegata, a titolo esemplificativo, dalla Convenzione di Madrid del 1980. Vero è che, in senso stretto, la cooperazione transfrontaliera dovrebbe riguardare soltanto le iniziative di cooperazione adottate nel contesto della Convenzione di Madrid con specifico riferimento ai rapporti di vicinato (cfr. art. 2 della Convenzione di Madrid del 1980). Ma in un'accezione più generale essa comprende, in senso più ampio, anche iniziative di cooperazione instaurate da autorità locali che si pongono in relazioni geografiche diverse dal vicinato. A tale riguardo, il citato studio del GEPE ritiene che il sintagma «cooperazione transfrontaliera» sia idoneo a «riflettere e inglobare meglio la diversità delle situazioni esistenti» (p. 36), tanto è vero che anche l'art. 307 TFUE (*ex art.* 265 TCE) utilizza tale terminologia nel delineare le funzioni del Comitato delle Regioni. Con ciò non si intende chiaramente tralasciare le ulteriori definizioni del fenomeno che sono andate affermandosi nel tempo al fine di designare specificamente particolari forme di cooperazione sotto il profilo dell'estensione dell'area geografica dalle stesse interessata (e della relazione di prossimità che collega i soggetti da essa interessati). Di tali ulteriori definizioni si darà conto nei successivi paragrafi nel corso della trattazione degli specifici strumenti che hanno coniato tale terminologia. Per un'attenta ed esauriente disamina della rilevante terminologia, si vedano

che si differenziano sotto molteplici profili – quali, come si vedrà meglio *infra*, il fondamento normativo, l'estensione dell'area geografica interessata, la tipologia degli attori coinvolti, le materie oggetto di cooperazione e il grado di complessità della forma di cooperazione – ma sono accomunati dalla finalità di promuovere gli interessi e lo sviluppo di *territori* (e naturalmente delle comunità su di essi insistenti) che vengono in rilievo in quanto politicamente appartenenti a Stati diversi e separati da una *frontiera*⁶.

J.-F. LACHAUME, F. MELLERAY, *La fonction publique territoriale est-elle une «sous-fonction publique»?»,* in J.-B. AUBY, D. de BÉCHILLON, F.-P. BÉNOIT, P. BON (dir.), *La profondeur du droit local – Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, 2006, pp. 250 e ss.; M. NIEDOBITEK, *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge: Bund, Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Tübingen, 2001, pp. 31 e ss.

⁶In ciò pare consistere il *proprium* della cooperazione transfrontaliera che contraddistingue il fenomeno in esame rispetto al più ampio ambito rappresentato dalla cooperazione internazionale. Si veda, in argomento, M. NIEDOBITEK, *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge* cit., pp. 10-11, il quale propone di restringere l'impiego del termine *grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* alle sole forme di cooperazione il cui scopo o effetto è di superare gli effetti prodotti dalle frontiere, escludendo, per converso, dal contesto in esame «solche Formen der Zusammenarbeit, für die, obwohl sie mit unmittelbar angrenzenden oder doch benachbarten ausländischen Partner erfolgen, die Existenz von Staatsgrenzen in ihrer räumlich spürbaren Wirkung irrelevant ist», dovendosi, in tal caso, parlare di «grenzneutraler Zusammenarbeit». Nel contesto del diritto internazionale, la *cooperazione* è categoria assai ampia che include un'estrema varietà di fenomeni. Il «dovere degli Stati di cooperare gli uni con gli altri» costituisce, infatti, principio generale del diritto internazionale consuetudinario ed è espressamente sancito dall'art. 1.3 della Carta delle Nazioni Unite adottata a San Francisco in data 26 giugno 1945, entrata in vigore sul piano internazionale in data 24 ottobre 1945 (l'ordine di esecuzione per quanto riguarda l'Italia è contenuto nella L. 17 agosto 1957 n. 848, in *Gazz. Uff.* n. 238 del 25 settembre 1957), secondo cui «the purposes of the United Nations are ... 3. To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion». Nella *Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale, concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite* contenuta nella risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 si afferma, inoltre, che «gli Stati hanno il dovere di cooperare gli uni con gli altri, quali che siano le differenze esistenti fra i loro sistemi politici, economici e sociali, nei vari settori delle relazioni internazionali, al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, come pure il benessere generale delle nazioni e una cooperazione che sia immune da ogni discriminazione fondata su tali differenze». In ambito UE, il principio in esame trova, infine, specifica declinazione nel principio di leale collaborazione codificato dai Trattati fin dall'origine della Comunità (oggi Unione) europea. L'art. 4, par. 3, TUE dispone, infatti, che «in virtù del principio di leale collaborazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati» (in termini analoghi disponevano l'art. 5 del Trattato CEE e l'art. 10 del Trattato CE). Si veda, in argomento, M.C. BARUFFI, *Art. 4 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 13 e ss.; A. LANG, *La leale cooperazione e gli obblighi comunitari*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, Torino, 2011, pp. 11 e ss.; P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni*, 2010, Milano, p. 147; O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008.

La sopra richiamata descrizione del fenomeno in considerazione trova, peraltro, puntuale riscontro nella terminologia utilizzata, in tale ambito, tanto a livello di diritto internazionale quanto di diritto dell'Unione europea. Per un verso, infatti, il sintagma «cooperazione transfrontaliera» – impiegato, ad esempio, dall'art. 2 della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali del 21 maggio 1980⁷ – esprime la rilevanza della *frontiera* quale elemento caratterizzante il fenomeno in esame. Per altro verso, l'espressione «cooperazione territoriale» – utilizzata nel contesto normativo dell'Unione europea (art. 1, par. 3, del regolamento n. 1082/2006⁸) – pone l'accento sul *territorio* quale oggetto e, per così dire, “destinatario” della promozione che la cooperazione si propone di realizzare.

Il notevole livello di diffusione delle iniziative in parola attesta l'utilità della cooperazione transfrontaliera e la propensione verso di essa degli attori istituzionali interessati. Le maggiori difficoltà che tale cooperazione ha incontrato sono invece rappresentate dalla concreta attuazione del programma di cooperazione, che si scontra in molti casi con la resistenza degli Stati rispetto ad un fenomeno che attribuisce alle autorità locali una significativa rilevanza sul piano internazionale e con la correlata tendenziale assenza di strumenti giuridici davvero adeguati alla sua stabile realizzazione attraverso la conclusione di atti vincolanti e non già meramente riconducibili al c.d. *soft law*⁹.

Proprio in tale prospettiva, il presente contributo si propone di concentrarsi sull'analisi degli strumenti giuridici attraverso i quali siffatta cooperazione può essere attuata con carattere di stabilità e cogenza e, in particolare, sul Gruppo europeo di cooperazione territoriale (c.d. GECT) introdotto con regolamento n.

⁷ L'art. 2 della Convenzione di Madrid riconduce alla «cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tale fine».

⁸ Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), in GUUE L 210 del 31 luglio 2006, pp. 19 e ss.

⁹ A tale riguardo P. NDIAYE, *La responsabilité des acteurs locaux de la coopération transfrontalière*, in H. COMTE, N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe: défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Parigi, 2006, p. 335 osserva che «la coopération transfrontalière continue à s'inscrire à la marge des politiques publiques locales. Les raisons à cette marginalité sont d'abord politiques: la coopération transfrontalière se heurte encore, quoique que de manière aujourd'hui forte, aux logiques nationales; mais aussi, plus directement, au manque d'une volonté politique forte d'établir un véritable projet stratégique d'aménagement des territoires transfrontaliers». Sempre secondo la medesima autrice «les causes de la difficulté de l'émergence d'un projet d'aménagement et de développement transfrontalier sont aussi juridiques» in quanto «le cadre juridique de la coopération transfrontalière se caractérise plutôt par une somme d'incertitudes quant aux instruments opérationnels disponibles». Nei medesimi termini si esprime il citato studio AA.VV., *Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT* cit., p. 14, secondo cui «uno dei principali ostacoli allo sviluppo della cooperazione tra autorità locali e regionali situate in Stati diversi è ... di ordine giuridico».

1082/2006 (nel prosieguo, per brevità, anche “regolamento GECT” o “regolamento”), il quale rappresenta un ambito di indagine interessante e meritevole di trattazione per un molteplici ordine di ragioni.

Da un lato, si tratta, infatti, di uno strumento dalle notevoli potenzialità, facilmente accessibile da parte dei soggetti interessati (che ritraggono direttamente dalle disposizioni del regolamento n. 1082/2006 la legittimazione ad avvalersene)¹⁰ e idoneo, al contempo, a fondare la stabile instaurazione di iniziative di cooperazione attraverso la conclusione di atti giuridici di natura vincolante.

Dall'altro lato, il ricorso al GECT pone problematiche giuridiche di notevole difficoltà concernenti sia la sua costituzione che la sua gestione ed amministrazione¹¹, come attestato dalle prime esperienze applicative, da cui è non a caso scaturita – secondo quanto si vedrà meglio *infra* – la necessità di apportare una revisione al regolamento n. 1082/2006 al fine di semplificarne e migliorarne l'applicazione.

In linea con tale premessa, nell'ambito del presente capitolo si intende, dunque, offrire una panoramica introduttiva concernente le fonti in materia di cooperazione transfrontaliera, non soltanto al fine di porre le premesse storiche e teoriche per la trattazione che seguirà nei capitoli successivi ma anche nella specifica prospettiva di contestualizzare l'oggetto della presente trattazione – rappresentato, come detto, dal GECT – nell'ambito del più ampio fenomeno in cui lo stesso si colloca.

¹⁰ Il successo riscosso dal GECT, sotto il profilo applicativo, fin dai primi anni della sua introduzione è attestato dal largo impiego che è stato fatto dello strumento in esame. Si veda, a tale riguardo, la Relazione di Monitoraggio GECT 2015 – Attuazione dei nuovi programmi di cooperazione territoriale, predisposta a cura del Comitato delle Regioni, pubblicata nel febbraio 2016 e reperibile sul sito www.cor.europa.eu. Un elenco completo dei GECT ad oggi istituiti oltre che degli enti in corso di costituzione può essere reperito sul sito <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Pages/welcome.aspx>.

¹¹ Tra queste – analiticamente evidenziate, nel corso dei primi anni di applicazione del regolamento, da vari studi e comunicazioni (si segnalano, in particolare: Conclusioni del Comitato delle regioni sulla consultazione comune – Il riesame del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al gruppo europeo di cooperazione territoriale, 2010, reperibili in lingua inglese al link <http://cor.europa.eu/en/archived/documents/366960dd-3c03-4efa-9230-665455fa6bb5.pdf>; AA.VV., *Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT* cit.; Commissione europea, COM (2011) 462 def. del 29 luglio 2011, Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio – L'applicazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)) – si annoverano, in particolare, il procedimento di costituzione, la ritardata adozione delle normative nazionali (cui il regolamento rimette l'attuazione di aspetti significativi della disciplina del GECT), l'individuazione del regime normativo applicabile ai contratti del personale alle dipendenze dell'ente di cooperazione, la disciplina delle procedure di evidenza pubblica nell'ambito delle quali un GECT operi come autorità aggiudicatrice in appalti di lavori o servizi in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede, l'adesione all'ente di cooperazione di autorità appartenenti a Stati terzi. Per un'analisi delle modifiche che, in sede di revisione del regolamento GECT, hanno interessato l'art. 2 del regolamento ci si permette di rinviare a S. CARREA, *La riforma del “Gruppo europeo di cooperazione territoriale”*: luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013, in *Dir. UE*, 2015, pp. 367 ss.

I capitoli successivi saranno, quindi, dedicati all'analisi delle diverse questioni che attengono all'applicazione dello strumento in esame e dalla cui soluzione dipende, in definitiva, l'effettivo funzionamento dell'ente in considerazione e la pratica attuazione delle sue notevoli potenzialità.

In tale prospettiva, il secondo capitolo sarà, pertanto, dedicato ad una preliminare ricostruzione concernente il sistema delle fonti applicabili in materia di GECT, con specifico riferimento ai complessi rapporti che, nella materia in esame, intercorrono tra il regolamento n. 1082/2006 (e le sue successive modifiche), gli atti costitutivi adottati dai membri dell'ente nell'esercizio della loro autonomia e il diritto degli Stati membri a vario titolo richiamato dalle previsioni del regolamento. Nel terzo capitolo si tenterà, quindi, di delineare l'ambito della cooperazione che può essere realizzata attraverso il GECT, soffermandosi, in particolare, su (a) l'identificazione e la descrizione dei soggetti legittimati a partecipare alla costituzione di un GECT, (b) la descrizione dell'ambito geografico che può essere interessato dal fenomeno in esame e (c) la ricostruzione delle attività e dei compiti di cooperazione che possono essere affidati ad un GECT. Gli ultimi tre capitoli si propongono, infine, di analizzare le regole di giurisdizione e il diritto applicabile alle relazioni giuridiche intercorrenti tra le diverse categorie di soggetti interessati dalla costituzione di un GECT, vale a dire (a) i membri potenziali interessati a sviluppare il proprio programma di cooperazione avvalendosi dello strumento in esame, (b) gli Stati di appartenenza dei membri predetti, (c) i terzi che vengono in contatto con il GECT. In tale prospettiva, il quarto capitolo avrà ad oggetto i rapporti che dapprima i membri potenziali del GECT (nella fase iniziale che porta alla costituzione dell'ente) e, successivamente, l'ente di cooperazione (dopo la sua costituzione) intrattengono con gli Stati coinvolti nell'iniziativa di cooperazione. Il quinto capitolo riguarderà, invece, i rapporti tra i membri potenziali al loro interno e nei confronti dell'ente di cooperazione (a seguito della sua costituzione). Il sesto capitolo sarà, poi, dedicato all'esame dei rapporti che l'ente di cooperazione (e, per suo tramite, i suoi membri) instaura con i soggetti terzi. Nel settimo ed ultimo capitolo si tenterà, infine, di enucleare alcune soluzioni normative e principi generali qualificanti la "matrice comune" della disciplina della cooperazione transfrontaliera originariamente emersa nell'ambito del quadro normativo internazionale e oggi caratterizzante la disciplina che la cooperazione territoriale riceve in base al diritto dell'Unione europea e, in particolare, al regolamento n. 1082/2006.

2. Le fonti in materia di cooperazione transfrontaliera: il diritto internazionale.

La preannunciata panoramica concernente la cooperazione transfrontaliera non può che prendere l'avvio dalla ricognizione e dall'analisi delle fonti norma-

tive nelle quali, a livello di diritto internazionale, le iniziative in parola possono trovare il fondamento normativo e la propria disciplina¹².

A tale riguardo si rende, peraltro, opportuna una preliminare delimitazione dell'oggetto della disamina che segue e delle sue finalità. Sotto il primo profilo, si precisa che – coerentemente con i dichiarati obiettivi della presente trattazione – si prenderanno unicamente in considerazione (a) gli strumenti giuridici affermatasi in ambito europeo (non necessariamente, peraltro, a livello di diritto dell'Unione europea, ma anche internazionale), in ragione del fatto che, da un lato, è segnatamente in tale contesto geografico che si inserisce il GECT, oggetto della presente trattazione, e, dall'altro lato – per le motivazioni espresse nel precedente paragrafo – il continente europeo costituisce il “teatro” delle forme e delle iniziative di cooperazione transfrontaliera maggiormente avanzate; (b) gli strumenti normativi aventi carattere di cogenza (*hard law*), atteso che le menzionate finalità del presente contributo (consistenti nell'analisi degli strumenti

¹²In materia di cooperazione transfrontaliera si vedano in dottrina, *ex plurimis*, M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014; M. RUFFERT, *Transboundary Cooperation between Local or Regional Authorities*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2013; M.R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale tra enti substatali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 5 e ss.; H. COMTE, N. LEVRAT (dir.) *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière* cit.; P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 45 e ss.; H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière?*, Bruxelles, 2006; E.J. MARTINEZ PEREZ (coord.) *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las comunidades autónomas*, Valladolid, 2006, pp. 81 e ss.; S. BARTOLE, *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 1045 e ss.; M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Dir. UE*, 2005, pp. 697 e ss.; F. GIGLIOLI, *La cooperazione transfrontaliera in Irlanda: un modello per l'Europa?*, in *Il diritto dell'economia*, 2005, pp. 779 e ss.; Y. LEJEUNE (dir.) *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts, Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruxelles, 2005; M. BUQUICCHIO (a cura di) *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004; E. GREPPI, *Les relations transfrontalières entre la France et l'Italie dans le droit international et le droit européen*, in AA.VV., *La coopération transfrontalière franco-italienne*, Nice-Sophia Antipolis, 1997, pp. 27 e ss.; F. OSMAN, *Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontalière entre collectivités publiques infraétatiques*, in *Rev. crit. dr. int. priv.*, 1997, pp. 403 e ss.; A. DE GUTTRY, N. RONZITTI (a cura di), *I rapporti di vicinato fra Italia e Francia*, Padova, 1994; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publique infra-étatiques*, Paris, 1994; M. BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, in *Recueil des Cours*, 1993, pp. 293 e ss.; C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinages*, Bayonne, 1989; U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Heidelberg, 1988; L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo* cit.; A.M. CALAMIA, P. MENGOLZI, N. RONZITTI (a cura di), *I rapporti di vicinato fra Italia e Jugoslavia*, Milano, 1984; U. BEYERLIN, *Transfrontier Cooperation Between Local or Regional Authorities*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 1983; A.M. CALAMIA, *Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la Convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1981, pp. 878 e ss.; I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Parigi, 1980; P.M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, in *Ann. fr. dr. int.*, 1977, pp. 837 e ss.

giuridici fondanti iniziative di cooperazione dotate di stabilità e cogenza tra cui, segnatamente, il GECT) escludono necessariamente la rilevanza di forme e strumenti che, per quanto diffusi a livello di prassi e importanti sotto il profilo politico, difettano ontologicamente dei caratteri di vincolatività che caratterizzano, invece, il GECT.

Quanto alle finalità della panoramica che ci si propone di offrire nelle pagine che seguono, si ribadisce come – coerentemente con le premesse tracciate nel precedente paragrafo – la stessa non ambisca a comporre un quadro esaustivo di tutte le fonti in materia di cooperazione transfrontaliera (la cui complessiva trattazione esorbita rispetto agli obiettivi della presente indagine, ove non potrebbe essere oggetto di adeguato e compiuto approfondimento), bensì a delineare i tratti generali del più ampio contesto normativo in cui si è inserita l’istituzione del GECT.

Alla luce di tale premessa, nel presente paragrafo ed in quelli seguenti, si prenderanno in considerazione (i) i più significativi strumenti normativi in materia di cooperazione transfrontaliera previsti a livello di diritto internazionale; (ii) il contributo offerto, in tale ambito, dal diritto dell’Unione europea, prima dell’introduzione del GECT ad opera del regolamento n. 1082/2006; nonché, da ultimo, (iii) la rilevanza spiegata, ai fini in esame, dal diritto interno degli Stati interessati.

Volgendo all’esame della prima delle fonti normative dinanzi considerate – il diritto internazionale – preme, anzitutto, chiarire che cosa si intende quando si afferma che una determinata iniziativa di cooperazione transfrontaliera trova fondamento nel diritto internazionale. A tale riguardo, è, infatti, d’uopo ricordare che i soggetti infra-statali – che, come si vedrà meglio *infra*, rappresentano tradizionalmente i principali attori della cooperazione transfrontaliera¹³ – non hanno di regola personalità di diritto internazionale¹⁴ e non possono, pertanto,

¹³ Occorre dar subito conto del fatto che la perdurante validità di tale assunto – come si vedrà meglio *infra* – è allo stato attuale incrinata dal fatto che, proprio nell’ambito del regolamento GECT (ma anche nel contesto del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid del 1980), sono ammessi anche soggetti diversi. A norma dell’art. 3 del regolamento n. 1082/2006, infatti, possono divenire membri del GECT non soltanto le autorità locali, ma (entro certi limiti) anche attori non istituzionali come, ad esempio, gli enti di diritto privato qualificabili come organismi di diritto pubblico e persino gli Stati membri, ai quali in passato è stato, invece, tendenzialmente riservato il (solo) ruolo di “supervisor” e “regolatori” delle iniziative di cooperazione, ma raramente quello di protagonisti della stessa.

¹⁴ Sulla posizione delle autorità locali nel diritto internazionale – e, in particolare, sulla loro carenza di soggettività – si vedano *ex plurimis* S.M. CARBONE, *I soggetti e gli attori nella comunità internazionale*, in AA.VV. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2016, pp. 8 e ss.; C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Roma, 2015, p. 93; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2014, p. 17; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, pp. 69 e ss.; M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, 2003, pp. 195 e ss. Alla mancanza di personalità giuridica non corrisponde, peraltro, un’irrelevanza assoluta sul piano internazionale, ove le autorità locali possono, con il proprio comportamento, impegnare la responsabilità internazionale degli Stati. Chiara conferma di quanto appena osservato può rinvenirsi, a titolo esemplifi-

instaurare rapporti disciplinati dal diritto internazionale, se non impegnando la responsabilità degli Stati di rispettiva appartenenza, entro i limiti – di regola assai restrittivi – posti da questi ultimi ai fini della partecipazione al potere estero, di cui gli Stati restano unici detentori e gelosi custodi¹⁵.

cativo, nella disciplina introdotta dal legislatore italiano con riferimento alla rivalsa che lo Stato può effettuare nei confronti degli enti locali per le condanne in cui lo stesso incorre sul piano internazionale a causa di comportamenti tenuti da questi ultimi. A tale riguardo, viene, ad esempio, in rilievo l'ormai abrogato art. 16-*bis* della L. 4 febbraio 2005 n. 11, in *Gazz. Uff.* n. 37 del 15 febbraio 2005, sulla cui legittimità si è di recente pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 2016, n. 219, individuandone la *ratio* nella prevenzione delle violazioni del «diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di Giustizia, sia a quelle della Corte EDU» attraverso la «responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo». La rivalsa in questione è oggi disciplinata, a seguito dell'abrogazione del citato art. 16-*bis* della L. n. 11/2005, dall'art. 43 della L. 24 dicembre 2012 n. 234, in *Gazz. Uff.* n. 3 del 4 gennaio 2013.

¹⁵ In materia di potere estero, per quanto concerne l'ordinamento italiano, si vedano, *ex plurimis*, L. MURA, *Gli accordi delle regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, 2007; L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* cit.; S.M. CARBONE, P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero* cit., pp. 701 e ss.; G. PARODI, *Legislativo ed esecutivo regionale nei rapporti internazionali e con l'Unione europea. La nuova disciplina statutaria della Regione Liguria*, in *Quad. Reg.*, 2005, pp. 745 e ss.; D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova, 2004; G. PARODI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome italiane tra Costituzione e legge n. 131 del 2003*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, pp. 766 e ss.; A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004; E. SCISO, *I rapporti internazionali delle Regioni: poteri, competenze, limiti*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, pp. 61 e ss.; G.F. FERRARI, G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, pp. 429 e ss.; A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Diritto e società*, 2003, pp. 1 e ss.; U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del titolo V della Costituzione*, in *La Comunità internazionale*, 2003, pp. 211 e ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 555 e ss.; E. CANNIZZARO, *Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Riv. dir. int.*, 2003, pp. 223 e ss.; C. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, pp. 1327 e ss.; C. CAFARI PANICO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Ist. fed.*, 2002, pp. 17 e ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, pp. 155 e ss.; F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova, 1999; P. FOIS, *Obblighi internazionali e competenze regionali: una questione ancora aperta*, in *Riv. dir. int.*, 1999, pp. 909 e ss.; M. CARTABIA, *La cooperazione transfrontaliera delle regioni e delle province autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1998, pp. 206 e ss.; F. MARCELLI (a cura di), *Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, 1998; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia)* in *Le Regioni*, 1998, pp. 1427 e ss.; P. CARETTI, *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 1386 e ss.; L. PICCHIO FORLATI, *Attività di mero rilievo internazionale delle regioni: una toppa per il vestito nuovo dell'integrazione europea?*, in *Le Regioni*, 1990, pp. 915 e ss.; P. DE SENA, *In tema di attività "internazionali" delle Regioni*, in *Foro it.*, 1989, pp. 2121 e ss.; P. CARETTI, *Le attività di rilievo in-*

Per tale ragione, il diritto internazionale può offrire un fondamento giuridico alle iniziative di cooperazione transfrontaliera secondo due diverse tecniche, che trovano puntuale riscontro a livello di prassi. Secondo la prima – e più risalente di esse – gli Stati interessati concludono un trattato internazionale con cui disciplinano nel dettaglio il programma di cooperazione, ivi prevedendo e regolando anche la eventuale partecipazione ad esso delle autorità locali, il cui ruolo risulta, in tal modo, significativamente ridotto sotto il profilo dell’iniziativa (essendo di fatto limitato, in tale fase, alla mera proposta o, tutt’al più, alla pressione politica affinché gli Stati di rispettiva appartenenza esercitino il proprio potere estero ed instaurino la cooperazione) ed il cui coinvolgimento viene limitato alla fase esecutiva ed attuativa del progetto di cooperazione.

Secondo una diversa tecnica – cui si ricollegano i più recenti sviluppi normativi sia a livello di diritto internazionale che di diritto dell’Unione europea – al fine di rendere possibile la cooperazione tra le autorità locali, gli Stati concludono trattati internazionali i quali, tuttavia, disciplinano non già uno specifico programma di cooperazione ma introducono un quadro normativo nella cui cornice possano successivamente trovare fondamento un numero indeterminato di accordi¹⁶ e iniziative di cooperazione che le rispettive autorità locali intendano in seguito instaurare. In tale seconda ipotesi, come è evidente, il ruolo delle autorità locali risulta valorizzato non soltanto sotto il profilo dell’attuazione e dell’esecuzione del programma di cooperazione, ma anche in relazione all’iniziativa per la sua attivazione.

Sotto il profilo applicativo, si può osservare come gli accordi di cooperazione riconducibili alla prima tecnica di cui si è detto tendano ad introdurre meccanismi di cooperazione più efficaci (ove il termine efficacia deve, in tal caso, intendersi riferito non già al grado di cogenza formale della fonte normativa in cui

ternazionale delle Regioni, in *Le Regioni*, 1985, pp. 113 e ss.; L. CONDORELLI, *Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali*, in *Politica del diritto*, 1973, pp. 224 e ss.

¹⁶Sulla natura di tali accordi, conclusi sulla base della normativa-quadro concordata a livello internazionale tra gli Stati di appartenenza degli enti coinvolti, si è sviluppato un interessante dibattito in dottrina tra gli autori che li riconducono al diritto interno e quanti, invece, ne sostengono l’inquadramento nell’ambito del diritto internazionale. Si vedano, in argomento, *ex plurimis* B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, X ed., 2014, pp. 90-91; M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Il ruolo del contratto nei rapporti fra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi*, in A. MATTONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995, pp. 102 e ss.; M. SEERDEN, *The public international law character of transfrontier agreements between decentralized authorities*, in *Leiden Journal of International Law*, 1992, pp. 187 e ss.; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques* cit., p. 29; N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 995 e ss.; L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo* cit., pp. 381 e ss.; G. BURDEAU, *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publiques de Pays différents*, in *Mélanges offerts à P. Reuter*, Parigi, 1981, pp. 103 e ss. Per un’articolata ricognizione delle diverse posizioni avanzate sul punto dai vari autori che si sono occupati della questione cfr. I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione nell’Unione europea* cit., pp. 37 e ss.

tali accordi sono contenuti, bensì alla loro reale idoneità a fondare la stabile instaurazione di iniziative di cooperazione) e ciò si spiega in forza di due ragioni distinte. Anzitutto, gli accordi in esame si occupano di istituire un singolo programma di cooperazione ben determinato, che è, quindi, possibile disciplinare in modo completo e dettagliato all'interno del trattato, tenendo conto delle specifiche caratteristiche dell'area interessata¹⁷. Al contempo, nell'ambito di tali accordi, gli Stati sono di regola maggiormente propensi a disciplinare in modo efficace il programma di cooperazione, al quale prendono parte direttamente e del quale hanno, pertanto, il pieno controllo.

I fattori dinanzi considerati – che contribuiscono, come detto, all'efficacia del programma di cooperazione instaurato sulla base dell'accordo – non ricorrono, per contro, nell'ambito delle iniziative riconducibili alla seconda tecnica dinanzi ricordata (c.d. normative-quadro), ove, per un verso, l'adozione di regole dettagliate e puntuali risulta preclusa dalla vocazione necessariamente “generale” dello strumento¹⁸ e, per altro verso, gli Stati contraenti – nell'incertezza circa le iniziative che potranno eventualmente essere sviluppate dalle autorità locali sulla base dell'accordo – tendono ad adottare un approccio comprensibilmente più prudente che si traduce non di rado in un'estrema genericità delle previsioni pattizie.

Se la prima tipologia di strumenti dinanzi ricordata presenta uno scarso interesse nella prospettiva della presente analisi, in quanto gli accordi ad essa riconducibili hanno una vocazione necessariamente “particolare” (disciplinando non già uno strumento generale di cooperazione, ma una singola e specifica iniziativa), la seconda tipologia riveste il maggiore interesse ai presenti fini, atteso che gli accordi ad essa riconducibili introducono, al pari del regolamento GECT (che si ispira alla medesima tecnica), veri e propri strumenti generali di cooperazione transfrontaliera, di cui le autorità locali possono successivamente e direttamente avvalersi al fine di attuare il proprio programma di cooperazione¹⁹.

¹⁷In tali casi la disciplina contenuta nell'accordo risulta tendenzialmente dettagliata sotto un duplice profilo. Anzitutto, può essere in esso disciplinata un'ampia serie di questioni, atteso che – trattandosi di una singola frontiera – gli Stati possono avere contezza delle specifiche esigenze che in relazione ad essa si pongono. In secondo luogo, nella misura in cui si renda necessario rinviare al diritto degli Stati interessati, i riferimenti normativi contenuti nel trattato potranno essere puntuali e riferiti a specifiche disposizioni applicabili negli ordinamenti degli Stati interessati, anziché limitarsi (come avviene necessariamente nel caso di normative-quadro) ad individuare il diritto applicabile sulla base di norme di conflitto.

¹⁸In modo complementare rispetto a quanto osservato alla nota 17, la maggiore genericità della normativa-quadro si declinerà sotto un duplice profilo. Da una parte, trattandosi di strumenti che non sono elaborati con specifico riguardo ad una determinata frontiera sarà più frequente riscontrare lacune circa l'oggetto della disciplina ivi contenuta. Al contempo, eventuali riferimenti al diritto degli Stati membri dovranno necessariamente avere la forma di norme di conflitto che individuano le norme nazionali applicabili sulla base di criteri di collegamento.

¹⁹Osserva, a tale riguardo, AA.VV., *Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT* cit., p. 43, che «tali accordi non intendono, come il regolamento relativo al GECT, instaurare un quadro giuridico nell'ambito del quale gli attori potranno, in base alle loro esigenze, sviluppare coo-

3. La Convenzione di Madrid del 1980.

Nell'ambito dell'ultima tipologia di accordi dinanzi ricordata particolare rilievo deve essere attribuito alla Convenzione di Madrid del 1980, adottata in seno al Consiglio di Europa e ai rispettivi protocolli addizionali²⁰. L'esame della Convenzione di Madrid del 1980 – e della prassi applicativa che sulla base di essa si è sviluppata – ben evidenzia l'accennata correlazione tra la vocazione generale degli strumenti in materia di cooperazione transfrontaliera e la loro tendenziale genericità e carenza di efficacia.

Benché, infatti, l'adozione della Convenzione in esame abbia rappresentato il frutto di anni di pressioni da parte delle autorità locali e di ponderazione da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, il risultato è parso assai deludente²¹. In particolare, a fronte di un impegno assai genericamente assunto da parte degli Stati contraenti di «agevolare e ... promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali» di rispettiva appartenenza, il testo della Convenzione reca puntuali limitazioni specificamente rivolte a preservare il controllo degli Stati sull'esercizio del potere estero e sulle autorità locali. In tale prospettiva possono leggersi, a titolo esemplificativo, i ripetuti richiami al rispetto delle norme di diritto interno degli Stati di appartenenza delle autorità locali coinvolte nella cooperazione²², l'attribuzione agli Stati di discrezionalità quanto all'individuazione delle autorità suscettibili di qualificarsi come «collettività o autorità territoriali» ai fini della cooperazione prevista dalla Con-

perazioni particolari. Al contrario, essi tendono a regolamentare situazioni specifiche mediante dei meccanismi formulati appositamente in rapporto a una situazione (segnatamente istituzionale) e a questioni chiaramente definite». Per un'esemplificazione di tali accordi, si rinvia a pag. 44 del medesimo studio.

²⁰ Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, sottoscritta a Madrid il 21 maggio 1980 (c.d. convenzione di Madrid), entrata in vigore, sul piano internazionale, in data 22 dicembre 1981 (per quanto riguarda l'Italia autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione sono contenuti nella L. 19 novembre 1984, n. 948, in *Gazz. Uff.* n. 18 del 22 gennaio 1985).

²¹ Come evidenziato in AA.VV., *Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT* cit., i meriti della convenzione in esame si apprezzano prevalentemente sotto il profilo politico (p. 31). La Convenzione di Madrid rappresenta, infatti, un riconoscimento formale del fenomeno della cooperazione transfrontaliera e, in particolare, della possibilità per le autorità territoriali di porre in essere attività di rilievo internazionale ed ha, in tale prospettiva, permesso una "normalizzazione" del fenomeno, rendendo possibile un inquadramento normativo di realtà già consolidatesi a livello di prassi in assenza, tuttavia, di un fondamento giuridico.

²² A tale riguardo vengono, ad esempio, in rilievo l'art. 1 secondo cui gli Stati sono tenuti ad adoperarsi per promuovere la conclusione degli accordi e delle intese di cooperazione «nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna Parte»; l'art. 2, secondo cui la cooperazione transfrontaliera può essere esercitata «nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno»; l'art. 3, par. 4, secondo cui «gli accordi e le intese saranno conclusi nel rispetto delle competenze previste dal diritto interno di ogni Parte contraente in materia di relazioni internazionali e di orientamento politico generale, come pure nel rispetto delle norme di controllo o di tutela alle quali sono soggette le collettività o autorità territoriali».

venzione (cfr. art. 2, par. 2), la previsione della possibilità che gli Stati agevolino la cooperazione transfrontaliera delle autorità locali attraverso la conclusione di accordi interstatali – di cui la Convenzione stessa reca in allegato un’ampia varietà di possibili modelli²³ – nell’ambito dei quali vengono determinati «l’ambito, le forme e i limiti entro i quali hanno la possibilità di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera» (art. 3, par. 2). Tale ultima previsione, in particolare, appare interessante nella prospettiva dell’accennata correlazione tra la specificità degli strumenti giuridici istitutivi dei meccanismi di cooperazione e l’efficacia di questi ultimi, laddove evidenzia la consapevolezza degli stessi redattori della Convenzione circa l’inadeguatezza della normativa-quadro per così dire “di base” ivi contenuta e la correlata necessità di prevedere a tal fine l’adozione di strumenti normativi di maggiore dettaglio. È, nondimeno, evidente come, in tal modo, risulti in larga misura vanificato il carattere generale dello strumento normativo in esame, la cui effettiva applicazione viene in sostanza a dipendere dall’adozione di successivi accordi attuativi.

Successivamente alla Convenzione di Madrid del 1980, un passaggio di particolare interesse nell’evoluzione della normativa adottata in seno al Consiglio d’Europa è rappresentato dall’adozione della Carta europea dell’autonomia locale firmata a Strasburgo in data 15 ottobre 1985²⁴, il cui art. 10, par. 3, prevede espressamente che «le collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati». La formulazione della previsione in esame – più cauta rispetto a quella impiegata nei precedenti paragrafi della medesima norma con riferimento alla cooperazione tra autorità locali appartenenti al medesimo Stato²⁵ – induce ad escludere che tale disposizione abbia inteso attribuire alle autorità locali un vero e proprio diritto rispetto all’instaurazione di iniziative di cooperazione transfrontaliera. D’altro canto, il richiamo, da parte dell’art. 10, par. 3, della Carta, alle «condizioni eventualmente previste dalla legge» – unitamente ai ricordati limiti della disciplina contenuta

²³ Tali modelli riguardano, peraltro, non soltanto gli accordi tra Stati, ma anche i possibili accordi tra autorità locali. Per una ricognizione del loro contenuto si rimanda a I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione nell’Unione europea* cit., pp. 44 e ss. e pp. 73 e ss.

²⁴ La Carta è entrata in vigore sul piano internazionale in data 1 settembre 1988. Per quanto riguarda l’Italia autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione sono contenuti nella L. 30 dicembre 1989 n. 439, in *Gazz. Uff.* n. 17 del 22 gennaio 1990. In dottrina si vedano *ex plurimis* L. MAIO, *Autonomie locale et Union européenne*, Bruxelles, 2010, pp. 12 e ss.; P. WILLIAMS-RQUIER, *La Charte européenne de l’autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation*, in *Rev. fr. adm. publ.*, 2007, pp. 191 e ss.; A. GALETTE, *The Draft European Charter of Local Self-Government submitted by the Conference of Local and Regional Authorities of Europe*, in *Ger. Yearb. Int. Law*, 1982, pp. 309 e ss.

²⁵ A conferma di ciò, rileva osservare che – a differenza del par. 3 – i parr. 1 e 2 si esprimono chiaramente in termini di *diritto* con riferimento alla collaborazione ed associazione ad altre collettività locali per la realizzazione di attività di interesse comune (par. 1), nonché in merito all’adesione ad un’associazione per la tutela e la promozione degli interessi comuni e all’adesione ad un’associazione internazionale di collettività locali.