Intervento del prof. Leopoldo Coen

Convegno promosso da:

AICCRE – Udine, 22 settembre 2008 – Sala riunioni Fondazione CRUP

GECT, euroregione e prospettive per la specialità a trent'anni da Alpe Adria

Indice: 1. Euroregione: un'identificazione comune per una pluralità di esperienze di cooperazione territoriale – 2. Il GECT: uno strumento della cooperazione territoriale utile alla costituzione di un'Euroregione – 3. Nuove categorie giuridiche per nuovi strumenti: il governo "a rete" – 4. Le competenze del GECT tra vincoli comunitari e disciplina costituzionale – 5. La costituzione del GECT e i rapporti tra Stato e Regione.

1. Con il termine di "Euroregione" si è usi indicare una vasta gamma di esperienze di cooperazione tra enti sub-statali, che si sono strutturate in diverso modo, adottando modelli organizzativi piuttosto diversificati, i quali si dispiegano in una gamma di forme che molto spesso si fondano su semplici moduli convenzionali, ma possono anche costituirsi in veri e propri enti, dotati di una pluralità di organi e di un proprio apparato, nei casi più strutturati.
Per rendersi conto della grande varietà di formule organizzative che vengono abitualmente comprese nel termine di "Euroregione" è sufficiente fare riferimento al recente studio curato dall'Istituto Universitario di Studi Europei e pubblicato quest'anno: tra euroregioni e comunità di lavoro, la ricerca condotta ha portato al censimento di centotrenta "organismi", di cui nove vedono coinvolte regioni italiane, istituiti in un arco temporale di ormai cinquant'anni.
L'Euroregione non è perciò né una novità, né un modello di cooperazione poco diffuso ma, al contrario, pur nella varietà delle forme, può contare ormai su una solida tradizione ed esperienza.
In un panorama pur così variegato, si possono tuttavia ritrovare ad ogni modo tratti comuni, in grado ricondurre entro la medesima categoria vicende solo apparentemente così distanti, e delle quali è necessario tenere conto al fine di progettare nuove forme di collaborazione interregionale e transnazionale, in cui il Friuli Venezia Giulia possa assumere un ruolo di rilievo e si possa fare tesoro dell'esperienza maturata nell'ambito della comunità di Alpe Adria. Il primo carattere che accomuna le diverse euroregioni è quello (scontato) che si ritrova nella loro collocazione geopolitica: si tratta sempre di forme di organizzazione che coinvolgono enti territoriali posti a cavallo della linea di confine tra stati diversi, i quali in numerosi casi costituiscono relazioni anche tra enti non direttamente confinanti, mediante l'interposizione di altri enti, come accade ad esempio nel caso di Centrope, in cui si trovano riunite nella medesime organizzazione autorità locali ceche e ungheresi, per il tramite di Länder

austriaci. Il secondo elemento di uniformità, senz'altro più rilevante per le implicazioni di natura giuridica che comporta, si ritrova nella funzione che questi "organismi" sono chiamati a svolgere. Per quanto il tipo di organizzazione possa variare, anche sensibilmente, da caso a caso, tutti esercitano un ruolo fondamentale nel favorire rapporti di collaborazione non episodici ma, al contrario, stabili e continuativi nel tempo.
Al di là delle differenze, dunque, il motivo di fondo che porta ad istituire l'Euroregione è sempre il medesimo: fondare rapporti di cooperazione permanente tra enti territoriali, che siano centrati sul perseguimento di obiettivi propri, dando così modo di esprimere la capacità di guida e di progettualità politica espressa dai territori, al di là degli ostacoli frapposti da confini diventati sempre più anacronistici.

2. Il Gruppo europeo di Cooperazione Territoriale non si identifica perciò necessariamente con l'Euroregione: può rappresentare invece uno dei modelli cui fare riferimento per organizzare un rapporto stabile e multilaterale di cooperazione territoriale, in grado di coinvolgere contemporaneamente soggetti appartenenti a stati diversi e a diversi livelli di governo, nell'attuale situazione di carenza di un quadro giuridico comune. Ed è proprio per cercare di colmare questo deficit di basi giuridiche, che a livello comunitario è stato approvato il regolamento (ce) 1082/2006, che istituisce la figura del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), nel quadro dell'ultima riforma dei Fondi strutturali.
Disciplina comunitaria che, per essere di concreta utilità, ha tuttavia ancora bisogno di norme interne di attuazione, ma che reca già utili elementi su cui basare il progetto e il processo di costituzione dell'Euroregione.
In estrema sintesi la disciplina cui fare riferimento si articola, infatti, nei punti seguenti.
La costituzione del GECT è decisa su iniziativa dei suoi membri, che possono essere Stati, collettività regionali o locali, oppure altri organismi pubblici locali. I membri possono decidere di costituire il GECT come entità giuridica separata o di affidarne le funzioni ad uno di loro. Le sue competenze sono definite in una convenzione di cooperazione obbligatoria, dalla quale sono esclusi i poteri che un ente esercita in quanto autorità pubblica, quali i poteri di polizia e di regolamentazione. Nei limiti delle funzioni delegategli, il GECT agisce in nome e per conto dei suoi membri, possiede a tal fine la capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali (per quanto tale personalità giuridica sia da ritenersi, secondo l'opinione dominate, di diretta derivazione comunitaria). La convenzione precisa la funzione del GECT, la sua durata e le condizioni del suo scioglimento, è limitata esclusivamente al settore della cooperazione determinato dai suoi membri e precisa le loro rispettive

responsabilità. Il diritto applicabile alla sua interpretazione e applicazione è quello di uno dei suoi membri.
Sulla base della convenzione istitutiva, il GECT adotta i propri statuti sulla base della convenzione. Questi recano a loro volta le disposizioni che riguardano in particolare:

- l'elenco dei membri;
- l'obiettivo e le funzioni del GECT nonché le relazioni con i membri;
- la denominazione e la sede;
- gli organi, le loro competenze e il relativo funzionamento;
- le procedure decisionali;
- la scelta della o delle lingue di lavoro;
- le modalità di funzionamento, segnatamente, tra l'altro, per quanto riguarda la gestione del personale, le relative modalità di assunzione e la natura dei contratti;
- le modalità del contributo finanziario dei membri nonché le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio;
- la designazione di un organismo indipendente di controllo finanziario e di *audit* esterno.

I membri stabiliscono un bilancio annuale di previsione che forma oggetto di una relazione annuale di attività certificata da esperti indipendenti e sono responsabili finanziariamente in proporzione al loro contributo al bilancio fino all'estinzione dei debiti. La rappresentanza del GECT, infine, spetta al suo direttore, fatta salva la presenza dell’assemblea costituita dai rappresentanti dei suoi membri.
I vantaggi che la disciplina comunitaria presenta, rispetto a quella approvata nell’ambito della Convenzione di Madrid del 1980, sono duplici: rendono più semplice l’istituzione dell’Euroregione perché sottraggono questi organismi all’ambito della disciplina dettata per regolare i rapporti di diritto internazionale, dal momento che questi sono attratti nell’alveo del diritto comunitario; oltre a ciò e in secondo luogo, il regolamento contiene disposizioni sostanziali di notevole interesse. Detta infatti una disciplina in tema di organizzazione e di competenze, consente altresì di stipulare accordi che coinvolgono anche gli Stati, oltre alle autorità territoriali, e anche con autorità locali di Stati extracomunitari, purché i rispettivi ordinamenti nazionali lo consentano. Di notevole interesse per il Friuli Venezia Giulia, quest’ultima clausola, poiché consente di allargare il GECT anche alle contee della Croazia, Stato che, pur non facendo (ancora) parte dell’Unione europea, si trova comunque già in procinto di aderirvi, favorendone in questo modo il processo di inserimento.

3. Una volta individuati, seppure per sommi capi, i caratteri che contraddistinguono il GECT come modello di organizzazione della cooperazione territoriale, è quindi necessario svolgere alcune riflessioni in

merito ad alcuni nodi che vanno affrontati e possibilmente risolti al fine di affrontare con maggiore consapevolezza un percorso virtuoso che conduca alla sua concreta realizzazione, avendo come termine di riferimento il Friuli Venezia Giulia e la sua specialità. In particolare è opportuno interrogarsi su quale sia il tipo di organizzazione e di *governance* che si vuole realizzare, quale sia la natura di questo organismo e quali siano le funzioni che può essere chiamato ad esercitare.
Da ultimo, ma non si tratta di una questione irrilevante, vanno di conseguenza chiariti quali sono i compiti che lo Stato è chiamato ad assolvere al fine di consentirne l'istituzione ed entro quali limiti possa e debba esercitare i poteri che gli spettano.

Il GECT (o, se si preferisce, l'euroregione organizzata in un GECT) non è un nuovo ente territoriale e non è nemmeno un nuovo livello di governo che si interpone tra gli stati o, eventualmente, che collega direttamente la singola regione all'Unione europea. Dell'ente territoriale difettano al GECT sia la base, territoriale, appunto, sia la generalità delle competenze: non lo si può infatti considerare un ente esponenziale della collettività regionale in quanto l'ambito delle competenze che è in grado di esercitare sono previste dal regolamento comunitario e dalle fonti cui questo rinvia sia e, per quanto siano rilevanti ed estese, difettano del carattere della "generalità". In secondo luogo al GECT è precluso l'esercizio della potestà normativa latamente intesa e l'esercizio di poteri di polizia.
Il GECT, d'altro canto, non è nemmeno un ulteriore livello di governo (interregionale?) da potersi qualificare alla stregua di una sorta di un consorzio *sui generis*, costituito a cavallo della linea di confine. Per quanto sia dotato di personalità giuridica, ridurlo alla dimensione di un apparato amministrativo di tipo funzionale, ne segnerebbe sin dall'origine il fallimento. È viceversa preferibile qualificarlo prendendo le mosse dalle finalità per cui è stato previsto e lo si vuole istituire: si tratta cioè di un accordo strategico, volto a stabilire e potenziare vincoli di cooperazione tra i suoi membri. Forse, ma solo a prima vista, questa potrà apparire una definizione riduttiva ma, ad un'analisi più attenta, tale qualificazione si rivela viceversa in grado di consentire uno sviluppo assai più ricco delle potenzialità che il GECT racchiude.

Il fatto è che queste forme di collaborazione e le iniziative assunte autonomamente dagli enti territoriali, in un quadro giuridico e istituzionale profondamente mutato sia a livello costituzionale sia comunitario ed europeo (per fare riferimento all'Unione europea, ma anche al Consiglio d'Europa, nel cui ambito è stata approvata la Convenzione di Madrid), obbliga a ripensare le categorie giuridiche con cui questi fenomeni possano essere meglio compresi.

La moltiplicazione e la frammentazione dei soggetti pubblici, sottratti a modelli organizzativi e relazionali gerarchici, si danno nuovi confini (anche) in termini di competenze, che non coincidono più necessariamente con quelli degli stati. Le medesime dinamiche di moltiplicazione dei livelli di governo generano, inoltre, nuovi sistemi di relazioni politiche, economiche e giuridiche, che vanno ricondotte all'idea di rete (anche) istituzionale, piuttosto che a sistemi basati sul tradizionale modello degli enti pubblici territoriali, disposti secondo un ordine di cerchi concentrici, in cui l'ente di dimensioni maggiori include al suo interno quello minore.
E questa nozione di relazioni a "rete" si presta dunque a costruirsi come uno strumento prevalentemente procedurale e solo occasionalmente istituzionale, attraverso il quale si gestisce convenzionalmente il rapporto di complementarietà funzionale fra una pluralità di soggetti pubblici e privati, in rapporto alla gestione condivisa di interessi comuni.
L'adozione di un nuovo ordine concettuale non risponde ad esigenze meramente accademiche, ma ha invece valenze operative di rilievo, poiché consente di affrontare in maniera più consapevole le opportunità che questi nuovi strumenti di cooperazione territoriale possono offrire (anche) in termini di esercizio più efficace delle competenze regionali.
Se infatti si pone l'accento sul carattere procedurale della modalità di azione che contraddistingue le relazioni "a rete", sfumano di colpo i timori di quanti pongono il problema, pregiudiziale ad ogni ipotesi di realizzazione dell'Euroregione, di un ulteriore appesantimento degli apparati pubblici che questa implicherebbe, proprio in quanto considerata esclusivamente nel suo profilo istituzionale.
La realtà sta esattamente all'opposto: il confronto e la concertazione condotta stabilmente e continuativamente consente invece di assumere un visione strategica delle opzioni e delle opportunità di sviluppo che si offrono in un contesto profondamente interrelato e interdipendente, senza peraltro necessitare di un apparato appositamente dedicato a tal fine. Detto in altri termini, ciò significa che il GECT si presta ad essere utilizzato al meglio quale sede riconosciuta della elaborazione stabile delle strategie di sviluppo dei territori compresi in questa area a cavallo di più confini e non certo come un ente di governo (sovrapposto? affiancato?) agli altri enti che lo compongono.
Qualificato appunto, e come si è anticipato, il GECT quale accordo strategico, si privilegia la valenza politica che l'Euroregione può assumere, rispetto alla sua componente istituzionale – organizzativa, considerato inoltre che la fase relativa all'attuazione puntuale e concreta delle azioni concertate in tale sede è direttamente demandata alle amministrazioni già esistenti nell'ambito dell'organizzazione dei diversi soggetti che vi partecipano.

4. Se i tratti caratteristici dell'Euroregione organizzata in GECT sono quelli individuati al punto precedente, prevalentemente sulla base di valutazioni di carattere politologico (ma dalle indubbie ricadute di natura giuridica), per l'individuazione delle sue funzioni è viceversa obbligatorio mantenere i termini del discorso esclusivamente entro i parametri segnati dal diritto.
In questo senso le fonti regolative delle competenze e delle funzioni si ritrovano innanzitutto nel regolamento comunitario già menzionato ed è ad esso che va fatto riferimento, misurando quindi il contenuto delle sue disposizioni con le elencazioni delle materie recate nello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia.
Il regolamento CE assegna al GECT il perseguimento delle finalità seguenti, distinte in tre categorie: un obiettivo generale, i compiti specifici e le "altre azioni specifiche".

1. l'*obiettivo generale* consiste nel facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, per rafforzare la coesione economica e sociale (art. 1, par. 2);
2. i *compiti specifici* si riferiscono all'attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla CE, a titolo del FESR, del FSE e/o del Fondo di coesione (art. 7, par. 3, c. 1);
3. le *altre azioni specifiche* sono le azioni di cooperazione territoriale nell'abito dell'obiettivo sub 1. (obiettivo generale), con o senza finanziamento della Comunità (art. 7, par. 3, c. 2).

Nell'ambito dei compiti svolti senza cofinanziamento, lo Stato può fissare limiti all'attività del GECT, senza tuttavia intervenire in quelle indicate all'articolo 6 del regolamento CE 1080/2006 (art. 7, par. 3, c. 3).
Secondo quanto prevede il regolamento CE, il GECT può perciò essere istituito per svolgere i compiti e le azioni seguenti:

1. *obbligatoriamente* le attività che hanno ad oggetto il perseguimento degli obiettivi previsti dall'articolo 6 del regolamento CE 1080/2006 (indicazione degli obiettivi prioritari e delle attività cui partecipa il FESR);
2. lo Stato membro non può limitare l'esercizio delle attività previste dall'articolo 6 del regolamento CE 1080/2006, sia se cofinanziate, sia se prive di cofinanziamento: l'espressione "tali compiti" (art. 7, par. 3, c. 3, regolamento CE) va riferita al periodo precedente, ossia ai compiti che il GECT svolge senza cofinanziamento;
3. le attività previste dall'articolo 6 del regolamento CE 1080/2006 possono essere svolte dal GECT sia se sono cofinanziate, sia in assenza di cofinanziamento; nel secondo caso purché:
   a) abbiano ad oggetto le attività di cooperazione previste dal regolamento CE 1080/2006;

b) perseguano l'obiettivo di facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale.

A tale conclusione porta anche ciò che si legge al considerando (11), ove con riguardo all'attività del GECT, si usa il condizionale ("Il GECT *dovrebbe* avere la facoltà …") per indicare sia i compiti legati all'attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati, sia le azioni di cooperazione territoriale poste in essere su iniziativa esclusivamente degli Stati e delle autorità regionali e locali.
Le due classi di attività di cui il GECT si dovrebbe occupare sono inoltre poste in alternativa (progetti cofinanziati *oppure* azioni su iniziativa degli Stati e delle autorità regionali e locali senza interventi finanziari della Comunità) lasciando così intendere che il GECT può indifferentemente occuparsi di entrambe, ovvero di una sola delle due, purché, ovviamente, riguardino gli oggetti collegati al perseguimento degli obiettivi fissati per il FESR. (In questo senso è utile anche riferirsi alla versione inglese, ove si usa "or" e a quella francese, in cui i termini sono "soit … soit")
Nell'individuazione delle competenze attribuite dalla normativa comunitaria al GECT va infine tenuto conto della distinzione che si deve operare tra ciò che costituisce l'*oggetto* dell'attività del GECT e quanto riguarda le *modalità* con cui queste stesse attività vengono esercitate: mentre il primo si individua, nelle sue componenti specifiche, rinviando al regolamento CE sul FESR, il secondo è invece disciplinato dal regolamento CE sul GECT.

I compiti attribuiti dalle disposizioni comunitarie vano quindi traguardati con le materie elencate nello Statuto regionale. Ma questa è un'operazione piuttosto semplice, considerata anche la natura dei compiti affidati al GECT dai regolamenti citati: ad una sommaria analisi si riscontra infatti che in tutti i campi ivi previsti vi sono corrispondenti competenze regionali, seppure indicate con espressioni lessicali diverse, anche in ragione del mutamento che lo stile redazionale dei testi normativi ha subito nel corso degli anni che separano l'adozione dello Statuto speciale dall'emanazione del regolamento comunitario.
Ciò che preme tuttavia mettere in evidenza è che in questo ambito, ossia per tutto quanto si riferisce all'individuazione delle competenze del GECT (dell'Euroregione organizzata in GECT) pare non risulti alcun margine per l'esercizio di un eventuale potere statale, eventualmente volto a limitarne le attribuzioni, considerato anche quanto prevede l'articolo 117, comma 5, della Costituzione, allorché assegna allo Stato il mero potere di fissare le norme procedurali (e non sostanziali) che le regioni sono tenute a rispettare nel momento in cui danno attuazione alla normativa comunitaria, nell'ambito di materie di loro competenza.

5. È giunto dunque il momento di occuparsi del procedimento che coinvolge anche lo Stato nella fase di istituzione del GECT, considerato che se ne appena tratteggiato il ruolo (per la verità in modo assai stringato), nell'ambito del discorso dedicato a delinearne funzioni e competenze.
A tale riguardo, come è noto, la passata legislatura ha conosciuto un'esperienza piuttosto infelice, allorquando il ministro competente ha predisposto uno schema di DPR recante appunto le norme per l'applicazione del regolamento (ce) 1082/2006, relativo all'istituzione del GECT. Un insieme assai articolato di disposizioni normative affette, in più parti, da gravi vizi di legittimità, puntualmente messi in evidenza, tra l'altro dal parere n. 3665, emanato dalla Sezione "Atti normativi" del Consiglio di Stato nel 2007. Si è in particolare ritenuta insufficiente la fonte secondaria al fine di prevedere uno strumento giuridico atto a regolare la fattispecie sulla base fondamentalmente di due considerazioni.
Sotto un primo aspetto, dai contenuti del regolamento comunitario emerge che la natura reale delle norme in esso contenute non è quella propria e peculiare dei regolamenti, non avendo esse comunque 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 e autonoma assunta da parte 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.
Da un ulteriore punto di vista, inoltre, la scelta inizialmente operata di attribuire personalità giuridica di diritto privato al GECT e le relative norme dispositive non apparivano conformi al principio di legalità. Tale giudizio scaturisce dall'analisi della natura dei soggetti (Stati membri, enti pubblici territoriali, organismi pubblici) che, secondo il regolamento CE, sono considerati titolari esclusivi del potere di costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale, e dalla natura dei compiti affidati a tali enti. I primi sono prevalentemente costituiti da enti di rango costituzionale, i secondi contemplano essenzialmente azioni e iniziative di rilevanza generale non solo per il singolo Stato membro partecipante, bensì per una vasta area di destinatari nell'ambito dell'Unione europea, essendo rivolti a vantaggio della popolazione di più regioni ed enti territoriali appartenenti a più Stati membri e, in taluni casi, anche a Stati non facenti parte dell'Unione.

Allo stato attuale si può viceversa fare riferimento sul disegno di legge comunitaria per il 2008, che all'articolo 10 reca una delega al governo, conferita al fine di dettare la disciplina procedurale utile alla costituzione del GECT.
Il nuovo testo è di tutt'altro tenore rispetto al precedente, non solo perché in questo caso si tratterà di adottare un atto avente forza di legge, a differenza di

quanto predisposto in precedenza, ma soprattutto perché gli indirizzi e i criteri direttivi fissati nella delega si mostrano maggiormente in sintonia con il regime dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario e delle prerogative regionali costituzionalmente garantite.
Un punto in particolare merita di essere sottolineato, poiché interviene a risolvere una questione attorno alla quale si era sviluppato un dibattito piuttosto acceso relativamente alla personalità giuridica del GECT: il ddl prevede espressamente, infatti, che i GECT aventi sede legale nel territorio nazionale, siano dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e come tali vengono iscritti in un apposito registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Il testo proposto dal Governo è tuttavia stato cassato dalla Conferenza delle regioni, che hanno proposto a loro volta una formulazione alternativa delle disposizioni relative ai GECT. Innanzitutto si vorrebbe prevedere che i GECT con sede legale in Italia siano possano essere dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, ovvero di diritto privato e che di conseguenza siano iscritti in due appositi e distinti registri istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In secondo luogo si individua espressamente nel Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'autorità nazionale competente a ricevere la notifica e i documenti previsti dal regolamento comunitario per l'istituzione del GECT (convenzione e bozza di statuto). Si attribuisce lo svolgimento della fase istruttoria al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il coordinamento del Segretariato Generale della stessa Presidenza, sentite le amministrazioni centrali competenti rispetto alle attività svolte dal costituendo GECT. Si prevede infine che le procedure di vigilanza sulla gestione dei fondi pubblici da parte dei GECT aventi sede in Italia siano stabilite d'intesa con la Conferenza unificata.

Senza voler entrare nel dettaglio delle questioni, vale comunque la pena osservare che, a fronte di una disciplina comunitaria e costituzionale che ha profondamente mutato il tenore dei rapporti tra Stato e Regioni per ciò che attiene alle relazioni intracomunitarie, non si può che auspicare l'approvazione di procedure statali di "autorizzazione" assai semplici ed improntate al massimo rispetto del principio di leale collaborazione. Traendo spunto da quanto è già stato predisposto in numerosi Paesi, che hanno dato attuazione al regolamento comunitario sui GECT, si potrebbe partire dalla considerazione che è del tutto inutile e forse persino illegittimo chiamare necessariamente a concorrere alla decisione sull'autorizzazione alla istituzione del GECT apparati centrali che nulla potrebbero dire in merito all'esercizio di competenze che la Costituzione stessa affida alle Regioni o, ancora a maggior ragione, di competenze che trovano la propria garanzia negli Statuti speciali.

Prof. Leopoldo Coen - Università di Udine