



Contract no. 030145

**Co-ordinating Regional Primary Sector Policies
for Boosting Innovation**

CoRin

Co-ordination Action

Support for the coherent development of policies
Regions of Knowledge 2

**D2 – TRANS-REGIONAL COORDINATION STATE-OF-
THE-ART**

CAP. 2-4 (PARTE GIURIDICA) IN ITALIANO

Author



European Research, Investments, Services

INDICE

1 Premessa	3
2 I limiti all'attività internazionale degli enti pubblici sub-statali	3
2.1 I limiti posti dall'ordinamento internazionale	3
2.2 I limiti posti dagli ordinamenti interni.....	3
2.2.1 L'esempio dell'ordinamento italiano	3
2.3 I limiti posti dall'ordinamento comunitario	3
2.3.1 Le competenze della Comunità europea in materia di agricoltura e pesca ...	3
2.3.2 Le competenze della Comunità europea in materia di ricerca e sviluppo	3
3 Gli strumenti giuridici della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale degli enti pubblici sub-statali.....	3
3.1 La convenzione europea di Madrid del 21 maggio 1980 ed i suoi Protocolli.....	3
3.2 Gli strumenti giuridici per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nell'ordinamento della Comunità europea	3
3.2.1 Il Gruppo europeo di interesse economico.....	3
3.2.2 Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale	3
4 Le attività internazionali degli enti sub-statali in attuazione di programmi comunitari	3

LA COOPERAZIONE INTERREGIONALE, TRANSFRONTALIERA E TRANSNAZIONALE PER IL MIGLIORAMENTO DELLE POLITICHE E DEI PROCESSI DI GOVERNANCE DEL SETTORE PRIMARIO, IN PARTICOLARE NEL CAMPO DELLA RICERCA, SVILUPPO E INNOVAZIONE: ESPERIENZE IN ATTO, STRUMENTI E OPPORTUNITÀ PER IL FUTURO

1 PREMESSA

In questa parte del lavoro si intendono individuare e analizzare gli strumenti giuridici che possono sostenere lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale¹ fra enti pubblici sub-statali dei diversi Stati europei partecipanti al progetto “CoRIn - *Co-ordinating Regional Primary Sector Policies for Boosting Innovation*” nel campo del miglioramento delle politiche e dei processi di *governance* del settore primario (che comprende sia l’agricoltura che la pesca e le foreste), con particolare riferimento alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione.

¹ La teoria delle relazioni internazionali riserva la definizione di “relazioni internazionali” ai rapporti inter-statali, mentre, per i rapporti tra privati od enti sub-statali appartenenti a diversi Stati, utilizza, in prevalenza, quella di “relazioni transnazionali” od anche, meno frequentemente, di “relazioni intranazionali”. In proposito, si veda A. Papisca, *Introduzione allo studio delle relazioni internazionali*, Giappichelli Editore, TO, 1973, pp. 167 e ss. In coerenza con tale impostazione, anche la Comunità europea, per designare le azioni congiunte svolte tra soggetti interni agli Stati usa nei propri programmi l’espressione “cooperazione transnazionale”, declinata, a sua volta, in “cooperazione transfrontaliera” o “interregionale” a seconda dell’ambito geografico di riferimento.

2 I LIMITI ALL'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE DEGLI ENTI PUBBLICI SUB-STATALI

Le attività di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale degli enti sub-statali - regioni ed enti locali - possono basarsi su accordi e intese che si limitano a creare diritti ed obblighi di natura contrattuale tra le parti contraenti, ma possono anche assumere una forma istituzionalizzata, dando vita alla creazione di organismi comuni tra le stesse parti. In entrambi i casi – cooperazione su base meramente contrattuale o in forma istituzionale - tali attività internazionali degli enti sub-statali incontrano una serie di limiti che derivano sia dal diritto internazionale che da quello degli Stati di appartenenza di medesimi enti. Inoltre, gli enti sub-statali operanti in Stati aderenti all'Unione europea possono incontrare ulteriori limitazioni nell'ordinamento comunitario, le cui norme, come è noto, possono presentare la duplice caratteristica della diretta applicabilità (il cosiddetto effetto diretto) e del primato del diritto comunitario sul diritto interno.

2.1 I limiti posti dall'ordinamento internazionale

Sul piano dell'ordinamento internazionale, è necessario subito chiarire che nell'attuale stadio di evoluzione del diritto internazionale, alle regioni e agli enti locali - in quanto enti non indipendenti né sovrani - non è riconosciuta alcuna soggettività giuridica internazionale.

Infatti, il diritto internazionale è ancora oggi il diritto della “comunità degli Stati” e regola rapporti tra Stati: le norme internazionali, la cui parte preponderante è costituita dagli accordi internazionali (denominati in vario modo: convenzioni, trattati, patti, ecc.), creano diritti e obblighi che si indirizzano agli Stati e vincolano esclusivamente questi ultimi².

Ciò comporta l'esclusiva responsabilità dello Stato sul piano dei rapporti internazionali, il quale risponde in tutti i casi degli impegni assunti e delle loro conseguenze, anche se l'ordinamento interno, eccezionalmente, consentisse l'iniziativa di enti minori: da ciò discende, come si dirà subito qui di seguito, l'estrema cautela con la quale gli ordinamenti statali consentono alcune attività internazionali alle proprie articolazioni interne, pur sempre assogettate al controllo degli organi centrali.

Per ribadire il concetto, se, dal punto di vista del diritto interno, le regioni e le autonomie locali hanno una personalità giuridica distinta da quella dello Stato, dal punto di vista del

² Si veda, per tutti, B. Conforti, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, NA, 2002, pp. 3 e ss.

diritto internazionale, invece, esse sono considerate - per consuetudine - come parte dell'organizzazione dello Stato, che rimane l'unico soggetto del diritto internazionale. Infatti, anche quando le regioni sono autorizzate a concludere accordi internazionali con altri Stati - come avviene, ad esempio, in Italia a seguito della riforma costituzionale del 2001 - per l'ordinamento internazionale esse agiscono in qualità di organi dello Stato, in capo al quale nascono le posizioni giuridiche previste nell'accordo, pur con ambito territoriale limitato al territorio della regione³. La questione è stata ampiamente analizzata in dottrina con riferimento agli Stati membri di Stati federali: poiché difettano del requisito dell'indipendenza, anche quando sono autorizzati dalla Costituzione federale a stipulare accordi con Stati terzi, normalmente con il consenso dello Stato centrale, gli Stati federati non possono essere considerati soggetti di diritto internazionale⁴.

In definitiva, gli enti sub-statali non godono di alcuna capacità giuridica di diritto internazionale, né una legge statale potrebbe attribuire ad essi tale personalità, poiché è solo l'ordinamento internazionale a stabilire quali siano i suoi soggetti giuridici⁵.

2.2 I limiti posti dagli ordinamenti interni

Tali principi e regole sono altresì alla base della disciplina statale delle relazioni internazionali, che non si discosta molto da Stato a Stato.

Anche negli ordinamenti dei singoli Stati partecipanti al progetto "CoRin" è individuabile un nucleo di principi comuni riguardanti la disciplina delle relazioni internazionali⁶:

1. l'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato in materia di politica estera;

³ Rivelatrice di tale circostanza, nell'ordinamento italiano, è la necessità che alle regioni e alle province autonome, nei casi in cui hanno la competenza a stipulare accordi con altri Stati, siano conferiti dal Ministero degli affari esteri i 'pieni poteri di firma' previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 (ratificata ed eseguita in Italia con la legge 12.2. 1974, n. 112), poiché, in caso contrario, gli accordi sottoscritti sarebbero nulli.

⁴ Si veda R. Quadri, *Stato (Dir. Internaz.)*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, (1940), p. 815.

⁵ Considerazioni analoghe valgono anche per l'ordinamento comunitario, nel cui contesto alle autonomie locali - dalle regioni ai comuni - non è riconosciuta alcuna soggettività giuridica, dato che l'architettura costituzionale dell'Unione europea, al pari di ogni altra organizzazione internazionale, è fondata esclusivamente sul rapporto tra gli Stati membri e tra questi e gli organi comunitari. Sul tema, G. Tesaurò, *Diritto comunitario*, CEDAM, PD, 1996, p. 184.

⁶ In Italia tali principi si sono formati attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale è intervenuta più volte nella materia, anche a causa del silenzio della Costituzione italiana, che, prima della riforma del 2001, non dettava alcuna disciplina espressa delle attività internazionali delle regioni, determinando un continuo susseguirsi di ricorsi del Governo contro le iniziative delle regioni per conflitti di attribuzione e, viceversa, delle Regioni contro atti legislativi statali per questioni di legittimità costituzionale. Una delle sentenze più importanti per la fissazione delle linee di fondo della disciplina delle attività internazionali delle regioni è la n. 179 del 20.5.1987; una delle ultime, sulla legittimità costituzionale dell'art. 6 della c.d. legge 'La Loggia' è la sentenza n. 238 dell'8.7.2004.

2. l'ammissibilità di un'attività internazionale delle regioni, ove esistenti, e di altri enti minori, purché rientri nelle materie di rispettiva competenza e sia espressamente prevista e disciplinata dal legislatore ordinario;
3. la subordinazione di tale attività alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative degli enti territoriali minori, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale.

All'interno di tali tre principi comuni, si dipanano poi le norme stabilite all'interno di ciascuno Stato.

2.2.1 L'esempio dell'ordinamento italiano

Per fare un esempio delle implicazioni di tali principi, si è analizzato l'ordinamento italiano, oggetto di una recente riforma.

Infatti, la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione italiana, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha riguardato anche le materie della politica estera, dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea: pur non discostandosi dai principi appena descritti, essa ha tuttavia riconosciuto un 'potere estero' delle regioni e delle province autonome in ordine alla conclusione di accordi internazionali con altri Stati⁷.

In particolare, il nuovo articolo 117 della Costituzione, sostituito dall'art. 3 della citata legge costituzionale n. 3/2001, dopo aver stabilito, al comma 3, che "Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero (...)", ha espressamente disciplinato la ripartizione di tali competenze tra Stato, regioni e province autonome.

Sempre l'articolo 117 della Costituzione italiana dispone, infatti, che "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, [...] provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (comma 5). Inoltre, "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con

⁷ La legge 'La Loggia', in sede di attuazione dell'art. 117, nono comma, della Costituzione ha, peraltro, delimitato il 'potere estero' delle regioni e delle province autonome ad "accordi esecutivi e applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato" (art. 6, comma 3 della legge 5.6.2003, n. 131).

enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato” (comma 9).

Tali disposizioni vanno lette congiuntamente alla legge 5 giugno 2003 n. 131 recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (c.d. legge “La Loggia”), in vigore in Italia dall’11 giugno 2003.

Alla luce del combinato disposto dell’articolo 117 della Costituzione e della legge n. 131/2003 i limiti all’azione degli enti pubblici sub-statali italiani sul piano internazionale appaiono dunque i seguenti:

1. le azioni devono rientrare nelle materie di rispettiva competenza;
2. sono escluse le materie coperte dall’articolo 80 della Costituzione, ai sensi del quale “Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi”⁸.
3. le iniziative di cooperazione devono rispettare i limiti e la disciplina previsti da leggi dello Stato.

Entro tali limiti, le regioni (e le province autonome) italiane possono concretamente:

1. provvedere “[...] direttamente all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati [...]” (art. 117, comma 5 della Costituzione; art. 6, comma 1 della legge n. 131/2003);
2. concludere con altri Stati accordi esecutivi e applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. (art. 117, comma 9 della Costituzione; art. 6, comma 3 della legge n. 131/2003);
3. concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale. Con gli atti relativi a tali attività, non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all’articolo 114,

⁸ Secondo alcuni Autori, l’art. 80 potrebbe essere considerato non un limite alla legislazione regionale, in senso stretto, ma un obbligo procedurale di sottoposizione all’esame del Parlamento per l’autorizzazione.

primo comma, della Costituzione (art. 117, comma 9 della Costituzione; art. 6, comma 2 della legge n. 131/2003).

Inoltre, con riferimento alle autonomie locali, l'articolo 6, comma 7 della legge n. 131/2003 dispone che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente». Il contenuto delle attività di mero rilievo internazionale resta ancora oggi disciplinato in Italia dall'art. 2 del DPR 31.3.1994⁹, in base al quale sono considerate tali:

- a) attività di studio e informazioni su problemi vari, scambio di notizie ed esperienze sulla rispettiva disciplina amministrativa, partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari, visite di cortesia nell'area europea, rapporti conseguenti ad accordi riguardanti la collaborazione transfrontaliera;
- b) visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini dell'informazione sulle normazioni delle rispettive regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine.

In Italia, tutte le attività internazionali di regioni ed enti locali sono assoggettate a procedure e a controlli statali preventivi.

Lo sono persino le attività di mero rilievo internazionale perché, anche se consistenti in iniziative del tutto prive di qualsiasi rilevanza giuridica sul piano del diritto internazionale e, quindi, non in grado di coinvolgere la responsabilità internazionale dello Stato, tuttavia ad avviso di una costante giurisprudenza costituzionale italiana, esse potrebbero invece entrare in conflitto con gli indirizzi e le scelte della politica estera dello Stato¹⁰.

In Italia, quindi, in linea generale vigono nelle relazioni tra Stato, Regioni ed Enti locali in materia di rapporti internazionali, i principi della leale collaborazione e della cooperazione procedurale, in base ai quali, da un lato, le regioni e gli enti locali sono tenuti a comunicare preventivamente al Governo, con tempestività e completezza di informazioni, ogni iniziativa rientrante nelle loro attività internazionali, in modo da consentire un'adeguata valutazione della conformità delle stesse agli indirizzi di politica estera dello Stato; dall'altro lato, il

⁹ Al riguardo occorre precisare che la dottrina prevalente ritiene che tale DPR 31.3.1994, anche in seguito all'abrogazione dell'art. 4, comma 2, del DPR 24.7.1977, n. 616 ad opera della legge 15.3.1997, n. 59, costituisca l'atto normativo, tuttora in vigore, disciplinante le attività di mero rilievo internazionale. A tale conclusione si giunge considerando che non è intervenuta un'espressa abrogazione dell'intero DPR del 1994, ma semplicemente l'abrogazione dell'art. 4 del citato DPR n. 416/1977.

Ministero degli Affari Esteri comunica alle regioni e agli enti locali interessati opportunità di investimenti e di promozione economico-commerciale all'estero; informazioni utili per la preparazione di missioni istituzionali all'estero; informazioni rilevanti per la realizzazione di progetti di cooperazione decentrata o di assistenza umanitaria.

In particolare, le regioni e province autonome che intendono concludere, nelle materie di propria competenza, accordi con Stati terzi devono richiedere al Ministero degli Affari Esteri (MAE) la "concessione" dei pieni poteri di firma al Presidente della Regione per la conclusione dell'accordo.

Tale concessione si colloca al termine di una articolata procedura di consultazione sulla bozza dell'accordo, che coinvolge, oltre al Ministero, il Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio (DAR) e gli altri Ministeri competenti per materia. Nella fase delle trattative, al termine di un primo esame da parte delle menzionate Istituzioni sullo schema di accordo, il Ministero degli Affari Esteri, tramite l'Unità per le Regioni, indica alla Regione eventuali principi e criteri direttivi per la conduzione di negoziati. Qualora le trattative si svolgano all'estero, le competenti Rappresentanze diplomatiche e consolari, previa intesa con la Regione, collaborano alla conduzione dei negoziati.

Le regioni e province autonome che intendono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, devono trasmettere il progetto di intesa al DAR e al MAE, ai fini di eventuali osservazioni sulla sua legittimità per l'ordinamento interno ed internazionale e sulla sua opportunità politica, da far pervenire a cura del DAR entro trenta giorni. Decorso tale termine, la Regione può sottoscrivere l'intesa con l'ente omologo straniero.

Infine, le regioni, le province autonome, i comuni e le città metropolitane, che intendono sviluppare attività promozionali all'estero (fiere, esposizioni, show room, tra le altre) e attività di mero rilievo internazionale (ad esempio, visite istituzionali, gemellaggi, contatti con le comunità regionali all'estero), devono effettuare una preventiva comunicazione al DAR, al MAE e ad altre Amministrazioni competenti.

Infine, il MAE e le regioni, le province e i comuni italiani cooperano per la promozione e valorizzazione congiunta della cultura italiana all'estero. Tra le iniziative regionali e locali nel campo della promozione culturale si possono annoverare: mostre di arte figurativa, lingua e letteratura, moda e design; concerti; manifestazioni destinate a valorizzare le risorse naturali ed enogastronomiche locali; progetti di cooperazione universitaria e scientifica; borse di

¹⁰ Si veda in proposito la sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 20.5.1987.

studio; iniziative dirette a rinsaldare i rapporti con le rispettive comunità emigrate all'estero. Al fine di meglio coordinare le iniziative di promozione all'estero del patrimonio culturale del Paese, una serie di intese sono state sottoscritte con alcune Regioni dalla Direzione Generale per la Promozione e la Cooperazione Culturale del MAE.

2.3 I limiti posti dall'ordinamento comunitario

Si è già posto in evidenza che ogni attività internazionale di regioni ed enti locali – quale ne sia il valore giuridico (accordo con uno Stato, intesa con un ente territoriale interno o attività di mero rilievo internazionale) - deve non solo rispettare i limiti e le procedure previsti dall'ordinamento statale, ma, prima di tutto, rientrare nelle competenze assegnate all'ente dall'ordinamento stesso.

La questione assume una particolare rilevanza nell'ambito del progetto “CoRIn - *Coordinating Regional Primary Sector Policies for Boosting Innovation*” poiché la cooperazione che intendono sviluppare gli enti partecipanti è nel campo del miglioramento delle politiche e dei processi di *governance* del settore primario, cioè nelle materie dell'agricoltura, della pesca e delle foreste, con particolare riferimento alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione nelle medesime materie.

E' quindi necessario verificare di quali poteri e compiti dispongono regioni ed enti locali nel campo di attività oggetto dell'iniziativa di cooperazione internazionale e ciò può avvenire, innanzitutto, alla luce dei singoli ordinamenti nazionali.

Inoltre, per gli Stati che aderiscono all'Unione europea, è altresì necessario tenere conto delle competenze dell'Unione europea e, in particolare, della Comunità europea (CE).

E' noto, infatti, che aderendo all'Unione europea, sottoscrivendo e ratificando i relativi Trattati istitutivi, gli Stati membri hanno deciso di attribuire alle Comunità europee alcuni compiti e alcuni poteri, limitando nel contempo la propria sovranità.

Infatti la CE non è un ente a finalità generale, ma dispone soltanto di competenze di attribuzione, come dispone l'articolo 5 del Trattato che istituisce la CE (TCE): «la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato».

Le competenze legislative di cui dispone la CE sono di tre tipi: esclusive, concorrenti (o condivise) e complementari.

In mancanza di una definizione nei Trattati istitutivi, tali competenze si possono così definire:

a) **competenze esclusive:** la CE dispone di una competenza esclusiva nei settori in cui essa soltanto può adottare norme. È escluso qualsiasi intervento degli Stati membri, salvo su

autorizzazione delle Istituzioni comunitarie o qualora vi sia una lacuna che è necessario colmare.

I settori di competenza esclusiva della CE sono: l'instaurazione e il funzionamento del mercato unico; la politica commerciale comune (quale si configura prima dell'entrata in vigore del trattato di Nizza), le risorse biologiche del mare nelle zone cui si applica il trattato; la fissazione della tariffa doganale comune; la politica monetaria per gli Stati membri appartenenti alla zona euro.

A questi settori vanno aggiunti quelli che diventano di competenza esclusiva in quanto oggetto di un'ampia azione legislativa da parte della CE in virtù delle sue competenze concorrenti: è il caso, come si dirà qui di seguito, della politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca;

b) **competenze concorrenti (o condivise)**: si tratta dei settori in cui gli Stati membri possono legiferare fin quando, e nella misura in cui, la CE non abbia esercitato la sua competenza di adottare norme, cui è abilitata a pieno titolo. Dal momento in cui la CE ha legiferato nel settore in questione, gli Stati membri non possono più farlo nel campo coperto da tale legislazione al di là di quanto necessario alla sua attuazione e le norme legislative adottate prevalgono su quelle degli Stati membri. La competenza in tal modo esercitata dalla CE diventa così esclusiva: è quanto è avvenuto, lo si ribadisce, nel campo della politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca.

L'azione legislativa della CE in questi settori è soggetta al rispetto dei principi di sussidiarietà (la CE interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario) e di proporzionalità (l'azione della CE non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato).

La sua intensità dipende talvolta dal tipo di misure e dal tipo di atto giuridico previsti dai trattati. In questa categoria rientra la maggior parte delle competenze della CE: cittadinanza, agricoltura e pesca, quattro libertà (merci, persone, servizi e capitali); visti; asilo e immigrazione; trasporti; concorrenza; fiscalità; politica sociale; ambiente; protezione dei consumatori; reti transeuropee (interoperabilità e norme); coesione economica e sociale; energia; protezione civile; turismo.

c) **competenze complementari**: si tratta dei settori per i quali la competenza della CE si limita a completare o a sostenere l'azione degli Stati membri, a adottare misure di incentivazione o di coordinamento dell'azione degli Stati membri. Gli Stati membri mantengono sostanzialmente il potere di adottare norme legislative in tali settori e l'intervento della CE non può avere per effetto di escludere quello degli Stati membri.

Rientrano in questa categoria la politica economica; l'occupazione; la cooperazione doganale, l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù; la cultura; la sanità pubblica; le reti transeuropee (salvo l'interoperabilità e le norme); l'industria; la ricerca e lo sviluppo; la cooperazione e lo sviluppo.

d) **competenze degli Stati membri:** si tratta di settori che non sono contemplati nel trattato e, pertanto, conformemente al principio delle competenze di attribuzione, non rientrano nella competenza della CE e restano di competenza degli Stati membri (ad es. l'organizzazione interna degli Stati, la disciplina della pubblica amministrazione nazionale, la struttura militare nazionale), oppure di settori in cui i trattati escludono espressamente la competenza della CE o riconoscono espressamente la competenza degli Stati membri (ad es. ordine pubblico e pubblica sicurezza, applicazione del diritto penale e amministrazione della giustizia, retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero e diritto di serrata, organizzazione e fornitura di servizi sanitari e assistenza medica, regime di proprietà), o infine di settori per i quali il trattato vieta alla CE di legiferare (ad es. istruzione, formazione, professionale, cultura, sanità, occupazione).

E' alla luce di tale sistema che risulta necessario verificare le competenze della CE nei settori di attività che il progetto "CoRIn" intende sviluppare: agricoltura, pesca e foreste, nonché attività di ricerca, sviluppo e innovazione nelle medesime materie.

L'estensione delle competenze della CE in tali materie, infatti, definisce e circoscrive le possibili azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale che i partner del progetto possono legittimamente sviluppare tra loro, senza violare l'ordinamento comunitario.

2.3.1 Le competenze della Comunità europea in materia di agricoltura e pesca

L'articolo 3, comma 1, lett. e) del TCE stabilisce che l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal trattato, «una politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca».

Tale politica comune è poi disciplinata nel Titolo II "Agricoltura" della Parte terza del TCE.

L'articolo 32 del TCE inizia con lo stabilire che «Il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti.»

Rifuggendo da qualsiasi definizione generale e astratta, l'articolo in esame definisce la materia dell'agricoltura mediante il rinvio ad un elenco di prodotti agricoli, riportato

nell'allegato I del TCE: le speciali regole di settore stabilite dalla CE sono applicabili solo a tali prodotti. Tuttavia, in proposito, è da evidenziare che la rigidità di tale elencazione non ha impedito alcuni debordamenti, ad esempio nel campo dei mangimi e di altri prodotti accessori non compresi nell'allegato I del TCE (ad esempio prodotti di imitazione e sostituzione del latte); inoltre, le istituzioni comunitarie, avallate anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, ha incluso nella politica agricola anche i sugheri e il settore forestale.

Infine, l'articolo 32 del TCE dispone che il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli sono realizzati attraverso l'istituzione a livello comunitario di Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) e devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune, aprendo così la strada ad una politica delle strutture produttive agrarie – che oggi costituisce il secondo pilastro della Politica Agricola Comune (PAC) - “comune degli Stati membri”, cioè non con una vera politica autonoma comunitaria, ma con interventi decisi dagli Stati membri e coordinati dalla Comunità, anche se con il progressivo sviluppo degli interventi strutturali - sin al c.d. Piano Mansholt del 1968 e fino alla istituzione del nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) avvenuta nel 2005 - appare oggi definitivamente acquisito il fatto che la norma vada intesa come legittimante una competenza propria della Comunità e non una sua mera funzione coordinatrice¹¹.

Considerazione analoghe possono essere svolte nel settore della pesca dove, dal 1983, la CE ha instaurato una politica comune della pesca (PCP), accompagnata, analogamente a quanto è avvenuto in campo agricolo, da una politica di sostegno alle strutture, oggi sostenuta del Fondo europeo per la pesca.

In definitiva, la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee ha avallato un atteggiamento costante delle Istituzioni comunitarie relativamente al riparto di competenze fra Stati e CE: nel settore agrario non sembra avere spazio, di conseguenza, l'applicazione del principio di sussidiarietà, essendosi formata da tempo una regolamentazione di settore la quale comporta che la competenza comunitaria nel settore sia piena e quella degli Stati membri appaia solo residuale, come dimostrano i moltissimi regolamenti interessanti il settore nei quali si affidano agli Stati membri meri compiti di esecuzione ovvero al designazione degli organismi di intervento o quelli incaricati dell'erogazione dei vari regimi di aiuto.

¹¹ Costato L., voce *Agricoltura*, in «Trattato di diritto amministrativo europeo», Giuffrè, MI, 1999, Parte speciale, Tomo I, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, 1997.

In alcune ipotesi la CE ha istituito regimi facoltativi cofinanziati dal proprio bilancio: anche in questi casi, peraltro, non sembra che la CE abbia rinunciato alle sue competenze ma che, piuttosto, abbia scelto interventi meno incisivi consentendo agli Stati membri di decidere se adottare o meno certe iniziative.

Infine è da sottolineare un ulteriore profilo delle competenze della CE in materia agricola, che riguardano il campo delle relazioni internazionali.

Oltre ad una serie di competenze esterne esplicite della Comunità (quali il commercio internazionale e la cooperazione allo sviluppo), la Corte di giustizia delle Comunità europee ha sempre riconosciuto una competenza esterna implicita della Comunità, al di là di una espressa previsione del Trattato, nel caso in cui siano necessari accordi internazionali per la realizzazione di obiettivi interni ai sensi del trattato o detti accordi abbiano ripercussioni sulla normativa comunitaria interna, ad esempio nel settore della pesca, dei trasporti e dell'agricoltura.

La Corte di giustizia ha anche, da ultimo, ritenuto che detta competenza abbia carattere esclusivo solo se:

- la materia è già stata disciplinata sul piano intracomunitario oppure
- il perseguimento degli obiettivi comunitari risulti indissolubilmente legato all'esercizio delle competenze esterne¹².

Si tratta di condizioni entrambe presenti nel campo dell'agricoltura e della pesca e che pongono chiare limitazioni alle attività internazionali degli Stati membri.

2.3.2 Le competenze della Comunità europea in materia di ricerca e sviluppo

L'articolo 3, comma 1, lett. n) del TCE stabilisce che l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal trattato, «la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico».

Come si è anticipato, quella della CE nel campo della ricerca e sviluppo è una competenza complementare, mediante la quale la CE si limita a completare o a sostenere l'azione degli Stati membri, a adottare misure di incentivazione o di coordinamento dell'azione di questi ultimi: non a caso l'articolo 165 del TCE dispone che «La Comunità e gli Stati membri

¹² Si veda ad esempio la sentenza relativa alla causa Commissione c. Danimarca Open sky C-467/98. Sul punto, anche il Parere n. 1/1994 della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 15 novembre 1994, pubblicato nella Raccolta della Giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 1994, pagina I-05267. Su tali aspetti, per tutti, Mengozzi P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, CEDAM, PD, 2006, II ed. pp. 386 e ss.

coordinano la loro azione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico per garantire la coerenza reciproca delle politiche nazionali e della politica comunitaria».

Il Titolo XVIII della Parte terza del TCE disciplina l'azione della CE nel campo della "Ricerca e sviluppo tecnologico".

In particolare, l'articolo 163 del TCE stabilisce che «La Comunità si propone l'obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria della Comunità, di favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi del presente trattato» e che «a tal fine essa incoraggia nell'insieme della Comunità le imprese, comprese le piccole e le medie imprese, i centri di ricerca e le università nei loro sforzi di ricerca e di sviluppo tecnologico di alta qualità; essa sostiene i loro sforzi di cooperazione, mirando soprattutto a permettere alle imprese di sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno grazie, in particolare, all'apertura degli appalti pubblici nazionali, alla definizione di norme comuni ed all'eliminazione degli ostacoli giuridici e fiscali a detta cooperazione».

Inoltre, il successivo articolo 164 del TCE elenca le azioni che la CE può svolgere, le quali «integrano quelle intraprese dagli Stati membri»:

- a) attuazione di programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, promuovendo la cooperazione con e tra le imprese, i centri di ricerca e le università;
- b) promozione della cooperazione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione comunitari con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali;
- c) diffusione e valorizzazione dei risultati delle attività in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione comunitari;
- d) impulso alla formazione e alla mobilità dei ricercatori della Comunità.

Infine, la competenza della CE nel campo delle relazioni internazionali relative alla ricerca e sviluppo è espressamente disciplinata dal TCE: l'articolo 170 dispone che «Nell'attuazione del programma quadro pluriennale la Comunità può prevedere una cooperazione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione comunitari con paesi terzi o organizzazioni internazionali» e che le modalità di questa cooperazione possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente alle procedure stabilite dall'articolo 300 del TCE¹³, tra la Comunità e i terzi interessati».

¹³ La gestione degli aspetti esterni di tali aree politiche è in pratica condivisa tra la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri. La Commissione è responsabile della negoziazione degli accordi internazionali, sulla base di un'autorizzazione e di direttive convenute dal Consiglio, e al Consiglio

A differenza che nelle materie della agricoltura e della pesca, nel campo della ricerca, sviluppo e innovazione l'azione della CE non inibisce in alcun modo quella degli Stati membri, i quali hanno un dovere di cooperazione e di coordinamento con le istituzioni comunitarie.

3 GLI STRUMENTI GIURIDICI DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA, TRANSAZIONALE E INTERREGIONALE DEGLI ENTI PUBBLICI SUB-STATALI

Nel quadro di riferimento normativo sin qui delineato, le forme di cooperazione tra enti pubblici sub-statali degli Stati partecipanti al progetto "CoRIn" si possono basare sulla stipula di accordi o intese che si limitano a creare diritti e obblighi reciproci per l'attuazione coordinata di determinate attività oppure che danno vita ad organismi comuni per la gestione congiunta di determinati azioni o progetti.

Entrambe le ipotesi sono previste e disciplinate nell'ambito dell'ordinamento internazionale e di quello comunitario, il quale ultimo presenta caratteristiche peculiari e nuove rispetto all'ordinamento internazionale e si differenzia notevolmente da questo.

3.1 La convenzione europea di Madrid del 21 maggio 1980 ed i suoi Protocolli

Strumento di cooperazione tra enti sub-statali che presenta tutte le caratteristiche tipiche del diritto internazionale di cui si è scritto sopra, è la "Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali", adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa¹⁴ a Madrid il 21 maggio 1980.

competete la conclusione di detti accordi, previa consultazione o ricezione del parere conforme del Parlamento europeo.

¹⁴ Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale distinta dall'Unione europea e dalle Comunità europee, istituita con un Trattato internazionale firmato il 5 maggio 1949.

La Convenzione è di interesse per i partecipanti al progetto “CoRIn” poiché tutti i rispettivi Stati aderiscono al Consiglio d’Europa: la Bulgaria dal 7.5.1992; la Croazia dal 6.11.1996; la Grecia dal 9.8.1949; l’Italia dal 5.5.1949; la Slovenia dal 14.5.1993.

La Convenzione promuove la cooperazione transfrontaliera tra le collettività e autorità territoriali di frontiera in materie quali lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell’ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti ai cittadini e l’aiuto reciproco in caso di calamità¹⁵: significativo che tra le materie oggetto della cooperazione transfrontaliera compaia lo sviluppo rurale e non l’agricoltura e che negli accordi inter-statali sinora stipulati si menzioni come settore di cooperazione il “miglioramento delle strutture agrarie”¹⁶. Ciò probabilmente in considerazione delle competenze esclusive in materia della Comunità europea, organizzazione internazionale cui molti Stati del Consiglio d’Europa partecipano.

Gli Stati contraenti, cui si rivolge la Convenzione secondo i descritti principi del diritto internazionale, si impegnano a eliminare le difficoltà di ogni ordine che possono impedire la cooperazione transfrontaliera, ed a garantire alle comunità locali coinvolte in una cooperazione internazionale gli stessi vantaggi di cui avrebbero goduto in un contesto puramente nazionale.

Tale cooperazione, precisa la Convenzione, é esercitata nel quadro delle competenze delle collettività e autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno.

In considerazione della varietà dei sistemi giuridici e costituzionali degli Stati membri del Consiglio d’Europa, sono altresì allegati alla Convenzione modelli e schemi di accordi, di statuti e di contratti, che hanno puro valore indicativo e ai quali possono tuttavia ispirarsi gli Stati e le autorità o collettività territoriali per disciplinare le rispettive relazioni, distinti in due tipologie a seconda dei destinatari:

- modelli di accordi interstatali, destinati agli Stati contraenti per fissare il quadro giuridico che permette la successiva realizzazione di accordi o di contratti tra autorità o collettività territoriali;
- schemi di accordi, di contratti e di statuti, destinati a disciplinare la cooperazione transfrontaliera direttamente tra autorità o collettività territoriali dei diversi Paesi aderenti.

¹⁵ Per cooperazione transfrontaliera, l’art. 2 della Convenzione intende ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine.

¹⁶ Si vedano gli accordi quadro dell’Italia con la Svizzera del 24 febbraio 1993; con l’Austria del 24 febbraio 1993 e con la Francia del 26 novembre 1993.

La Convenzione é entrata in vigore il 22 dicembre 1981 e ad essa aderiscono 34 Stati europei¹⁷, tra i quali – come indicato nella seguente tabella - i partecipanti al progetto “CoRIn” ad eccezione della Grecia che non ha sottoscritto, né ratificato la convenzione.

Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali/				
Stati	Firma	Ratifica	Entrata in vigore	Note
Bulgaria	2.6.1998	7.5.1999	8.8.1999	-
Croazia	7.5.1999	17.9.2003	18.12.2003	-
Grecia	-	-	-	-
Italia	21.5.1980	29.3.1985	30.6.1985	<i>Declarations</i>
Slovenia	28.1.1998	17.7.2003	18.10.2003	-

Fonte: *Consiglio d'Europa/Council of Europe*

La legge italiana di ratifica, in coerenza con le riserve e dichiarazioni allegate dall'Italia in sede di firma della Convenzione, pone alcuni importanti limiti e condizioni alla cooperazione transfrontaliera tra gli enti territoriali interessati.

Innanzitutto, la conclusione degli accordi e delle intese tra tali enti è subordinata alla previa stipulazione, da parte dello Stato, di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi e intese.

In secondo luogo, i predetti accordi - ma non anche le intese - devono sempre essere adottati previa intesa con il Governo¹⁸.

Infine, in nessun caso possono essere stipulati accordi che rechino pregiudizio agli interessi politici ed economici nazionali, della difesa e dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'Italia ha stipulato tre accordi bilaterali: con l'Austria, sottoscritto a Vienna il 27 gennaio 1993, ratificato in Italia con la legge 8.3.1995, n. 76 ed entrato in vigore l'1 agosto 1995; con la Confederazione Svizzera, concluso a Berna il 24 febbraio 1993 ed entrato in vigore mediante scambio di note il 26 aprile 1993; con la Francia, sottoscritto a Roma il 26

¹⁷ Al 27.2.2007 gli stati aderenti sono: Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Moldavia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

¹⁸ Pur non essendo chiarita nel testo della Convenzione né nella legge di ratifica la distinzione tra 'accordi' e 'intese' attraverso i quali avviene la cooperazione transfrontaliera, si ritiene di poter individuare, alla luce di quanto sin qui scritto, negli 'accordi' dei veri e propri accordi internazionali, mentre nelle 'intese', attività di mero rilievo internazionale o relazioni contrattuali tra gli enti territoriali partecipanti. In tal senso sembra deporre anche la circostanza che, negli accordi bilaterali stipulato dall'Italia con l'Austria, la Francia e la Svizzera, si fa riferimento esclusivamente alle 'intese', le quali – stabiliscono gli accordi bilaterali - impegnano esclusivamente la responsabilità degli enti territoriali contraenti.

novembre 1993, ratificato in Italia con la legge 5 luglio 1995, n. 303 ed entrato in vigore il 6 ottobre 1995.

Infine, è da ricordare che la Convenzione di Madrid è stata ulteriormente ampliata attraverso due protocolli addizionali: il “Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali”, sottoscritto a Strasburgo il 9 novembre 1995, che prevede espressamente la possibilità, per le collettività territoriali, di creare organismi transfrontalieri, finalizzati a organizzare e gestire le attività di cooperazione, di diritto pubblico o privato e dotati, ove necessario, di personalità giuridica e la possibilità di attribuire un valore giuridico ai loro atti¹⁹, e il “Protocollo n. 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla cooperazione interterritoriale”, sottoscritto a Strasburgo il 5 maggio 1998, che estende la cooperazione tra gli enti territoriali anche al di là delle relazioni transfrontaliere.

Il primo Protocollo è in vigore dall’1.12.1998 tra 17 Stati europei²⁰.

Per quanto riguarda gli Stati aderenti al progetto “CoRIn” la situazione delle ratifiche è evidenziata nella seguente tabella: essa, al momento, non consente un efficace utilizzo di tali norme per sviluppare la cooperazione transfrontaliera tra i partecipanti al progetto “CoRIn”.

Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali/				
Stati	Firma	Ratifica	Entrata in vigore	Note
Bulgaria	2.12.2004	30.6.2005	1.10.2005	-
Croazia	-	-	-	-
Grecia	-	-	-	-
Italia	5.12.2000	-	-	-
Slovenia	28.1.1998	17.9.2003	18.12.2003	Declarations

Fonte: *Consiglio d'Europa/Council of Europe*

Il Protocollo n. 2 è, invece, in vigore dall’1. 2.2001 tra 15 Stati europei²¹.

Per quanto riguarda gli Stati aderenti al progetto “CoRIn” la situazione delle ratifiche è evidenziata nella seguente tabella: anche questa situazione, al momento, non consente un

¹⁹ Si veda, ad esempio, l’Accordo di Karlsruhe, concluso nel 1996 su iniziativa della Commissione intergovernativa franco-germano-svizzera nell’ambito del quadro giuridico predisposto dalla Convenzione di Madrid e dal suo Protocollo aggiuntivo, che ha creato una nuova forma giuridica di cooperazione transfrontaliera: il “raggruppamento locale della cooperazione transfrontaliera” (GLCT).

²⁰ Situazione delle ratifiche al 27.02.2007. Gli Stati che hanno ratificato il primo protocollo addizionale sono: Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bulgaria, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Moldavia, Paesi Bassi, Repubblica Slovacca, Slovenia, Svezia, Svizzera, Ucraina.

²¹ Situazione delle ratifiche al 27.02.2007. Gli Stati che hanno ratificato il protocollo addizionale n. 2 sono: Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bulgaria, Germania, Lituania, Lussemburgo, Moldavia, Paesi Bassi, Repubblica Slovacca, Slovenia, Svezia, Svizzera, Ucraina.

efficace utilizzo di tali norme per sviluppare la cooperazione transfrontaliera tra i partecipanti al progetto “CoRIn”.

Protocollo n° 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla cooperazione interregionale/				
Stati/	Firma	Ratifica	Entrata in vigore	Note
Bulgaria	2.12.2004	30.6.2005	1.10.2005	-
Croazia	-	-	-	-
Grecia	-	-	-	-
Italia	5.12.2000	-	-	-
Slovenia	28.10.1998	17.9.2003	18.12.2003	Declarations

Fonte: *Consiglio d'Europa/Council of Europe*

3.2 Gli strumenti giuridici per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nell'ordinamento della Comunità europea

Per gli enti substatali di Stati aderenti all'Unione europea sono disponibili due strumenti di cooperazione istituiti con la finalità di favorire la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale:

- il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) di cui al regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985
- il Gruppo europeo di cooperazione territoriale, di cui al regolamento n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006.

Tali strumenti sono stati concepiti con la specifica finalità di superare le limitazioni e gli ostacoli alle attività di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale che derivano dalle diversità dei singoli ordinamenti statali.

Si tratta di strumenti che promuovono forme di cooperazione istituzionalizzata, dando vita ad organismi disciplinati in maniera uniforme a livello comunitario secondo un nucleo di regole comuni e che non rientrano, quindi, nell'ambito dei tradizionali strumenti del diritto internazionale, ma nella ben più avanzata esperienza costituita dal processo di integrazione avvenuto nell'ambito delle Comunità europee.

3.2.1 Il Gruppo europeo di interesse economico

Il GEIE ha la finalità specifica di consentire a persone fisiche, società e altri enti giuridici di diversi Stati membri dell'Unione europea di stabilire un rapporto di cooperazione economica. A differenza di una società che può svolgere un'attività economica vera e propria, il GEIE ha solo carattere ausiliario rispetto all'attività economica principale dei suoi membri: infatti, l'articolo 1, comma 1 del regolamento (CEE) n. 2137/85, prevede espressamente che «il fine del gruppo è di agevolare o di sviluppare l'attività economica dei suoi membri, di migliorare o di aumentare i risultati di questa attività; il gruppo non ha lo scopo di realizzare profitti per se stesso. La sua attività deve collegarsi all'attività economica dei suoi membri e può avere soltanto un carattere ausiliario rispetto a quest'ultima».

L'articolo 4 dispone che possono essere membri di un GEIE soltanto:

- a) le società, ai sensi dell'articolo 58, secondo comma del trattato, nonché gli altri enti giuridici di diritto pubblico o privato, costituiti conformemente alla legislazione di uno stato membro ed hanno la sede sociale o legale e l'amministrazione centrale nella Comunità; (...);
- b) le persone fisiche che esercitano un'attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, una libera professione o prestano altri servizi nella Comunità.»

Inoltre «un gruppo deve essere composto almeno:

- a) da due società o altri enti giuridici (...) aventi l'amministrazione centrale in stati membri diversi;
- b) da due persone fisiche (...) che esercitano un'attività a titolo principale in stati membri diversi;
- c) (...) da una società o altro ente giuridico e da una persona fisica, di cui il primo abbia l'amministrazione centrale in uno stato membro e la seconda eserciti la sua attività a titolo principale in uno stato membro diverso».

Infine, l'articolo 24 del regolamento stabilisce che «I membri del gruppo rispondono illimitatamente e solidalmente per le obbligazioni di qualsiasi natura di quest'ultimo» e che «La legge nazionale determina le conseguenze di tale responsabilità».

Benchè si tratti di un istituto giuridico unitario all'interno dell'UE, il regolamento demanda diverse disposizioni normative alla legislazione nazionale; ad esempio quelle riguardanti le formalità per la sua costituzione sono in parte diverse nei vari stati membri dell'UE (così ad es. in Austria è necessario l'atto notarile per la costituzione, mentre in Italia basta solo la forma scritta).

Anche il trattamento fiscale di un GEIE si differenzia nei diversi stati membri dell'UE.

3.2.2 Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale

Il GEIE, tuttavia, si è rivelato poco adatto ad organizzare una cooperazione strutturata nell'ambito delle iniziative dell'Unione europea finalizzate a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionali, quali, ad esempio, l'iniziativa comunitaria "Interreg".

Per superare gli ostacoli alla cooperazione territoriale la Commissione delle Comunità europee ha ritenuto necessario istituire uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consentisse di creare, sul territorio della Comunità, gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica denominati "gruppi europei di cooperazione territoriale" (GECT).

Dall'1 agosto 2007, nel territorio della Comunità europea può essere istituito un "gruppo europeo di cooperazione territoriale" (GECT) ai sensi del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006 e della legislazione nazionale di attuazione.

Il GECT è uno strumento di cooperazione creato dal diritto comunitario e disciplinato in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, ad eccezione di alcuni aspetti marginali per i quali il regolamento stesso rinvia a disposizioni nazionali di attuazione.

L'obiettivo di un GECT è facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale (denominata "cooperazione territoriale") tra i suoi membri «al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale».

Un GECT può agire solo nell'ambito dei compiti affidatigli, i quali si limitano all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale e sono determinati dai suoi membri partendo dal presupposto che tutti i compiti devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale.

In particolare, dispone il regolamento comunitario, i compiti dei GECT si limitano essenzialmente all'attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e/o del Fondo di coesione.

Tuttavia un GECT può realizzare altre azioni specifiche di cooperazione territoriale tra i suoi membri, anche senza contributo finanziario della Comunità, quindi al di fuori di programmi promossi dalla Comunità europea: in proposito, gli Stati membri possono però limitare i compiti che i GECT possono svolgere senza un contributo finanziario della Comunità.

Inoltre, i compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di

altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera

Poiché il GECT dovrebbe avere la facoltà di attivarsi o per attuare programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità oppure per realizzare azioni di cooperazione territoriale unicamente su iniziativa degli Stati membri e delle loro autorità regionali e locali, senza alcun intervento finanziario della Comunità, il regolamento lo dota di personalità giuridica e, quindi, dispone che esso goda in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica (cioè della idoneità di essere titolare di diritti e di doveri) riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto Stato membro.

Il GECT è inoltre dotato della capacità di agire (che è idoneità di un soggetto a porre in essere atti giuridicamente validi) in nome e per conto dei suoi membri, segnatamente delle autorità regionali e locali da cui è costituito: esso può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio.

Un GECT può essere costituito su iniziativa di uno dei seguenti soggetti, entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale, situati nel territorio di almeno due Stati membri:

- a) Stati membri;
- b) autorità regionali;
- c) autorità locali;
- d) organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi²².

Le associazioni composte di organismi che appartengono ad una o più di tali categorie possono parimenti essere membri.

La costituzione di un GECT presuppone che i suoi membri potenziali redigano una convenzione con i seguenti contenuti minimi:

²² Il citato articolo dispone che "Per «organismo di diritto pubblico» s'intende qualsiasi organismo:

- a) istituito per soddisfare specificatamente 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.

Gli elenchi, non limitativi, degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico che soddisfano i criteri di cui al secondo comma, lettere a), b), e c), figurano nell'allegato III. Gli Stati membri notificano periodicamente alla Commissione le modificazioni intervenute nei loro elenchi."

- a) la denominazione del GECT e della sede sociale; quest'ultima si trova in uno Stato membro in virtù della cui legislazione è costituito almeno uno dei membri del GECT;
- b) l'estensione del territorio in cui il GECT può eseguire i suoi compiti;
- c) l'obiettivo specifico e i compiti specifici del GECT, la sua durata e le condizioni del suo scioglimento;
- d) l'elenco dei membri del GECT;
- e) il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale;
- f) gli opportuni accordi di riconoscimento reciproco, anche per il controllo finanziario; e
- g) le procedure di modifica della convenzione.

Gli statuti di un GECT sono adottati sulla base della convenzione dai suoi membri che deliberano all'unanimità. Gli statuti di un GECT contengono, almeno, tutte le disposizioni della convenzione unitamente a quanto segue:

- a) le modalità di funzionamento degli organi del GECT e le loro competenze, nonché il numero di rappresentanti dei membri negli organi pertinenti;
- b) le procedure decisionali del GECT;
- c) la lingua o le lingue di lavoro;
- d) gli accordi di funzionamento, segnatamente per quanto riguarda la gestione del personale, le procedure di assunzione e la natura dei contratti del personale;
- e) gli accordi per il contributo finanziario dei membri e le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio, comprese quelle relative alle questioni finanziarie, relativamente a ciascun membro del GECT in relazione a quest'ultimo;
- f) gli accordi riguardanti la responsabilità dei membri, di cui all'articolo 12, paragrafo 2;
- g) le autorità responsabili della designazione di un organismo indipendente di audit esterno; e
- h) le procedure di modifica degli statuti, che devono rispettare gli obblighi di cui agli articoli 4 e 5.

Per quel che riguarda l'organizzazione, un GECT ha almeno i seguenti organi:

- a) un'assemblea costituita dai rappresentanti dei suoi membri;
- b) un direttore, che rappresenta il GECT e che agisce per conto di questo.

Gli statuti possono prevedere altri organi, aventi competenze chiaramente definite.

Un GECT è responsabile degli atti dei suoi organi nei confronti dei terzi, anche quando tali atti non rientrano tra i compiti del GECT. Esso è responsabile dei suoi debiti, qualsiasi sia la loro natura.

Qualora le attività di un GECT siano insufficienti a coprire le passività, i suoi membri sono responsabili dei debiti del GECT qualunque sia la loro natura, e la quota di ciascun membro è fissata in funzione del suo contributo, salvo che la legislazione nazionale a norma della quale si è costituito il membro escluda o limiti la responsabilità di quest'ultimo. Gli accordi di detto contributo sono fissati negli statuti.

Nel caso in cui almeno un membro di un GECT abbia responsabilità limitata in virtù del diritto nazionale a norma del quale si è costituito, anche gli altri membri possono limitare la loro responsabilità negli statuti.

La denominazione di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata include la locuzione "a responsabilità limitata".

Dopo la redazione della convenzione e degli statuti, la costituzione di un GECT deve essere notificata da ciascun membro potenziale allo Stato di appartenenza, cui va inviata anche copia della convenzione e degli statuti proposti.

A seguito della notifica da parte di un membro potenziale, lo Stato membro interessato, in linea di massima entro tre mesi dal recepimento della notifica completa, approva, tenuto conto della sua struttura costituzionale, la partecipazione al GECT del membro potenziale, a meno che ritenga che tale partecipazione non sia conforme al presente regolamento o alla legislazione nazionale, anche per quanto concerne i poteri e doveri del membro potenziale, o che tale partecipazione non sia giustificata per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico di detto Stato membro. In tal caso, lo Stato membro motiva il proprio rifiuto.

Infine, l'aspetto interessante del GECT è la possibile partecipazione ad esso di membri provenienti da Stati terzi.

Infatti, come prevede il preambolo del regolamento istitutivo, «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**

Tale previsione apre prospettive di indubbio interesse per lo sviluppo della cooperazione tra i partecipanti al progetto "CoRIn" e fa del GECT la forma istituzionale di cooperazione ideale.

4 LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI DEGLI ENTI SUB-STATALI IN ATTUAZIONE DI PROGRAMMI COMUNITARI

Per concludere l'esame della disciplina delle attività internazionali degli enti pubblici sub-statali, è opportuno spostare l'attenzione sul tema della partecipazione delle regioni e degli enti locali ai programmi comunitari, che spesso avviene, come è noto, nell'ambito di partenariati transfrontalieri, transnazionali o interregionali basati su intese tra enti sub-statali di diversi Stati, comunitari o anche extra-comunitari, ma associati ai medesimi programmi.

Tali attività condotte in attuazione di programmi comunitari sono da collocare nel contesto dell'ordinamento comunitario e sono legittimate e disciplinate direttamente dalle norme comunitarie. Possono quindi essere svolte senza alcuna formalità, in particolare senza la necessità di alcuna comunicazione preventiva allo Stato o alla regione competente.²³

A tale conclusione si può pervenire, innanzitutto, in base alla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, secondo cui l'ordinamento comunitario costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, dotato di una propria autonomia, sia rispetto al diritto internazionale, che al diritto nazionale²⁴.

Ciò comporta che, quando una norma comunitaria è sufficientemente chiara e precisa e la sua applicazione non richiede l'emanazione di ulteriori atti comunitari o nazionali di attuazione o integrazione - come si verifica, in genere, nel caso delle norme comunitarie relative alla partecipazione a programmi e iniziative della CE - essa è direttamente applicabile negli Stati membri e prevale sulle eventuali norme interne contrastanti.

²³ Questa considerazione è da farsi sia con riferimento ai programmi comunitari gestiti in modo centralizzato dalla Commissione delle Comunità europee; sia ai programmi attuati mediante gestione concorrente, cioè in base ad una delega di funzioni agli Stati membri o, attraverso di essi, alle regioni; sia, infine, ai programmi a gestione decentrata, cioè con delega di funzioni a Stati terzi beneficiari. Ricade, invece, nell'ordinaria disciplina delle attività di mero rilievo internazionale, esaminata nei precedenti paragrafi, la eventuale partecipazione degli enti locali ai programmi di cooperazione allo sviluppo condotti dalla Comunità europea attraverso il Fondo europeo di sviluppo (FES), le cui risorse non derivano dal bilancio generale dell'Unione europea, ma da contributi degli Stati membri. Tali programmi rientrano nel più ampio contesto degli accordi di cooperazione globale firmati tra la Comunità e il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), contesto nel quale gli Stati membri sono parti delle convenzioni a titolo autonomo rispetto alla Comunità, come nel caso dell'Accordo di partenariato, firmato a Cotonou (Benin), il 23 giugno 2000.

²⁴ Sul punto la letteratura è ormai vastissima. Si veda per tutti Mengozzi P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, CEDAM, PD, 2006, II ed. pp. 90 e ss.. Circa la giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'autonomia del diritto comunitario e sui suoi caratteri, si vedano le sentenze raccolte in P. Mengozzi (a cura di), *Casi e materiali di diritto comunitario*, CEDAM, PD, ultima edizione. Di ciò ha preso atto anche l'ordinamento italiano che, a seguito della riforma costituzionale del 2001, ora distingue le materie relative alla politica estera ed ai rapporti internazionali, dalla materia dei rapporti con l'Unione Europea.

Le intese delle autonomie locali con organismi territoriali interni ad altri Stati, comunitari o meno, finalizzati alla partecipazione a programmi comunitari, sono, pertanto, regolate esclusivamente dal diritto comunitario, senza ulteriori formalità imposte da norme nazionali.

Sulla questione è di recente intervenuta anche la Corte costituzionale italiana in una sentenza, emessa in un giudizio su un conflitto di attribuzione tra il Governo italiano e alcune regioni e province autonome, nell'ambito del quale il primo chiedeva l'annullamento di un accordo di cooperazione transfrontaliera concluso dalle seconde in attuazione del programma comunitario 'Interreg III A Italia-Austria', senza la previa intesa con il Governo, prescritta, invece, dalla legislazione vigente, in conformità al principio di leale collaborazione e di coerenza dell'azione regionale con gli indirizzi di politica estera dello Stato, più volte sottolineati dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 258 dell'8.7.2004 la Corte costituzionale afferma che, nel caso in esame, non vi è stata da parte delle regioni e delle province autonome in causa, alcuna violazione del principio di leale collaborazione, nonostante nessuna 'intesa' sia stata richiesta dalle regioni al Governo, prima di procedere alla firma dell'accordo di cooperazione transfrontaliera: "l'atto in questione - scrive la Corte - non costituisce che l'ultimo passaggio istituzionale di un complesso programma comunitario di cooperazione transfrontaliera, che trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente e obbligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri (il più volte citato regolamento n. 1260 del 1999), ed ancora in successivi atti delle istituzioni comunitarie cui nel caso in esame lo Stato ha attivamente collaborato con la presentazione del programma alla Commissione, la predisposizione degli strumenti attuativi di diritto interno e la partecipazione di rappresentanti di diversi ministeri a tutta l'attività preparatoria".

Alla luce di tali conclusioni, si ritiene, pertanto, di poter affermare che anche le intese concluse da regioni ed enti locali con organismi omologhi di altri Paesi, comunitari od extra-comunitari, purché partecipanti a programmi comunitari, poiché sono poste in essere all'interno di quella "rete di compatibilità comunitaria" alla cui definizione lo Stato concorre attraverso la propria partecipazione al processo decisionale comunitario, non travalicano i limiti imposti dagli ordinamenti nazionali in materia di politica estera riservata allo Stato, purché si tratti di atti chiaramente e strettamente finalizzati a dare attuazione a programmi comunitari, in campi di attività che rientrano nelle attribuzioni dei predetti enti.

Sarebbe, quindi, sempre parafrasando le parole della Corte costituzionale italiana, "un adempimento formale privo di qualsiasi utilità", ogni forma di controllo preventivo da parte degli organi centrali dello Stato sulla partecipazione delle autonomie locali ad accordi con enti e istituzioni di altri Stati partecipanti ad un programma comunitario.

Infine, per gli stessi motivi appena richiamati di autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto all'ordinamento internazionale, é da rilevare che alle intese di cooperazione transfrontaliera stipulate dalle autonomie locali con enti territoriali interni ad altro Stato in esecuzione di un programma comunitario, non sono applicabili le disposizioni della Convenzione di Madrid del 21 maggio 1980: la Convenzione riguarda, infatti, i progetti volti a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali, mentre nei programmi comunitari non si tratta di stabilire generici rapporti di vicinato, quanto di attuare, in modo vincolato, gli strumenti destinati alla utilizzazione di fondi comunitari, che già trovano in fonti comunitarie derivate, direttamente applicabili nel diritto interno, la loro disciplina²⁵.

Pertanto, la conclusione di intese tra enti territoriali di diversi Stati nell'ambito di programmi comunitari di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale non è subordinata né alla previa stipulazione, da parte dello Stato, di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, né alla previa intesa con i rispettivi Governi.

Questa circostanza induce a ritenere che proprio la partecipazione alle politiche ed ai programmi dell'Unione europea sia la via principale per rafforzare la cooperazione tra i partner del progetto "CoRIn" nel campo del miglioramento delle politiche e dei processi di *governance* del settore primario, con particolare riferimento alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione.

²⁵ Così dispone sempre la Corte Costituzionale italiana nella citata sentenza n. 258 del 8.7.2004.