

INTRODUZIONE

Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) è oggetto del Regolamento (CE) n. 1082/2006 adottato a seguito di un prolungato *iter* legislativo. L'obiettivo perseguito con questo regolamento è, come si legge all'articolo 1, par. 2, quello di "facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, di seguito denominata «cooperazione territoriale» tra i suoi membri (...) al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale".

Peculiarità del GECT è la personalità giuridica: "Un GECT ha personalità giuridica" (articolo 1, par. 3), soluzione particolarmente opportuna nei casi in cui sia necessario dare una struttura concreta alla cooperazione.

La domanda che si pone in presenza di un siffatto strumento che raggruppa organizzazioni e discipline di più ordinamenti, riguarda la gestione del rapporto tra differenti norme di differenti ordinamenti. In particolare, se il Regolamento CE n. 1082/2006, recentemente modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013, sottolinea in più punti di prediligere il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale,¹ la direttiva 2014/24/UE, in materia di appalti pubblici, introduce all'articolo 39 ("*Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi*"), par. 5, lett. b, la possibilità per i GECT di applicare "le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui il soggetto congiunto esercita le sue attività".

La presente trattazione cerca di fare luce su questa possibilità. La tesi si articola in tre capitoli.

Il primo capitolo si occupa di presentare le origini del GECT e, in particolare, il processo che ha portato alla creazione di tale strumento.

Il secondo capitolo analizza la disciplina applicata al GECT, partendo dal diritto internazionale privato per arrivare all'ordinamento italiano.

¹ Tra cui anche l'articolo 2, par. 1, secondo periodo "Laddove ai sensi del diritto comunitario o del diritto internazionale privato sia necessario stabilire quale legislazione disciplini gli atti di un GECT, il GECT è trattato come un'entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale."

Il terzo capitolo, fulcro della trattazione, si preoccupa di analizzare l'eventuale applicazione dell'articolo 39, par. 5, lett. b) della direttiva 2014/24/UE, esaminando il significato attribuibile a tale disposizione e le conseguenze sotto un profilo giurisdizionale di applicazione da parte del giudice di una normativa che non sia la *lex fori*.

Nelle conclusioni si cercherà di individuare una potenziale formulazione di articolo da inserire nei documenti fondanti del GECT per l'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici di uno Stato membro del GECT non di sede sociale.

I

LE ORIGINI DEL GECT

1.1. Le origini del GECT

La cooperazione transfrontaliera regionale è figlia di un mutamento del modo di agire dell'Unione europea che, nel tempo, si è evoluto da una politica di coesione economica e sociale a una vera e propria politica regionale territoriale.² Il GECT, ossia il Gruppo europeo di cooperazione territoriale, rappresenta la concretizzazione di quel processo di integrazione il cui avvio si può far risalire alla Convenzione-quadro europea relativa alla cooperazione transfrontaliera tra autorità territoriali, promossa dal Consiglio d'Europa.³

Il GECT è da considerarsi uno strumento europeo innovativo sotto ogni profilo, perché permette di passare da una tradizionale collaborazione tra enti appartenenti a Stati diversi alla creazione di vere e proprie entità territoriali con un carattere transnazionale e fornite di personalità giuridica sotto un profilo comunitario.⁴ L'azione del GECT si inserisce nel contesto della *multilevel governance*, il cui spazio è simboleggiato dalla realtà macro-regionale e culturale che accomuna i territori che lo formano e conferisce “al cittadino europeo il senso di una pluralità di appartenenza”⁵ grazie ad un processo di integrazione che non viene calato dall'alto, creando quindi terreno fertile per una solidarietà di tipo europeo.⁶

² Cfr. ASARO, G., *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica* in “Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale”, giugno 2016, p. 5.

³ Cfr. PAPISCA, A., a cura di. *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale: nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, Venezia: Marsilio, 2009, p. 8.

⁴ Cfr. *ivi*, p. 7.

⁵ Cfr. *ivi*, p. 8.

⁶ *Ibidem*.

Come anticipato, il GECT affonda le proprie radici nel dialogo in seno al Consiglio d'Europa che in seguito ha trovato una sua concretizzazione nella Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali del 21 maggio 1980 e che all'articolo 1 stabilisce: "Ogni Parte contraente s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti. Essa s'adopererà a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna Parte"⁷. Tale Convenzione rappresenta pertanto la base legale per consentire agli enti territoriali locali appartenenti a Stati diversi di intensificare la cooperazione. Inoltre, l'introduzione di tale documento ha espanso gli interessi comuni da perseguire, sia per quanto riguarda gli interessi transfrontalieri (ovverosia quelli che adottano come parametro la contiguità dei territori di riferimento) sia per quanto riguarda gli interessi interterritoriali (cioè quelli che prevedono un superamento del predetto parametro).⁸

Ulteriore passaggio importante è costituito dall'affermazione del principio dell'autogoverno o *self-government* delle autorità locali nella Carta europea delle Autonomie locali del 15 ottobre

⁷ Come indica Papisca la creazione del GECT si è avuta grazie anche alla "pervicace, creativa advocacy condotta dal congresso delle autorità locali e regionali per la concreta attuazione del principio di «autonomia locale»" PAPISCA, A., a cura di. *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale: nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, cit. p. 13.

⁸ Vedi *ibidem* "Il successivo protocollo del 1998 introduce il concetto di *Inter-territorialità* quale estensione e superamento del limite della contiguità geografica nel criterio della *trans-frontalierità*. Ai sensi dell'articolo 1 di questo strumento giuridico per «cooperazione inter-territoriale» deve intendersi «qualsiasi azione concertata intesa a stabilire relazioni tra comunità autorità territoriali di due o più parti contraenti, *diverse dalle relazioni di cooperazione transfrontaliera* fra autorità limitrofe [*neighbouring*], compresa la conclusione di *accordi con comunità o autorità territoriali di altri Stati*». La categoria della transfrontalierità viene per così dire assorbita da quella della interterritorialità: l'articolo 5 precisa infatti che "l'espressione cooperazione transfrontaliera deve essere letta come cooperazione interterritoriale.". Di interesse in proposito è quanto indicato dal Protocollo alla Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali - A.C. 6168 (Progetti di legge Numero: 869) che nel Contenuto del disegno di legge di ratifica indica che viene eliminata la "previsione secondo cui gli enti territoriali autorizzati alla cooperazione transfrontaliera devono essere direttamente confinanti con uno Stato estero o distare 25 chilometri dalla frontiera, mentre se il confine tra l'Italia e lo Stato estero passa attraverso il mare territoriale, tale fascia viene calcolata "a partire dalla linea mediana dello stesso mare territoriale". Il ddl in esame prevede, invece, che gli enti territoriali italiani abilitati a realizzare forme di cooperazione transfrontaliera devono essere situati nelle regioni di confine (marittimo o terrestre) con Paesi del Consiglio d'Europa." Servizio Studi - Dipartimento affari esteri. «Protocollo alla Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali - A.C. 6168.» In Dossier di documentazione - Progetti di legge Numero: 869, di Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, 31/01/06.

1985, che all'articolo 2 dispone "Il principio dell'autogoverno locale deve essere riconosciuto nella legislazione nazionale e, ove possibile, nella Costituzione".⁹

Con queste parole il Consiglio d'Europa ha voluto elevare al massimo grado il principio dell'autogoverno locale, ammantandolo della veste costituzionale dello Stato in cui troverà applicazione. Ai fini della trattazione occorre prendere in esame anche l'articolo 4 della citata Carta che individua l'ambito di azione del principio di autogoverno locale, conferendo alle autorità locali il più ampio margine di discrezionalità nei limiti consentiti dalla legge, prevedendo ai commi 1 e 2 quanto segue: "1. I poteri e le responsabilità di base delle autorità locali sono prescritti dalla Costituzione o dallo statuto. Tuttavia, questa disposizione non impedisce l'attribuzione alle autorità locali di poteri e responsabilità per scopi specifici in conformità con la legge. 2. Le autorità locali hanno, nei limiti della legge, piena discrezionalità nell'esercitare la propria iniziativa su ogni questione che non sia esclusa dalla loro competenza o assegnata a qualsiasi altra autorità."¹⁰

In aggiunta, l'articolo 10 della Carta prevede un diritto di associazione degli enti locali non solo a livello nazionale ma anche internazionale, gettando le basi per quello che sarà il GECT. Segnatamente, l'articolo 10 stabilisce quanto segue: "1. Le autorità locali hanno il diritto, nell'esercizio dei propri poteri, di cooperare e, nei limiti posti dalla legge, di formare consorzi con altri enti locali per lo svolgimento di compiti di interesse comune. 2. Il diritto degli enti locali di appartenere ad un'associazione per la tutela e la promozione dei loro interessi comuni e di appartenere ad un'associazione internazionale di enti locali è riconosciuto in ogni Stato. 3. Le autorità locali hanno il diritto, alle condizioni stabilite dalla legge, di cooperare con le loro controparti presenti in altri Stati."¹¹

⁹ *European Charter of Local Self-Government*, Art. 2 *Constitutional and legal foundation for local self-government*, "The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution".

¹⁰ *European Charter of Local Self-Government*, Article 4 – Scope of local self-government "1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law. 2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority. 3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy. 4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law. 5. Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions. 6. Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly."

¹¹ *European Charter of Local Self-Government*, Article 10 – Local authorities' right to associate "1. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest. 2. The entitlement of local authorities to

È da sottolineare che la Carta non abbraccia una visione giuspositivista del concetto di decentralizzazione del potere dello Stato a livello locale, ma piuttosto ritiene che l'autogoverno abbia origine dall'ente locale in oggetto. Pertanto, con queste basi, argomento delle trattative tra Stato ed ente locale non sarà la natura autonoma dell'ente ma l'esercizio di tale autonomia.¹²

Tale concetto trova una conferma anche nelle parole del protocollo aggiuntivo alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concluso a Strasburgo il 9 novembre 1995, che, come si legge nell'articolo 1 stabilisce "1. Ogni Parte contraente riconosce e rispetta il diritto delle collettività o autorità territoriali sottoposte alla propria giurisdizione e indicate negli articoli 1 e 2 della Convenzione-quadro di concludere, nei settori di competenze comuni, accordi di cooperazione transfrontaliera con le collettività o autorità territoriali di altri Stati, secondo le procedure previste dai loro statuti, in conformità con la legislazione nazionale e nel rispetto degli impegni internazionali presi dalle Parti. 2. Un accordo di cooperazione transfrontaliera ricade esclusivamente sotto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali che lo hanno concluso". In tale Convenzione, inoltre, si trova un'anticipazione di quanto sarà in seguito regolamentato a livello europeo in merito alla personalità giuridica del GECT. Ai sensi dell'articolo 3, infatti, "Gli accordi di cooperazione transfrontaliera conclusi dalle collettività o autorità territoriali possono dare vita ad un organismo per la cooperazione transfrontaliera dotato o meno di personalità giuridica. Nell'accordo si indicherà se l'organismo, nel rispetto della legislazione interna e tenuto conto dei compiti attribuitigli, dovrà essere considerato, nell'ordinamento giuridico dello Stato cui appartengono le collettività o autorità che hanno concluso l'accordo, come un organismo di diritto pubblico o di diritto privato", ancora all'articolo 4 "[...] Le altre Parti contraenti cui appartengono le collettività territoriali facenti parte dell'accordo riconoscono la personalità giuridica dell'organismo, conformemente alla rispettiva legislazione nazionale. [...]" e all'articolo 5 "[...] Le Parti contraenti possono stabilire, se le rispettive legislazioni nazionali lo consentono, che l'organismo di cooperazione transfrontaliera è un organismo di diritto pubblico e che i suoi atti hanno, nell'ordinamento giuridico di ognuna delle Parti contraenti, lo stesso valore giuridico e

belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State. 3. Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States."

¹² PAPISCA, A., a cura di. *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale: nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, cit., p.14. Questa tesi sarà poi accolta anche dalla Sentenza della Corte costituzionale 18 luglio 2004, n. 238, secondo cui "Le regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come "delegate" dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato".

gli stessi effetti di atti compiuti dalle collettività o autorità territoriali che hanno concluso l'accordo”.

Queste premesse hanno portato all'elaborazione dei Regolamenti europei¹³ che disciplinano il GECT e che trovano la propria base giuridica nel titolo XVIII del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), relativo alla coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'articolo 174 prevede al primo capoverso che “Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale”. L'articolo in questione prosegue indicando che “l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”, dedicando una particolare attenzione “[...] alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni [...] transfrontaliere [...]”.

L'introduzione del GECT è da considerarsi portatrice di un nuovo modo di considerare la cooperazione; un modo più efficace, in quanto si tratta di uno strumento connotato da personalità giuridica, aspetto di grande rilievo,¹⁴ che consente di concretizzare quell'insieme di principi previsti dal sopracitato articolo 174 del TFUE, che altrimenti resterebbero ‘sulla carta’¹⁵.

¹³ Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, e il Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il Regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

¹⁴ Con riguardo alla personalità giuridica del GECT, ASARO G., *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica*, cit., pp. 21 ss. “Secondo quanto disposto dal Regolamento 1302/2013 (e prima ancora dal Regolamento 1082/2006) il GECT è dotato di personalità giuridica propria. Si tratta di una delle più importanti caratteristiche di questo strumento, poiché il mancato riconoscimento della personalità giuridica agli organismi di cooperazione territoriale ha rappresentato per lungo tempo uno dei principali ostacoli al loro efficace funzionamento. Sotto questo profilo il GECT si discosta da altri strumenti di diritto dell'Unione, come il gruppo europeo d'interesse economico (GEIE), considerato punto di partenza per migliorare l'operatività della cooperazione territoriale per la materia non commerciale. Riguardo quest'ultimo, infatti, spetta al legislatore nazionale stabilire se attribuire o meno al gruppo la personalità giuridica, nel GECT invece tale indicazione è obbligatoria. Ci si è interrogati sull'origine nazionale o di diritto dell'Unione europea di questa personalità. [...] è stato osservato che detta personalità è prevista direttamente dal Regolamento (articolo 1, par. 3) e che l'ottavo considerando rileva la necessità di «istituire uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consenta di creare, sul territorio della Comunità, gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica» [...] Altro tema sul quale si è dibattuto è quello della natura pubblica o privata della personalità giuridica. A favore della prima soluzione sembrano deporre i numerosi controlli cui il GECT è sottoposto, tuttavia occorre evidenziare come in molti ordinamenti funzioni *lato sensu* pubblicistiche possono essere svolte da enti costituiti in base al diritto privato e che al GECT è precluso l'esercizio di poteri autoritativi.

La conclusione più convincente pare quella secondo cui, ai fini del diritto dell'Unione europea, la natura pubblica o privata del GECT sia irrilevante, nella misura in cui non pregiudichi il perseguimento delle funzioni di cooperazione territoriale ad esso assegnate. Spetta a ciascun legislatore nazionale scegliere se attribuire natura giuridica pubblica o privata all'ente.

La maggior parte degli Stati riconduce la personalità giuridica del gruppo al diritto pubblico: così Francia, Spagna e Italia stessa. Grecia, Ungheria, Repubblica slovacca hanno invece attribuito al GECT natura privatistica.

¹⁵ Come indica Asaro “È con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che la politica di coesione ha ufficialmente acquisito una dimensione territoriale, che si è affiancata a quella economica e sociale: oltre alle dichiarazioni di portata generale contenute nei preamboli del TUE e del TFUE, il nuovo articolo 3 TUE stabilisce infatti che

Il GECT ha l'intento di consolidare la cooperazione tra enti appartenenti a Stati diversi, nel quadro della Politica di Coesione e, nello specifico, perseguendo l'obiettivo di cooperazione territoriale europea (CTE), "volto a promuovere la collaborazione tra i territori dei diversi Stati membri dell'UE mediante la realizzazione di azioni congiunte, scambi di esperienze e costruzione di reti tra attori nazionali, regionali e locali, al fine di promuovere uno sviluppo economico, sociale e territoriale armonioso dell'Unione Europea nel suo insieme".¹⁶ Quanto indicato nel documento dell'Agenzia per la Coesione territoriale lo si ritrova al comma 2 dell'articolo 1 del Regolamento (CE) 1082/2006 "L'obiettivo di un GECT è facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, di seguito denominata «cooperazione territoriale» tra i suoi membri [...] al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale".

Il regolamento introduce quindi un'importante definizione, la cooperazione territoriale, termine che racchiude in sé la cooperazione sia transfrontaliera che transnazionale e/o interregionale, passando dalla trans-frontalierità per arrivare al concetto della inter-territorialità.¹⁷

Il processo che ha portato alla creazione dei GECT non è stato tuttavia privo di ostacoli, come indicato dalla Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 29 luglio 2011: "Gli Stati membri, in particolare le collettività regionali e locali, hanno incontrato gravi difficoltà al momento dell'attuazione dei programmi di cooperazione territoriali a causa di legislazioni e procedure nazionali differenti e per l'aumento del numero di frontiere terrestri e marittime nell'Unione europea in seguito agli allargamenti del 2004 e del 2007.

Gli strumenti di cooperazione esistenti nell'ambito dell'Unione europea, come il gruppo europeo di interesse economico (GEIE), hanno in primo luogo lo scopo di sviluppare la cooperazione tra operatori economici piuttosto che tra autorità pubbliche. Inoltre, le strutture proposte dal

l'Unione «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri», mentre il nuovo Titolo XVIII sulla Coesione economica, sociale e territoriale contenuto nel TFUE stabilisce, all'articolo 174, che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite». ASARO G., *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica*, cit., p. 5

¹⁶ Si veda Agenzia per la Coesione territoriale, *La Cooperazione Territoriale Europea*, disponibile all'indirizzo web <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/la-cooperazione-territoriale-europea/> (consultato il giorno dicembre 29, 2020). Similmente il considerando n. 1 del Regolamento (CE) n. 1082/2006 "[...] Lo sviluppo armonioso del territorio della Comunità nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale comportano il potenziamento della cooperazione territoriale. A tal fine occorre adottare le misure necessarie a migliorare le condizioni in cui si attuano le azioni di cooperazione territoriale."

¹⁷ Vedi nota 7.

Consiglio d'Europa affinché le autorità regionali e locali cooperino al di là delle frontiere non sono state approvate in tutta l'Unione europea.

In questo contesto, il GECT è stato creato a livello dell'Unione europea quale strumento giuridico in grado di contribuire alla cooperazione territoriale al di là delle frontiere nazionali fornendo una base europea direttamente applicabile e durevole per le azioni da realizzare. Tutti gli Stati membri applicano integralmente il Regolamento GECT. La creazione di un GECT è facoltativa e il Regolamento GECT non impedisce ad alcuna istituzione di scegliere liberamente altre forme o formule di cooperazione territoriale con o senza personalità giuridica.

Il GECT è stato creato per rendere la cooperazione territoriale più strategica, ma anche più flessibile e più semplice. Un GECT dovrebbe ridurre le difficoltà incontrate dagli Stati membri e, in particolare, dalle collettività regionali e locali nella realizzazione e nella gestione di azioni di cooperazione territoriale a causa delle legislazioni e procedure nazionali diverse.¹⁸

¹⁸ Commissione europea, *L'applicazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, COM(2011) 462 definitivo, 29 luglio 2011. Come indica G. Asaro "Il GECT può dunque essere utilizzato laddove il programma che s'intende realizzare renda necessario il ricorso ad una forma di cooperazione strutturata. Vedi anche Parere d'iniziativa del Comitato delle regioni, Nuove prospettive per la revisione del Regolamento GECT (2011/C 104/02).

L'ambito privilegiato di ricorso a questo strumento coincide certamente con l'attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea attraverso i fondi strutturali, come confermano i numerosi riferimenti ai fondi contenuti nei *considerando* n. 4, 6 e 11 del Regolamento stesso e la tempistica con cui il Regolamento è stato approvato, contestualmente all'emanazione dei Regolamenti n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo (FSE), n. 1084/2006 relativo al Fondo di coesione (FC) e n. 1083/2006 recante disposizioni generali relative al FESR, FSE e FC. In particolare, l'articolo 18 del Regolamento n. 1080/2006 prevede che «gli Stati membri che partecipano ad un programma operativo nell'ambito dell'obiettivo cooperazione territoriale europea possono ricorrere al gruppo europeo di cooperazione territoriale [...] per affidargli la gestione del programma operativo conferendogli le competenze dell'autorità di gestione e del segretario tecnico congiunto».

Il Regolamento tuttavia si propone anche di «agevolare e accompagnare la realizzazione di azioni di cooperazione territoriale che non prevedono alcun contributo finanziario della Comunità» ASARO G., *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica*, cit., pp. 7-8.

II

QUADRO ATTUALE: LA DISCIPLINA APPLICATA AL GECT

II.1 Il GECT: dal diritto internazionale privato all'ordinamento nazionale italiano

L'applicazione della normativa nazionale a integrazione dei regolamenti comunitari nonché il loro rapporto con la convenzione e lo statuto dei GECT sono oggetto di analisi nel presente capitolo.

Il Regolamento (CE) n. 1082/2006 all'articolo 2 in materia di diritto applicabile al GECT, così come modificato a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 1302/2013, stabilisce quanto segue: "1. Gli atti degli organi di un GECT sono disciplinati:

- a) dal presente regolamento;
- b) dalla convenzione di cui all'articolo 8, se è espressamente autorizzato a farlo a norma del presente regolamento, e
- c) nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, dal diritto nazionale dello Stato membro in cui è ubicata la sede sociale del GECT.

Allorché sia necessario determinare il diritto applicabile ai sensi del diritto dell'Unione o del diritto internazionale privato, un GECT è considerato un'entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale.

1 bis. Le attività di un GECT relative allo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 7, paragrafi 2 e 3, all'interno dell'Unione sono disciplinate dal diritto dell'Unione applicabile e dal diritto nazionale specificato nella convenzione di cui all'articolo 8.

Le attività di un GECT cofinanziate dal bilancio dell'Unione rispettano i requisiti definiti dal diritto dell'Unione e nazionale concernente la sua applicazione.

2. Se uno Stato membro comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto applicabile di cui al paragrafo 1, lettera c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello Stato membro interessato”.

La novellata formulazione dell’articolo 2 ha portato delle novità in materia di diritto applicabile al GECT, con una netta ripartizione tra la normativa applicabile agli atti del GECT (regolamento, convenzione ove previsto dal regolamento, e diritto nazionale dello Stato in cui si trova la sede in via residuale per le materie non disciplinate, o disciplinate parzialmente dal regolamento) e la normativa applicabile alle attività del GECT (diritto dell’Unione applicabile e diritto nazionale specificato nella convenzione), laddove invece nella versione precedente veniva più genericamente indicato “*un GECT è disciplinato*”.¹⁹

La nuova formulazione²⁰ non sembra avere esteso il raggio di azione della disposizione, poiché quanto è stato proposto dalla Commissione²¹ non ha trovato spazio nella formulazione finale del regolamento. Infatti non facendo rientrare tra gli atti del GECT anche quelli relativi alle attività con rilevanza esterna (quali le attività contrattuali), si assiste ad una riduzione della portata applicativa articolo 2 attualmente in vigore, che attiene maggiormente alla “disciplina interna degli atti dei suoi organi”.²²

¹⁹ La precedente formulazione dell’articolo 2 era la seguente: “1. Un GECT è disciplinato:

- a) dal presente regolamento;
- b) ove espressamente autorizzato dal presente regolamento, dalle disposizioni della convenzione e degli statuti di cui agli articoli 8 e 9;
- c) nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, dal diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale.

Laddove ai sensi del diritto comunitario o del diritto internazionale privato sia necessario stabilire quale legislazione disciplini gli atti di un GECT, il GECT è trattato come un’entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale.

2. Se uno Stato membro comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto applicabile di cui al paragrafo 1, lettera c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello Stato membro interessato”.

²⁰ Cfr. ASARO G., *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica*, cit., p. 25, l’autore aggiunge inoltre che “lungi da offrire chiarimenti, darà probabilmente luogo a ulteriori difficoltà interpretative.”

²¹ “Le incertezze manifestate nella prassi indussero la Commissione, in sede di revisione del regolamento, a proporre l’estensione della portata applicativa della norma in esame tramite la seguente formula: «Un GECT, i suoi atti e le sue attività sono disciplinati [...]».

L’intervento del Parlamento europeo ha però cancellato il riferimento alle attività del GECT e aggiunto quello ai suoi organi, conducendo alla disposizione attuale presente nel Regolamento 1302/2013 («Gli atti degli organi di un GECT sono disciplinati [...]») e vanificando la proposta della Commissione”. ASARO G., *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica*, p. 25

²² ASARO G., *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica*, cit., p. 25, l’autore aggiunge “Tale conclusione può essere supportata tramite un raffronto con la disciplina concernente la Società europea (SE) e la Società cooperativa europea (SCE), nelle quali le disposizioni relative alle norme applicabili sono formulate in termini assai più ampi e definiscono la propria portata applicativa con riferimento alla globalità dei profili concernenti l’ente, e non soltanto alcuni di essi.” Vedi anche VELLANO M. *La cooperazione regionale nell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p.156