

**VERSO UN NUOVO STRUMENTO GIURIDICO COMUNITARIO  
BASATO SUL DIRITTO PUBBLICO  
VOLTO A FAVORIRE LA COOPERAZIONE TRANSEUROPEA  
TRA GLI ENTI TERRITORIALI  
DELL'UNIONE EUROPEA**

***Posizione conclusiva***

**1. Situazione di partenza**

La collaborazione tra gli enti territoriali regionali e locali di entrambi i lati delle frontiere statali ha ormai una lunga tradizione in Europa. La cooperazione transfrontaliera, soprattutto, esiste già da decenni. Tuttavia, negli ultimi 10 – 15 anni è stata anche attribuita notevole importanza alla collaborazione transnazionale ed interregionale nel quadro dei programmi UE.

La cooperazione al di là delle frontiere è quasi sempre nata in Europa seguendo attività particolari e/o iniziative di singole persone o gruppi di persone. Su questa base si sono sviluppati contatti regolari che, a loro volta, hanno avuto per risultato accordi di lavoro concreti, progetti, progettazione, strategie di collaborazione ed a strutture comuni.

L'esperienza ci insegna che i principi fondamentali per lo sviluppo delle strutture di cooperazione comuni al di là delle frontiere sono:

- Le strutture comuni dovrebbero nascere soltanto al fine di soddisfare le esigenze di ampliamento ed approfondimento della collaborazione. Non costituiscono il primo passo di una cooperazione.
- Le strutture comuni di collaborazione che implicano poteri decisionali dovrebbero garantire la parità delle parti di ciascun lato della frontiera.
- Per ogni tipo di cooperazione e, spesso, anche per ogni situazione geografica, occorre ricercare una soluzione pratica specifica della regione.

I nuovi rapporti politici, dalla fine degli anni Ottanta al nuovo millennio, per tutti gli anni Novanta, l'attuazione del mercato unico europeo con lo spostamento delle frontiere interne all'UE alle nuove frontiere esterne, i cambiamenti politici nei paesi dell'Europa centrale ed orientale ed il progressivo avvicinamento di questi paesi 'UE, che ha portato prima all'associazione ed infine all'adesione nel 2004, hanno ampliato ed approfondito la collaborazione sia transfrontaliera, che interregionale e transnazionale.

La politica regionale dell'UE ha chiaramente accelerato lo sviluppo della cooperazione al di là delle frontiere, in particolare attraverso l'iniziativa INTERREG, successivamente poi attraverso PHARE CBC, TACIS CBC (ed in casi puntuali MEDA e CARDS). L'UE appoggia numerosi programmi e progetti volti a risolvere problemi che ostacolano l'integrazione europea alle frontiere. In particolare, nell'ambito della collaborazione transfrontaliera, sono state create praticamente a tutte le frontiere interne all'UE ed esterne, in tutti i nuovi Stati aderenti, ma anche al di là, strutture comuni sul piano regionale/locale, sotto forma di organizzazioni con attività a lungo termine (Euroregioni e strutture analoghe).

Nonostante l'approfondimento costante della cooperazione tra gli enti territoriali di tutta l'Europa, la grande disparità nelle competenze, nelle strutture ed nei sistemi giuridici crea ancora spesso ostacoli importanti per la collaborazione.

## **2. Strumenti giuridici finora disponibili per facilitare la cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale**

Nonostante molti tentativi politici –non esiste finora uno strumento giuridico unitario su scala UE che possa essere applicato direttamente, in tutti gli Stati membri, alla cooperazione transfrontaliera, interregionale o transnazionale.

Sono state cercate soluzioni giuridiche soprattutto nella collaborazione transfrontaliera, dove si manifesta l'esigenza più pressante. Ne sono esempio:

- l'Accordo nordico (1977) in materia di collaborazione transfrontaliera a livello comunale;
- accordi multilaterali interstatali, come la convenzione quadro di Madrid del Consiglio d'Europa con i suoi protocolli supplementari, che però non è direttamente applicabile, ma fissa un quadro che dev'essere reso applicabile tramite accordi statali bilaterali o trilaterali;
- accordi statali bilaterali, quali ad esempio l'accordo Benelux, l'accordo tedesco-olandese di Anholt o l'accordo di Karlsruhe (tutti basati sulla convenzione quadro di Madrid), che facilitano la cooperazione in seno alle strutture transfrontaliere regionali/locali e rendono possibile l'attuazione di programmi transfrontalieri sulla base del diritto pubblico;
- molteplici convenzioni e trattati, accordi, protocolli a livello bilaterale e trilaterale, che coinvolgono enti territoriali nazionali e/o regionali e locali. Spesso questi contengono dichiarazioni d'intenti finalizzate a collaborazioni di buon vicinato, partnership, ecc. Offrono la possibilità di presentare raccomandazioni, ma non delegano alcun potere di decisione alle strutture transfrontaliere;
- accordi regionali/locali che hanno portato alla costituzione di numerose comunità di lavoro in aree di confine o transfrontaliere (Euroregioni e strutture analoghe) alle frontiere interne ed esterne dell'UE;
- collaborazioni basate su progetti specifici, facilitate essenzialmente da accordi bilaterali diretti a livello regionale/locale e, in alcuni casi, da strumenti giuridici europei e nazionali (p.e.: EIWG, società ad economia mista);

Alle strutture volte alla cooperazione interregionale e transnazionale, sorte in tempi recenti, essenzialmente nel quadro dei programmi INTERREG B e C, manca ancora in larga misura l'aspetto giuridico vincolante. Mancano gli strumenti giuridici di cooperazione che potrebbero offrire gli appigli necessari.

A livello regionale/locale si può affermare in conclusione che, al di là delle frontiere, la cooperazione strategica a lungo termine avviene oggi essenzialmente sul piano del diritto privato. Lungo il corso del Reno esistono soltanto tre consorzi di diritto pubblico finalizzati alla collaborazione strategica transfrontaliera in generale. A livello di progetto la collaborazione basata sul diritto pubblico è più facile (approvvigionamento d'acqua in comune, raccolta rifiuti comune, parco naturale comune), perché i contenuti ed i poteri, in questo caso, sono limitati e pertanto

facilmente controllabili. Non vi sono forme di cooperazione di diritto pubblico a livello interregionale e transnazionale.

Gli ostacoli principali che si frappongono alla cooperazione al di là delle frontiere vanno ricercati nella diversità delle competenze nazionali, delle strutture amministrative e dei sistemi giuridici, che consentono – o non consentono – agli enti regionali/locali di partecipare direttamente alla cooperazione al di là delle frontiere e, di conseguenza, anche alla gestione di programmi. A sua volta, quanto precede si rispecchia nel livello attuale di concentrazione/decentramento della gestione di programmi comuni UE.

### **3. Bisogno crescente di possibilità di cooperazione basate sul diritto pubblico**

E' ovvio che non tutte le forme di cooperazione al di là delle frontiere esigono una base giuridica elaborata nei minimi dettagli. Per esempio, certi partenariati, come quelli che assumono la forma di scambi di esperienze, funzionano benissimo senza ostacoli giuridici.

Si constata, d'altro lato, che la collaborazione al di là delle frontiere tra enti regionali e locali è oggi tutt'altro che marginale e va ben oltre l'informazione e lo scambio di esperienze. L'esigenza di una cooperazione garantita cresce con l'integrazione europea. Pertanto la collaborazione al di là delle frontiere non è vista innanzi tutto come politica estera nazionale, ma come una politica interna europea. Le battaglie, spesso sfinenti, condotte in passato a livello regionale e locale contro le autorità nazionali, per sapere se fosse consentito o meno collaborare, in quali condizioni, e fino a dove potesse spingersi la collaborazione, sono ampiamente superate dalla pratica.

Gli ultimi 15 anni, in particolar modo per effetto dei programmi UE d'incentivazione di tutte le forme di cooperazione, hanno notevolmente rafforzato la consapevolezza della sussidiarietà e del partenariato tra gli attori locali, regionali, statali, nazionali ed europei. Oggi non si tratta più di lottare per possibilità di agire al di là delle frontiere a livello regionale e locale, ma si tratta di stabilire una cooperazione permanente al di là delle frontiere con garanzie nazionali ed europee, non soltanto sotto l'aspetto politico, ma anche legale.

### **4. Il valore aggiunto di una base di diritto pubblico per la collaborazione al di là delle frontiere**

Reti e forme di cooperazione durevoli sul piano transfrontaliero, transnazionale ed interregionale creano un notevole valore aggiunto europeo, politico, istituzionale, economico e socioculturale. Simili forme di cooperazione migliorano la struttura della "Europa dal basso", integrando così in modo molto efficiente le azioni delle istituzioni statali, interstatali e soprastatali.

Una base di diritto pubblico per la cooperazione al di là delle frontiere significa:

- la garanzia che, in futuro, possa esserci cooperazione in qualsiasi momento, in qualsiasi luogo, per qualsiasi aspetto ed in qualsiasi forma;

- che la cooperazione non dipenda da maggioranze variabili o da opinioni a livello statale, politico e/o amministrativo;
- che diventi ampiamente possibile una cooperazione strategica duratura;
- che gli enti territoriali regionali e locali possano esercitare un controllo democratico nell'ambito di strutture comuni su ciò che effettivamente succede nella cooperazione al di là delle frontiere;
- coinvolgimento delle parti sociali e dei cittadini, in forma vincolante;
- decisioni vincolanti dei membri della cooperazione ed attuazione delle stesse in comune;
- possibilità di delegare compiti e responsabilità a forme di cooperazione regionali/locali;
- che alla base della cooperazione non vi sia il minimo denominatore comune (ciascuno ha la possibilità di lavorare soltanto nei limiti delle rispettive competenze nazionali), ma che si possa cooperare in maniera ampia;
- che questa cooperazione ampia comprenda anche la gestione di programmi UE;
- che si renda possibile il decentramento di programmi UE in quanto le strutture di cooperazione regionali/locali dispongono di una base di diritto pubblico e possono assumersi responsabilità e compiti di gestione;
- che possano esistere una competenza territoriale comune, finanze comuni, gestione comune del personale, ecc.;
- che una struttura di cooperazione di diritto pubblico sia soggetta ad un controllo di diritto pubblico.

##### **5. Questo valore aggiunto si può ottenere migliorando lo strumento giuridico o ricorrendo a soluzioni speciali per i programmi UE?**

La convenzione quadro di Madrid, l'accordo nordico, i trattati statali bilaterali e trilaterali, le convenzioni e gli accordi sono stati utili ed efficaci, spianando la strada alle prime forme vincolanti di cooperazione. Essi contengono tuttavia un numero talmente elevato di norme e vincoli che soltanto con grande dispendio di tempo e, certamente, non prima del 2007, ne potrà essere possibile l'armonizzazione, anche parziale, in modo da creare nell'UE condizioni di partenza abbastanza simili per una cooperazione al di là delle frontiere.

Le soluzioni attualmente previste nel diritto UE, quali la „Associazione europea d'interesse economico“ (EEIG) o la „Associazione europea di cooperazione“ tra cooperative (AEC) sono innanzi tutto finalizzate a forme di cooperazione economica od a partenariati pubblico-privati basati sul diritto privato. Anche queste dovrebbero essere modificate ed adattate al fine di creare una base adeguata per il coinvolgimento degli enti territoriali regionali e locali ed una forma semplice per la loro cooperazione paneuropea al di là delle frontiere. Sulla base attuale non è possibile una cooperazione di diritto pubblico.

Sembra anche poco opportuna la creazione di uno strumento giuridico UE specialmente concepito per la cooperazione nel quadro dei programmi INTERREG:

- non può essere applicato ad altri programmi di cooperazione UE, diversi da INTERREG, senza necessità di modifiche.

- quando INTERREG venisse sostituito da un altro strumento (come ad esempio ora per la cooperazione territoriale nella terza relazione sulla coesione), dovrebbe essere creato un nuovo strumento giuridico UE.
- per i programmi UE attinenti alla cooperazione non v'è alcuno strumento giuridico per la cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale che si rende successivamente necessaria.
- v'è il rischio di doppioni nelle strutture costituite: uno strumento giuridico applicabile soltanto ad INTERREG istituisce strutture di cooperazione che entrano in concorrenza con quelle decentrate per la cooperazione transfrontaliera (p.e. Euroregioni e strutture simili, che già gestiscono programmi INTERREG), che spesso danno ottimi risultati.

Il miglioramento di strumenti giuridici esistenti o la soluzione specifica per programmi UE non sono in grado di offrire il valore aggiunto desiderato. Occorre pertanto una soluzione giuridica nuova e di vasta portata.

## **6. Un nuovo strumento giuridico UE (ex novo) per la cooperazione al di là delle frontiere – Soluzione dei problemi**

E' evidente l'esigenza (soprattutto per la collaborazione transfrontaliera) di un nuovo strumento giuridico UE che fornisca nuove basi di diritto pubblico alla cooperazione al di là delle frontiere e renda possibile in generale ogni forma di cooperazione, con l'inclusione anche dei programmi e progetti ausiliari UE. Detto strumento giuridico dovrebbe essere adatto sia per la cooperazione strategica a lungo termine (per esempio in strategie e programmi), che per la cooperazione nell'ambito di progetti. Questo offre maggior valore aggiunto sia per l'integrazione europea, sia per la cooperazione decentrata degli enti territoriali regionali/locali.

Un nuovo strumento di diritto comunitario creerebbe delle basi giuridiche omogenee, direttamente applicabili in tutti gli Stati membri dell'UE per una cooperazione transeuropea decentrata di tipo transfrontaliero, interregionale o transnazionale, a livello di enti locali regionali/locali. Detto strumento giuridico potrebbe inoltre essere applicato anche alle frontiere esterne dell'UE, grazie a trattati con i vicini prossimi.

Uno strumento di questo tipo dev'essere solidamente radicato nelle fondamenta giuridiche dell'UE. Per questo vi sono due possibilità:

- articolo 159 (III) del Trattato UE (Titolo VII - Coesione economica e sociale, modificato dal Trattato di Nizza).
- articolo 308 del Trattato UE (consente azioni non contemplate nelle ordinanze del Trattato) e, in caso di un'unica entrata in vigore, articolo III-117 (III del Trattato per la Costituzione europea, articolo relativo alla coesione economica, sociale e territoriale).

Il nuovo strumento giuridico UE dovrebbe applicarsi tramite uno specifico Regolamento UE, poiché soltanto in questo modo si ha un nuovo diritto, direttamente applicabile (ex novo) senza che occorran lunghi processi di trasformazione (quindi non una direttiva UE). Il Regolamento stabilisce le norme generali per una cooperazione decentrata di enti locali regionali/locali sulla base del diritto pubblico (UE) per tutte le forme di cooperazione (transfrontaliera, interregionale e transnazionale), sia per la cooperazione strategica a lungo termine, sia per la

cooperazione ai progetti, in qualsiasi momento, qualsiasi luogo, qualsiasi aspetto e qualsiasi forma. Esso permette di non limitare la collaborazione alla competenza giuridica attribuita agli enti regionali/locali nel rispettivo contesto nazionale, ma di configurarla in maniera globale.

Le forme di cooperazione al di là delle frontiere possono prendere decisioni congiunte vincolanti per i membri a livello regionale/locale. Queste vengono attuate nell'ambito delle rispettive competenze e strutture al di là delle frontiere. Occorre qui dunque circumnavigare gli scogli dei molteplici accordi interstatali che, finora, hanno limitato i campi della collaborazione al minimo denominatore comune delle competenze degli enti territoriali.

Si propongono due strumenti giuridici „ex-novo“:

- **„Consorzio europeo di diritto pubblico“** („Syndicat européen de coopération à vocation spécifique“ o „European Special Purpose Association“) - chiamato ESPA (dalla sigla inglese), destinato in particolar modo alla cooperazione strategica a lungo termine (inclusi i programmi UE). E' particolarmente adatto alla cooperazione strategica a lungo termine in generale, ma si applica anche alla collaborazione su progetti (transfrontaliera, interregionale e transnazionale).
- **„Accordo europeo di diritto pubblico“** („Accord européen de droit publique“ o „European Public Law Agreement“), chiamato EPLA (dalla sigla inglese). Non è „pesante“ come un consorzio ed è più che altro adatto per forme di cooperazione meno intensive ed estese. L'EPLA dovrebbe inoltre proporre diverse opzioni di soluzioni giuridiche nel quadro della cooperazione.

Queste due soluzioni permettono a ciascun ente locale regionale/locale di scegliere la soluzione di diritto pubblico più adatta alle sue capacità e possibilità, nonché al grado di sviluppo della cooperazione, sia che si tratti di una collaborazione transfrontaliera che interregionale o transnazionale. Non sono escluse le forme di cooperazione esistenti, né i trattati. Con lo strumento giuridico ex novo l'UE crea le basi e fissa le condizioni che consentono di costituire un consorzio di diritto pubblico o di stipulare un accordo di diritto pubblico e di registrarlo a livello nazionale con riferimento al diritto UE. Il Regolamento UE non entra nei particolari, ma descrive semplicemente le condizioni generali da rispettare. Questo permette una flessibilità in funzione delle diverse condizioni esistenti sul territorio europeo.

Il nuovo strumento giuridico UE non istituisce un nuovo livello amministrativo, ma con esso viene offerto uno strumento che permette di risolvere i problemi che sussistono nella cooperazione al di là delle frontiere.

Detto strumento giuridico risolve, tra l'altro

- la questione dell'applicazione dei diritti sovrani al di là delle frontiere, senza limitazione delle competenze statali,
- la questione della responsabilità finanziaria verso l'esterno (per esempio nei confronti dello Stato e dell'UE),
- le questioni della responsabilità verso l'interno (responsabilità dei membri per le decisioni e gli impegni comuni),
- la questione della personalità giuridica e della sovranità personale, della sede, della competenza territoriale, ecc.

Così, ad esempio, un membro di un consorzio può attuare al di là della frontiera una decisione comune presa in nome e per conto del consorzio di un membro.

Questo nuovo strumento giuridico UE, con le sue soluzioni specifiche, non assicura soltanto una cooperazione decentrata generale degli enti territoriali al di là delle frontiere, ma anche la messa a punto, la gestione ed il controllo comuni di programmi UE a livello regionale/locale. Né le autorità nazionali, né le autorità UE possono, è vero, essere membri di una struttura di cooperazione di diritto pubblico decentrata. Tuttavia, sulla base del nuovo strumento giuridico, le strutture di diritto pubblico decentrate possono stipulare con questi importanti partner di programma una "convenzione europea di diritto pubblico" (EPLA) per la messa a punto, la gestione e l'attuazione di programmi UE. Detta convenzione, sulla base del diritto pubblico, regolerebbe le relazioni tra la struttura di cooperazione decentrata che gestisce il programma e le autorità nazionali, anch'esse coinvolte, nonché l'UE (ad esempio, in materia di definizione di compiti, obblighi, rapporti giuridici tra i partner del programma, responsabilità, gestione amministrativa e finanziaria).

I programmi migliori – in base alle valutazioni fatte finora da INTERREG – nell'UE, con strutture effettivamente decentrate e transfrontaliere, conti comuni, progetti effettivamente transfrontalieri, gestione comune, finanziamento comune e responsabilità comune provano che questo è possibile e funziona bene.

## **7. Conclusioni**

Le soluzioni giuridiche proposte, attraverso un Regolamento UE, tengono conto delle esigenze e dei desideri dell'Unione europea e di quelli degli enti locali e regionali. Sono sufficientemente coerenti e flessibili perché in futuro la collaborazione decentrata degli enti regionali/locali su una base di diritto pubblico diventi uno strumento importante dell'integrazione europea. Il Regolamento UE rappresenta una proposta agli enti regionali/locali diretta ad utilizzare questo strumento. Tuttavia non è obbligatorio ricorrervi.

Poiché probabilmente dovrà essere scelto come base giuridica l'articolo 308 del Trattato UE, che richiede l'unanimità, l'attuazione di questo strumento giuridico nella pratica dipenderà decisamente dalla volontà di tutti i partecipanti, soprattutto negli Stati membri.

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*