

Ilaria Ottaviano è Post-doc Research Fellow in Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma Tre.

È Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea.

È membro dell'Editorial Staff della rivista giuridica "European Papers" ed è stata membro del Board of Editors della rivista giuridica "Gli stranieri".

Titolare di contratti integrativi di insegnamento in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Roma Tre e presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) di Roma, ha svolto attività di docenza anche presso l'Università degli studi "D'Annunzio" di Chieti-Pescara.

È socio della Società Italiana di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea. È stata Visiting Scholar presso l'Université des Etudes Panthéon-Assas de Paris (Paris II) - Francia; il Centre International de Formation Européenne, Institut Européen des Hautes Etudes Internationales, Nice - Francia; la Dimitrie Cantemir Christian University, Bucarest - Romania; la University of National and World Economy, Sofia - Bulgaria; l'European University Institute, Firenze - Italia.

Avvocato dal 2002. Ha lavorato presso il Consiglio d'Europa, Direzione Generale Affari Giuridici, Strasburgo, Francia; la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, il Ministero degli Affari Esteri - Servizio del Contenzioso Diplomatico e Direzione Generale Italiani all'estero e Politiche Migratorie.

È autore di diverse pubblicazioni in materia di Diritto dell'Unione europea.

ISBN 978-88-6611-592-2



9 788866 115922

€ 35,00




CACUCCI EDITORE
BARI

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

13

ILARIA OTTAVIANO

Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea



Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea

ILARIA OTTAVIANO

In copertina: R. MAGRITTE, *L'heureux donateur*, 1966

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

————— 13 —————

ILARIA OTTAVIANO

**GLI ACCORDI DI COOPERAZIONE
TERRITORIALE NELL'UNIONE
EUROPEA**



CACUCCI
EDITORE
2017

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2017 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

A Giorgio
Ai nostri bambini

INDICE

Premesse terminologiche e brevi cenni storici	XIII
Oggetto dell'indagine: sistema sovranazionale e principio di territorialità nella cooperazione <i>cross-border</i> fra enti territoriali	XIX

SEZIONE I

LA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DEGLI ACCORDI DI COOPERAZIONE FRA ENTI PUBBLICI TERRITORIALI DI STATI DIVERSI

CAPITOLO I

GLI ELEMENTI CARATTERIZZANTI GLI ACCORDI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE

1. Natura soggettiva pubblica degli enti stipulanti. Legittimazione attiva rispetto agli accordi di cooperazione	3
1.1 Gli enti territoriali nell'ordinamento giuridico del Consiglio d'Europa	4
1.1.1 La Carta europea dell'autonomia locale ed il suo Protocollo addizionale	6
1.2 Gli enti territoriali nel sistema dell'Unione europea	9
1.2.1 Elementi d'incrinazione del principio d'indifferenza rispetto all'articolazione interna degli Stati	11
1.2.1.1 Enti territoriali e politica regionale dell'Unione europea	14
1.2.1.2 Enti territoriali e <i>governance</i> multilivello	22
1.2.1.3 Enti territoriali e autonomia degli interessi ai fini della legittimazione attiva davanti al giudice sovranazionale. Nuovi elementi di incrinazione del principio di indifferenza	25
2. Finalità pubblicistica degli accordi di cooperazione	27
3. Presenza di elementi di estraneità. <i>Rinvio</i>	33

CAPITOLO II
LA RICOSTRUZIONE DELLA NATURA DEGLI ACCORDI DI
COOPERAZIONE TERRITORIALE

1. La prospettiva internazionalistica: il diritto internazionale quale norma abilitativa preliminare delle operazioni di cooperazione	39
1.1 La Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera del 1980	39
1.1.1 Modelli di accordi interstatali allegati alla Convenzione di Madrid	44
1.1.2 Accordi bilaterali e multilaterali stipulati in attuazione della Convenzione di Madrid.	48
1.2 I protocolli addizionali alla Convenzione di Madrid	52
1.2.1 Primo Protocollo	52
1.2.2 Secondo Protocollo	53
1.2.3 Terzo Protocollo	54
1.3 Esclusione della natura internazionale degli accordi di cooperazione fra enti territoriali di Stati diversi. Indifferenza per la capacità internazionale degli enti pubblici locali	60
2. La teoria contrattuale	69
2.1 La previsione di contratti-tipo negli allegati alla Convenzione di Madrid, regolati dal diritto nazionale di uno degli Stati degli enti territoriali stipulanti	73
2.2 La previsione unilaterale, nei diritti interni degli Stati, di regole per la realizzazione di azioni di cooperazione <i>cross-border</i>	76
2.2.1 I <i>districts européens</i> francesi	77
2.2.2 Il <i>consorcio</i> spagnolo	79
2.2.3 Il “potere estero” delle Regioni italiane	80
2.3 La sperimentazione legislativa riconosciuta agli enti territoriali da alcuni sistemi giuridici nazionali	84
2.4 La natura pubblica o privata del diritto interno richiamato	85
3. La teoria sovranazionale: l’incidenza del diritto dell’Unione europea in materia	88
3.1 La competenza materiale dell’Unione in materia di cooperazione territoriale	89
3.2 La progressiva elaborazione di un nucleo di norme autonome ed uniformi per la cooperazione territoriale	99
3.2.1 Il regolamento GECT, che istituisce norme parzialmente uniformi per la creazione di organismi di cooperazione territoriale	100

3.2.1.1	La base giuridica del regolamento GECT	103
3.2.1.2	Il procedimento nazionale di attuazione del regolamento GECT	113
3.2.1.2.a	L'attuazione del regolamento in Italia	118
3.2.1.3	Personalità giuridica di diritto dell'Unione	121
3.2.1.4	Le norme materiali uniformi	126
3.2.1.4.a	Il procedimento di costituzione e la struttura minima dell'organismo	126
3.2.1.4.b	La <i>membership</i> . L'eventuale partecipazione statale per la costituzione di organismi di cooperazione territoriale	126
	(<i>Segue</i>). Possibilità di adesione anche per enti territoriali di Paesi terzi	129
	(<i>Segue</i>). Eventuale partecipazione privata alla costituzione di gruppi di cooperazione	130
3.2.1.4.c	La disciplina materiale in tema di responsabilità	132
3.2.2	La proposta di un nuovo quadro giuridico che autorizzi l'individuazione di una disciplina (materiale) uniforme <i>ad hoc</i> per specifici progetti transfrontalieri	135
	Conclusioni prima parte	140

SEZIONE II

L'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO NEGLI ACCORDI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO I

EROSIONE DEL PRINCIPIO DI TERRITORIALITÀ NELL'UNIONE EUROPEA

1.	Principio di sovranità e sistema sovranazionale dell'Unione europea. Gli Stati membri <i>Herren der Verträge</i>	148
1.1	La ricostruzione dei rapporti fra ordinamenti nel sistema dell'Unione secondo le tradizionali categorie di monismo e dualismo e la mancata incidenza sul principio di sovranità	152
1.2	Il Pluralismo giuridico, fra valorizzazione del concetto di autonomia e bilanciamento di principi e ordinamenti	155
2.	Il principio di territorialità	161
2.1	La territorialità del diritto pubblico	163

3. L'ordinamento dell'Unione quale spazio giuridico coordinato, sostrato teorico per l'applicazione extraterritoriale del diritto pubblico straniero	167
3.1 L'extraterritorialità degli effetti degli atti amministrativi nazionali: il mutuo riconoscimento	169
3.2 L'extraterritorialità nel controllo degli atti amministrativi	172

CAPITOLO II

METODI PER LA SOLUZIONE DI CONFLITTI FRA DIRITTI AMMINISTRATIVI DI STATI DIVERSI

1. Il diritto amministrativo internazionale (<i>Internationales Verwaltungsrecht</i>)	176
2. La posizione della dottrina internazionalistica. Crisi dell'autonomia fra diritto pubblico e diritto privato	180
2.1 L'applicabilità dei criteri conflittuali internazionalprivatistici nei conflitti normativi nelle relazioni transnazionali fra enti pubblici	181
2.1.1 I conflitti di giurisdizione	187
3. Eccezioni all'immunità dalla giurisdizione amministrativa. Emersione della distinzione fra attività <i>iure imperii</i> e <i>iure privatorum</i>	188
3.1 La separazione fra <i>compétence</i> e <i>fond</i> in materia amministrativa in alcune pronunce di organi giurisdizionali interni	192
4. L'influenza dell'ordinamento sovranazionale dell'Unione europea: la flessibilizzazione dei criteri di collegamento	199
4.1 La nozione di materia civile e commerciale quale elemento di delimitazione del campo di applicazione di alcuni strumenti internazionalprivatistici dell'Unione europea nella giurisprudenza della Corte di giustizia	200
4.2 Il mutuo riconoscimento quale autonomo criterio di collegamento fra ordinamenti	205
4.3 I criteri di collegamento in materia di appalti pubblici che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	207

CAPITOLO III

GLI SPECIFICI CRITERI DI COLLEGAMENTO NEGLI ACCORDI ISTITUTIVI DI ORGANISMI DI COOPERAZIONE

1. Nascita ed evoluzione degli organismi di cooperazione frontalieri	213
2. Gli organismi di cooperazione territoriale nel sistema creato dalla Convenzione di Madrid e dai suoi protocolli addizionali	214
2.1 Le indicazioni relative alla legge applicabile nel terzo Protocollo	

aggiuntiva alla Convenzione di Madrid	218
2.1.1 Il regime di responsabilità	218
2.1.2 La legge applicabile ai controlli amministrativi e finanziari	219
2.2 Competenza giurisdizionale e legge applicabile alle controversie	220
2.2.1 Arbitrato	223
3. Gli organismi di cooperazione <i>cross border</i> nell'ordinamento dell'Unione europea	225
3.1 Gli strumenti opzionali dell'Unione europea, quali quadri di riferimento per l'istituzione del GECT	227
3.2 La portata del regolamento GECT	231
3.3 I criteri di collegamento nel regolamento GECT. La progressiva emersione di autonomia della volontà in capo agli enti territoriali partecipanti	234
3.3.1 La preferenza accordata alla legge della sede	239
3.3.1.1 Trasferimento della sede	242
3.3.2 La legge applicabile agli appalti pubblici transfrontalieri posti in essere dal GECT	247
3.3.3 La legge applicabile al personale degli organismi cooperativi	253
3.4 Competenza giurisdizionale e organismi di cooperazione	258
3.4.1 Il ruolo della Corte di giustizia	259
4. La Convenzione Benelux 2014	261
4.1 I criteri di collegamento	261
4.1.1 La legge applicabile in caso di attribuzione di competenze di regolamentazione o amministrative	262
4.1.2 Le norme applicabili al personale	263
4.1.3 Le norme applicabili in materia di controlli	263
4.2 La competenza giurisdizionale	264
5. Comparazione fra gli strumenti: considerazioni conclusive	264
Conclusioni	269
Bibliografia	275

PREMESSE TERMINOLOGICHE E BREVI CENNI STORICI

La locuzione “accordo di cooperazione territoriale” indica un movimento di partenariato, una misura concertata di carattere amministrativo, tecnico, economico, sociale o culturale fra articolazioni amministrative sub-statali di Stati diversi. Nel presente lavoro il termine intende abbracciare in via omnicomprensiva gli accordi stipulati da enti territoriali interni ad uno Stato dotati di personalità giuridica, variamente definiti dalla dottrina e dalla legislazione europea: Regioni¹, autorità regionali o locali²; autorità o collettività territoriali³; collettività regionali o locali⁴. L’espressione inoltre è utilizzata nel senso attribuitogli dalla normativa dell’Unione⁵, che vi include le tre modalità in cui tale coope-

¹ Art. 305 ss. TFUE, che disciplinano struttura e funzionamento del Comitato delle Regioni, assemblea rappresentativa delle autorità regionali e locali istituita nel 1994 e rafforzata dal Trattato di Lisbona.

² U. BEYERLIN, *Transfrontier Cooperation between Local and Regional Authorities*, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 6, Amsterdam, p. 350 ss.

³ N. LEVRAT, *Le droit applicable aux relations transfrontières entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, 1994; M. AUDIT, *Les Conventions transnationales entre personnes publiques*, Paris, 2002.

⁴ Il Consiglio d’Europa definisce quali collettività regionali: “le collettività territoriali poste tra il potere centrale e le collettività locali. Ciò non implica necessariamente l’esistenza di una relazione gerarchica fra collettività regionali e locali” (Quadro di riferimento del Consiglio d’Europa per la democrazia regionale, Presentato ai Ministri europei responsabili delle collettività locali e regionali – Utrecht, 16-17 novembre 2009, p. 13. Anche il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea utilizza tale locuzione, nell’art. 170, dedicato alle reti transeuropee: “per consentire ai cittadini dell’Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall’instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l’Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia”. Per un approfondimento sulla nozione di accordo in materia v. N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infraétatiques*, Paris, 1994, p. 178; L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, 2007, p. 8; M. AUDIT, *Les conventionnes transnationales entre personnes publiques*, Paris, 2002, p. 266 ss.; S. LEMAIRE, *Les contrats internationaux de l’Administration*, Paris, 2005.

⁵ Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale

razione può estrinsecarsi: transfrontaliera⁶, transnazionale⁷ e interregionale⁸. Il riferimento agli “accordi” e non ai “programmi di cooperazione territoriale” vale infine a qualificare in via autonoma siffatte modalità di concertazione da quelle realizzate nell’ambito dell’obiettivo di cooperazione territoriale europea⁹.

Il fenomeno non è nuovo nella storia, in particolare nel continente europeo che, è stato notato, tende “à *désacraliser*” i confini nazionali¹⁰ e a ridurre “*le drammatisme*” delle frontiere in un contesto di buon vicinato¹¹, e fra Stati Uniti e Canada¹², progressivamente evolvendosi da rapporti di frontiera a comprendere aree geografiche sempre più vaste¹³.

all’obiettivo di cooperazione territoriale europea, *GUUE* L 347 del 20 dicembre 2013, p. 259 ss.

⁶ Art. 2, par. 1, n. 1), reg. (UE) n. 1299/2013, cit., che identifica la cooperazione transfrontaliera come quella “fra regioni limitrofe per promuovere lo sviluppo regionale integrato fra regioni confinanti aventi frontiere marittime e terrestri in due o più Stati membri o fra regioni confinanti in almeno uno Stato membro e un paese terzo sui confini esterni dell’Unione”.

⁷ Art. 2, par. 1, n. 2), reg. (UE) n. 1299/2013, cit., secondo cui tale modalità di cooperazione avviene “su territori transnazionali più estesi, che coinvolge partner nazionali, regionali e locali e comprende anche la cooperazione marittima transfrontaliera nei casi che non rientrano nella cooperazione transfrontaliera, in vista del conseguimento di un livello più elevato di integrazione territoriale di tali territori”.

⁸ Art. 2, par. 1, n. 3), reg. (UE) n. 1299/2013. Tale cooperazione non è caratterizzata da prosimità geografica, ma da specifici ambiti tematici, potendo realizzarsi anche fra enti territoriali privi di una frontiera marittima o terrestre comune.

⁹ La Cooperazione Territoriale Europea (CTE) si inserisce nel panorama degli interventi programmati dall’Unione europea per il rafforzamento della politica di coesione economica, sociale e appunto territoriale ai fini della riduzione dei divari fra i livelli di sviluppo dei suoi territori. Essa consiste in una modalità proceduralizzata di intervento dell’Unione, che consente il finanziamento di programmi e progetti di collaborazione e di investimento congiunto fra soggetti pubblici e privati (a date condizioni) in Stati membri e settori diversi, finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), ed eventualmente dai *volet* all’uopo dedicati nei programmi di preadesione e vicinato e partenariato dell’Unione con i Paesi alle sue frontiere esterne (IPA ed ENI). I Programmi operativi, definiti per aree geografiche specifiche ed elaborati congiuntamente dai rappresentanti degli Stati partner, sono gestiti da Autorità uniche, prevalentemente pubbliche, dei diversi Stati Membri. I progetti che ne originano vengono selezionati sulla base di bandi sovranazionali e di un processo di valutazione ed approvazione da parte degli organi di programma. V. Regolamento (UE) n. 1299/2013, cit.

¹⁰ H. RUIZ FABRI, *Le Conseil de l’Europe et les collectivités infra-étatiques: Peut-on parler de libertés locales*, in SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, 2002, p. 180 ss.

¹¹ M. BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, in *Recueil des Cours*, 1993, p. 296 ss.

¹² Per una disamina del fenomeno transfrontaliero canadese v. R. M. LEARCH, D. WALKER, TH. A. LEVY, *Province-State transborder relations: a preliminary assessment*, in *Canadian Public Administration*, vol. 16, n. 3, 1973. Forme di cooperazione territoriale si rinvencono comunque anche in Africa, Brasile, Australia, sebbene embrionali e basate per lo più su rapporti informali, che guardano al modello europeo, in particolare, come esempio di riferimento. Per un’analisi del fenomeno in questi Paesi, v. B. DE VILLIER (ed.), *Crossing the line: Dealing with cross-border communities*, Johannesburg, 2009, disponibile online.

¹³ P.-M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, in *Annuaire français de droit international*, 1977, pp. 837 ss.; I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Paris, 1980; G. BURDEAU, *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes*

In Europa se ne rinvennero prime tracce sin dalla metà del XVII secolo: il Trattato dei Pirenei fra Francia e Spagna del 7 novembre 1659, con cui si concluse la guerra franco-spagnola (1635-1659), riconosce esistenza e validità ad un accordo fra alcune comunità territoriali dei due Stati. L'atto addizionale al Trattato di delimitazione fra Francia e Spagna firmato a Bayonne il 2 dicembre 1866, del 28 dicembre 1868 e volto a determinare la frontiera a seguito dell'annessione della Bidassoa fino al confine fra i dipartimenti di Bassi Pirenei, Aragona e Navarra, prevedeva che le amministrazioni dei dipartimenti e delle province autonome si consultassero e concertassero insieme l'esercizio dei loro diritti di regolamentazione degli interessi generali¹⁴, e consentiva ai prefetti e ai governatori di entrambi i lati della frontiera di concertare l'istituzione, con l'approvazione del governo, di sindacati elettivi a composizione mista, francese e spagnola, per controllare l'esecuzione dei regolamenti¹⁵.

publics de Pays différents, in *Mélanges offerts à P. Reuter*, Paris, 1981; U. BEYERLIN, *Transfrontier cooperation between local or regional authorities*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VI, 1983, p. 350 ss.; P.M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière – Aspects juridiques*, relazione del Colloquio organizzato dall'Istituto Universitario Europeo su *La question des régions frontalières en Europe*, Firenze, 1981; G. BURDEAU, *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de Pays différents*, in *Mélanges Paul Reuter*, 1981, p. 181 ss.; A.M. CALAMIA, P. MENGOSZI, N. RONZITTI (a cura di), *I rapporti di vicinato fra Italia e Jugoslavia*, Milano, 1984; L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere fra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, p. 381 ss.; D. BARDONNET, M. BERNARD, M. BOTHE, L. CONDORELLI, P.-M. DUPUY, A.-C. KISS, J.A. PASTOR, *Déclarations sur les aspects juridiques de la coopération transfrontalière*, *Symposium universitaire européen sur la coopération transfrontalière (Jaka, Espagne, 1987)*, Strasbourg, 1988; U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme des lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin-Heidelberg, 1988; *Transfrontier Cooperation between Local and Regional Authorities*, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 6, 1983, Amsterdam, p. 350 ss.; C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinages*, Bayonne, 1989; M. BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale (Regional and Local Trans-border Cooperation)*, in *Recueil des Cours*, 1993, p. 293 ss.; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux relations transfrontières entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, 1994; A. DE GUTTRY, N. RONZITTI (a cura di), *I rapporti di vicinato fra Italia e Francia*, Padova, 1994; F. OSMAN, *Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, in *Revue critique de droit international privé*, 1997, p. 403 ss.; H. RUIZ FABRI, *Le Conseil de l'Europe et les collectivités infra-étatiques: Peut-on parler de libertés locales*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE DROIT INTERNATIONALE, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, Paris, 2002, p. 180 ss.; M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales*, Paris, 1998; M. AUDIT, *Les Conventions transnationales entre personnes publiques*, Paris, 2002; N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004; S. LEMAIRE, *Les contrats internationaux de l'Administration*, Paris, 2005; S. BARTOLE, *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo, X Convegno Società Italiana di Diritto Internazionale (Trieste-Gorizia, 2005)*, Napoli, 2006, p. 374 ss.; L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, 2007; M. R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale fra enti substatali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 2009, p. 207 ss.; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014.

¹⁴ Art. 16.

¹⁵ In dottrina v. M. BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, in *Recueil des Cours*, 1993, p. 293 ss.; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords*

In Europa la cooperazione territoriale ha trovato fondamento giuridico da un lato nei principi democratici di autonomia e prossimità, sviluppati in particolare nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Consiglio d'Europa¹⁶, dall'altro nell'integrazione sovranazionale dell'Unione europea, articolata intorno ai concetti di sussidiarietà¹⁷, proporzionalità¹⁸ e mutuo riconoscimento¹⁹, pilastri dell'intero sistema dell'Unione.

de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques, Paris, 1994, a p. 9; S. LEMAIRE, *Les contrats internationaux de l'administration*, Paris, 2005, p. 135.

¹⁶ Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale, presentato ai Ministri europei responsabili delle collettività locali e regionali – Utrecht, 16-17 novembre 2009: “da un punto di vista etimologico, il termine ‘autonomia’ deriva dal greco ‘auto’, che significa sé stesso, e ‘nomos’, la legge, la regola. Pertanto, nella sua principale accezione, autonomia è il diritto di governarsi da sé, di elaborare le proprie regole, alla stregua della nozione di ‘self-rule’, in lingua inglese”. Il documento riporta poi una definizione di M.A. Gross, contenuta in un Rapporto all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, secondo cui “il termine autonomia è polisemico, nel senso che può riguardare forme organizzative che vanno dal semplice decentramento al regionalismo e al federalismo, che rappresentano, in altri termini, ripartizione simmetrica o asimmetrica del potere o di alcuni poteri. In Europa, esistono diverse forme di autonomia, che derivano dai diversi ordinamenti politici in cui si integrano. Ogni stato contiene elementi di decentramento”. Doc 9824-3/6/2003-Assemblea parlamentare Consiglio d'Europa, p. 11. V. anche H. HANNUM, R.B. LILICH, *The Concept of Autonomy in International Law*, in *American Journal of International Law*, 1980, p. 858 ss. Su tali basi hanno trovato origine la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, STE n.106, Trattato aperto alla firma il 21 maggio 1980, entrato in vigore il 22 dicembre 1981, a seguito delle prime 4 ratifiche, disponibile *online*; il Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE n. 159); il Protocollo n. 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla cooperazione interterritoriale (STE n. 169) e il Protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali concernente i Raggruppamenti euroregionali di cooperazione (REC) (STCE n. 206).

¹⁷ In relazione al principio nella politica di coesione v. E. CANNIZZARO, *Sussidiarietà ed interventi di riequilibrio del mercato comune*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996, p. 135 ss.; A. DI STEFANO, *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, 2003, p. 51 ss.; A. DI STEFANO, *I principi generali del modello comunitario di amministrazione per lo sviluppo: un'analisi empirica. Sussidiarietà e partenariato nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2005, p. 61 ss.; R. SAPIENZA, *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei fondi strutturali*, in *Studi in onore di V. Starace*, Napoli, 2008, p. 1201 ss.; P. DE PASQUALE, A. PATRONI GRIFFI, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), prefazione di G. TESAURO, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, p. 329 ss.; L. MALÒ, *Autonomie locale et Union européenne*, Bruxelles, 2010, spec. p. 121 ss. V. anche M. EVANS, A. ZIMMERMANN (eds), *Global perspectives on subsidiarity*, Springer, 2014. Sul principio v. *infra*, Sezione I, Capitolo I, nota 36.

¹⁸ Art. 5, quarto comma TUE: “In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

¹⁹ Sul principio, in dottrina v. G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002; S. NICOLIN, *Mutuo riconoscimento fra mercato interno e sussidiarietà*, Padova,

In relazione alla delimitazione spaziale degli enti ammessi a partecipare, l'elemento di estraneità richiede che gli enti territoriali appartengano a Stati diversi, siano essi contigui o lontani, membri o meno dell'organizzazione regionale di riferimento. In senso estremamente ampio, tale locuzione è comprensiva anche degli enti di tipo privato, che derivino la propria origine da norme di diritto pubblico o che svolgano funzioni d'interesse pubblico, anche se in concreto regolati dal diritto privato²⁰.

L'ambito materiale è estremamente ampio, potendo spaziare da mere attività di concertazione e scambio di informazioni, a varie attività di tipo contrattuale, fino alla gestione di servizi, e servizi di interesse economico generale in particolare²¹.

2005; B. NASCIBENE, *Le traité de Lisbonne et l'espace judiciaire européen: le principe de confiance réciproque et de reconnaissance mutuelle*, in *Revue des affaires européennes*, 2011, p. 787 ss. Per un'analisi dell'operatività del principio nella cooperazione territoriale, v. J. BECK, *Cross-Border Cooperation and the European Administrative Space – Prospects from the Principle of Mutual Recognition*, in *International Public Administration Review*, 2015/2, p. 9 ss.

²⁰ Si veda ad esempio il regolamento dell'Unione (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, *GUUE* L 347 del 20 dicembre 2013, p. 303 ss., che ha ampliato, rispetto al precedente regolamento (CE) n. 1082/2006, la partecipazione soggettiva a gruppi europei di cooperazione territoriale anche a imprese pubbliche e a imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (*considerando* 8 e art. 3, lettere d) ed e)).

²¹ In proposito appare utile sottolineare come la cooperazione territoriale abbia trovato un primo utilizzo in materia di tutela ambientale, per definizione priva di delimitazioni geografiche, consentendo la realizzazione di servizi pubblici comuni in materia di gestione delle acque reflue, smaltimento dei rifiuti, lotta all'inquinamento, gestione dei corsi fluviali. Emblematici, in proposito, appaiono l'accordo concluso il 20 dicembre 1974 fra la città francese di Sarreguemines e quella tedesca di Saarbrücken, per la depurazione delle acque reflue; quello del 7 maggio 1982 fra il Comune italiano di Clivio e quello svizzero di Mendrisio, concernente lo sfruttamento comune di una stazione di trattamento delle acque reflue; quello firmato il 6 marzo 1974 fra Strasburgo e l'Ortenaukreis di Offenburg in Germania, per la gestione dei rifiuti domestici del comune tedesco da parte dell'inceneritore della comunità urbana francese. Su tali accordi v. C. RICQ (a cura di), *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe, troisième édition*, disponibile online. In materia di fornitura di acqua potabile fra comuni frontalieri, si veda anche M. T. PONTE IGLESIAS, *Les accords conclus par les autorités locales des différents Etats sur l'utilisation des eaux frontalières dans le cadre de la coopération transfrontalière*, in *Revue suisse de droit international et droit européen*, 1995, p. 103 ss. Ulteriori esempi in P.M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, in *Annuaire français de droit international*, 1977, p. 837 ss., spec. p. 842, nota 22; A. C. KISS, *La frontière - coopération*, in *La frontière*, Paris, 1980, p. 183 ss. Altri sono rinvenibili in B. ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière*, cit., p. 386, nota 210. Per un'analisi dell'impatto della cooperazione transfrontaliera in materia ambientale, v. P. KROMAREK, *Décentralisation et coopération transfrontalière*, in *Environment policy and law*, 1982, p. 119 ss.