



## **La proposta di meccanismo per rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero: un nuovo strumento per la cooperazione *cross-border*?**

DI ILARIA OTTAVIANO\*

Sommario: 1. Aspetti introduttivi. – 2. La proposta di regolamento su un meccanismo per risolvere gli ostacoli giuridici e amministrativi in un contesto transfrontaliero (*European Cross-Border Mechanism*). – 3. L'impegno e la dichiarazione transfrontalieri europei. – 4. La posizione delle istituzioni e dei Comitati coinvolti nel procedimento legislativo. – 5. La base giuridica. – 6. La natura opzionale dello strumento. – 7. La legislazione sperimentale di alcuni Stati membri quale *framework* di riferimento della proposta di regolamento.

### **1. Aspetti introduttivi**

L'11 ottobre scorso si è chiusa la *Public Consultation on Overcoming Obstacles in Border Regions* promossa dalla Commissione europea nel luglio di quest'anno. Con questa consultazione pubblica, cui sono stati invitati a partecipare cittadini, imprese, autorità pubbliche e organizzazioni non governative, la Commissione europea mira a ottenere una panoramica completa delle problematiche che continuano a ostacolare le interazioni transfrontaliere. Le regioni alle frontiere interne ed esterne dell'Unione sono infatti notoriamente confrontate con questioni specifiche, che si concretizzano in particolare in un minore accesso a servizi pubblici nazionali e transfrontalieri. Anche la pandemia ha evidenziato quanto profondamente possano essere colpiti tali territori, per l'impossibilità di attuare efficaci progetti transfrontalieri a causa delle differenze nei quadri giuridici (in materia di trasporti, sanità, ambiente, protezione civile...), per l'asimmetria istituzionale tra gli Stati membri (diversi livelli di organizzazione territoriale), e per la mancanza di certezza giuridica per le strutture transfrontaliere e i servizi

---

\* Ricercatrice di diritto dell'Unione europea, Università degli studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara.

congiunti, dovute alle diverse normative nazionali. I risultati della consultazione lanciata dalla Commissione sono attesi per i prossimi mesi, e forniranno un quadro esaustivo di tale complessa questione, aggiornando precedenti studi che già avevano mirato ad individuare i maggiori ostacoli alla cooperazione transfrontaliera.

È noto come il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea miri alla riduzione del “divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite”, tra le quali “un’attenzione particolare è rivolta alle (...) regioni (...) transfrontaliere”. E l’Unione europea ha fornito un sostegno significativo, nel quadro della cooperazione territoriale europea<sup>1</sup>, alla sua componente transfrontaliera, sia attraverso l’utilizzo di strumenti finanziari (Interreg<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La cooperazione territoriale europea (CTE) costituisce uno dei due macro-obiettivi della politica di coesione economica, sociale e appunto territoriale dell’Unione europea ai fini della riduzione dei divari fra i livelli di sviluppo dei suoi territori, accanto all’obiettivo Investire per la crescita e l’occupazione. Essa si inserisce nel panorama degli interventi programmati dall’Unione europea per il rafforzamento della politica di coesione e 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 *volets* all’uopo dedicati nei programmi di pre-adesione 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, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all’obiettivo di cooperazione territoriale europea.

<sup>2</sup> Lo strumento Interreg, dedicato alla cooperazione territoriale, è finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Rispetto a tale periodo di programmazione esso dispone di una dotazione finanziaria di 10,1 miliardi di euro, ripartiti fra i diversi programmi di cooperazione responsabili della gestione del finanziamento dei progetti. Interreg finanzia tre tipi di programmi: transfrontalieri (fra regioni limitrofe aventi frontiere marittime e terrestri in due o più Stati membri), transnazionali (tra autorità nazionali, regionali e locali ai fini della promozione di una maggiore integrazione territoriale tra ampi raggruppamenti di regioni europee) ed interregionali (destinati a migliorare l’efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale e di coesione mediante la creazione di reti, senza prossimità geografica). Interreg contribuisce inoltre con circa 1 miliardo di EUR ai programmi di cooperazione alle frontiere esterne dell’Unione sostenuti dallo strumento di assistenza preadesione (IPA), istituito con regolamento (UE) n. 231/2014, e dallo strumento europeo di vicinato (ENI), istituito con regolamento (UE) n. 232/2014.

e i *volets* di cooperazione *cross-border* presenti negli strumenti di pre-adesione e vicinato<sup>3</sup>) che in quelli amministrativi (GECT<sup>4</sup>).

Permangono tuttavia ostacoli alla sua piena efficacia, puntualmente evidenziati anche da precedenti indagini della Commissione europea.

In particolare, uno studio iniziato nel 2015 e conclusosi nel 2017<sup>5</sup> ha fornito una panoramica dettagliata dei problemi cui le regioni frontaliere sono attualmente confrontate ed ha costituito una preziosa fonte di informazioni sulla situazione esistente in termini di ostacoli

---

<sup>3</sup> Sulla cooperazione regionale e specificamente transfrontaliera, v. 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 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; A.M. CALAMIA, P. MENGOZZI, 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 accords de coopération transfrontalière 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.

<sup>4</sup> Istituito ai sensi del regolamento (UE) n. 1082/2006, ed emendato dal regolamento (UE) n. 1303/2013, un GECT comporta la stipula di una convenzione che consente agli enti pubblici di due o più Stati membri di collaborare nell'ambito di una struttura comune dotata di piena personalità giuridica. I GECT, pur rafforzando la certezza giuridica in relazione ai progetti transfrontalieri, non hanno poteri di regolamentazione, e non possono apportare modifiche alle leggi applicabili alle loro attività. V. S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT: Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017 e sia consentito rinviare a I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale*, Bari, 2017.

<sup>5</sup> Nella Comunicazione della DG Regio della Commissione del marzo 2017, *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions, Final report*, reperibile online, è stato evidenziato come la riduzione del 20% degli ostacoli alla cooperazione cross-border avrebbe comportato un innalzamento del PIL pari a circa il 2%. Tale documento originava da una *survey* avviata nel luglio 2015, la Commissione europea ha deciso di identificare i problemi in questo settore e rispondere agli ostacoli alle frontiere sulla base di tre strumenti principali: una consultazione pubblica, seminari con le parti interessate e uno studio che incorporasse un inventario degli ostacoli registrati. Tale *survey* ha coperto 37 delle 40 frontiere terrestri interne dell'UE e impiegato quasi due anni per essere completata. V. anche COM(2017) 534 final, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 20 settembre 2017, *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE*.

transfrontalieri. I risultati della consultazione pubblica hanno rivelato che l'ostacolo più rilevante e complesso alla cooperazione transfrontaliera è costituito dalle barriere giuridiche e amministrative, raggruppabili in tre macro-categorie: carente legislazione dell'UE in settori di sua competenza esclusiva o concorrente; diversità e incongruenze fra le legislazioni nazionali o regionali degli Stati membri nelle materie di competenza di mero coordinamento o sostegno dell'Unione; ostacoli amministrativi causati da cooperazione asimmetrica o da una mancanza di coordinamento orizzontale o da culture amministrative diverse. È stato anche evidenziato come oltre il 90% degli ostacoli giuridici ed amministrativi individuati si rinveniva in soli cinque settori: mercato del lavoro e istruzione, sicurezza sociale e salute, trasporti e mobilità, industria e commercio, politica e pianificazione pubblica. I risultati dello studio hanno infine rivelato che quasi i due terzi degli ostacoli giuridici ed amministrativi individuati interessino l'intera lunghezza del confine terrestre dell'UE, la maggior parte dei quali causati da differenze tra la legislazione nazionale o regionale, mentre solo un terzo di tutti gli ostacoli inerisce piccole sezioni di una data frontiera terrestre dell'Unione.

## **2. La proposta di regolamento su un meccanismo per risolvere gli ostacoli giuridici e amministrativi in un contesto transfrontaliero (*European Cross-Border Mechanism*)**

Al fine di dare una risposta a tali questioni, una proposta estremamente innovativa è stata presentata il 29 maggio 2018, nell'ambito del pacchetto di strumenti finanziari e giuridici relativi alla politica di coesione nel *Multiannual Framework Programme* inerente il periodo di programmazione 2021-2027, in cui la Commissione europea ha pubblicato una proposta di regolamento su un meccanismo per risolvere gli ostacoli giuridici e amministrativi in un contesto transfrontaliero (*European Cross-Border Mechanism, ECBM* nell'acronimo inglese)<sup>6</sup>.

Rispetto all'ambito di applicazione territoriale, il meccanismo opererebbe sui confini terrestri dell'UE a livello NUTS 3<sup>7</sup> e riguarderebbe progetti comuni per qualsiasi elemento di infrastruttura o servizio di interesse economico generale operante in una regione. La proposta riconosce anche la possibilità di estendere la cooperazione alle frontiere marittime<sup>8</sup>, sebbene sottolinei come gli ostacoli giuridici non rappresentino "un problema altrettanto grave nelle regioni frontaliere marittime, data l'impossibilità di attraversare le frontiere ogni giorno o più

---

<sup>6</sup> COM(2018) 373 final, Meccanismo per rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero. Per primi commenti sulla proposta, v. A. ENGL, E. EVRARD, *Agenda-setting dynamics in the post-2020 cohesion policy reform: the pathway towards the European cross-border mechanism as possible policy change*, in *Journal of European Integration*, 2019, n. 7, p. 917 ss.; F. SIELKER, *The European Commission's proposal for a cross-border mechanism (ECBM): Potential implications and perspectives*, in *Journal of Property Planning and Environmental Law*, 2018, p. 219 ss.

<sup>7</sup> Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, NUTS* nell'acronimo francese). Essa identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. Tale sistema è stato introdotto nel 1988 da Eurostat avendo a riferimento l'unità amministrativa locale. Esso costituisce la principale modalità per la ripartizione territoriale dei fondi strutturali dell'UE, fornendo uno schema unico di ripartizione, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area. Attualmente è disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, come più volte modificato a seguito dei diversi allargamenti dell'Unione. Il livello NUTS 1 identifica un'unità amministrativa che corrisponda ad una soglia demografica compresa fra 3 e 7 milioni di abitanti; il livello NUTS 2 un'unità amministrativa con popolazione compresa fra 800.000 e 3 milioni di abitanti, ed in Italia corrisponde alle Regioni; il livello NUTS 3 ad una compresa fra 150.000 ed 800.000 abitanti, ed in Italia corrisponde alle Province.

<sup>8</sup> Art. 4, par. 3, proposta di regolamento.

volte la settimana per scopi di lavoro, di studio o di formazione, per fare acquisti, usare strutture o servizi di interesse economico generale (o per una combinazione di tali attività) o per interventi rapidi di emergenza”<sup>9</sup>.

La proposta parte dalla constatazione che per affrontare gli ostacoli giuridici collegati alle differenze tra le culture amministrative e tra gli ordinamenti nazionali sono necessarie misure ulteriori rispetto all’istituzione di strutture di gestione di programmi e progetti, quali i GECT.

Prendendo spunto da una precedente proposta avanzata nel 2015 dal Granducato del Lussemburgo nell’ambito del suo semestre di Presidenza del Consiglio dell’Unione<sup>10</sup> sulla base delle risultanze di un’apposita indagine allo scopo commissionata<sup>11</sup>, la Commissione europea propone l’introduzione di uno strumento volontario e facoltativo che, in relazione a una regione transfrontaliera comune, consenta di utilizzare le norme di uno Stato membro (lo “Stato membro che opera il trasferimento”<sup>12</sup>) in uno Stato membro confinante (lo “Stato membro che assume l’impegno”<sup>13</sup>), qualora una norma giuridica di quest’ultimo costituisca un ostacolo alla realizzazione di un progetto comune<sup>14</sup>. Qualora negli Stati interessati non esistano disposizioni giuridiche adeguate per risolvere l’ostacolo, sarebbe anche possibile concordare una soluzione *ad hoc*<sup>15</sup>. La decisione in ordine al ricorso a questo strumento sarebbe lasciata all’iniziativa degli Stati membri interessati.

---

<sup>9</sup> Considerando 5 proposta di regolamento.

<sup>10</sup> GOUVERNEMENT DU GRAND DUCHÉ DE LUXEMBOURG, *A tool for the attribution and application of specific provisions for the improvement of cross-border cooperation (Action 3 of the IT-LV-LU Trio Presidency) Input paper for the Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion under the Luxembourg Presidency*, Luxembourg, 26 novembre 2015, disponibile *online*. La proposta prevedeva l’introduzione di un nuovo pacchetto normativo in materia di cooperazione transfrontaliera, composto dalla combinazione di un regolamento dell’Unione e di una Convenzione fra Stati, di volta in volta elaborata dagli enti territoriali potenzialmente coinvolti dal progetto di cooperazione, ma approvata formalmente dagli Stati. Il regolamento avrebbe dovuto contenere la copertura giuridica e le regole di funzionamento per la conclusione di specifiche convenzioni di cooperazione transfrontaliera. La Convenzione avrebbe invece contenuto il quadro giuridico applicabile al singolo progetto transfrontaliero, e avrebbe potuto risultare dalla combinazione di “all sorts of rules in cross-border regions: existing laws and regulations, technical standards, as well as different sorts of soft legislation” (p. 6 del documento), che avrebbero costituito la legge uniforme per quella determinata operazione transfrontaliera. La Convenzione avrebbe anche dovuto contenere puntuali indicazioni in relazione al suo scopo, all’ambito tematico, alla delimitazione dell’area interessata, oltre che alle predette regole e norme giuridiche da applicare nell’area. Gli enti territoriali, potenziali beneficiari della Convenzione, avrebbero dovuto limitarsi a proporre espedienti tecnici per la concreta operazione di cooperazione, proponendo l’applicazione di leggi o *standard* specifici per la materia, mentre l’approvazione della Convenzione sarebbe rimasta di esclusiva competenza statale, a seguito della verifica della compatibilità con il proprio quadro costituzionale. Gli Stati membri avrebbero a tal fine anche potuto proporre emendamenti agli enti territoriali proponenti. Per approfondimenti in relazione alla proposta lussemburghese, v. I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale*, cit.

<sup>11</sup> MISSION OPÉRATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE (MOT), *Results of a survey on cross-border impediments and obstacles to the cross-border cooperation*, commissioned by the incoming Luxembourgish Presidency, presented in the Workshop “The need for specific legal provisions to boost cross-border cooperation”, 19 May 2015, Luxembourg-City, disponibile *online*. Più in dettaglio, con particolare riferimento alle cooperazioni in ambito sanitario, l’indagine aveva evidenziato la non corrispondenza dei sistemi sanitari nazionali nelle zone di frontiera, anche per quanto concerneva le disposizioni riguardanti le situazioni di emergenza sanitaria; l’asimmetria tra i prestatori di assistenza sanitaria e le autorità di entrambi i lati della frontiera; la necessità di un’autorizzazione preventiva per il rimborso delle spese, che impedivano alla popolazione locale di ricorrere a servizi sanitari più rapidi e più vicini; le questioni relative a operatori sanitari che lavorano in zone soggette a giurisdizioni diverse.

<sup>12</sup> Art. 3, par. 1, n. 8, proposta di regolamento.

<sup>13</sup> Art. 3, par. 1, n. 7, proposta di regolamento.

<sup>14</sup> Art. 1 proposta di regolamento.

<sup>15</sup> Art. 9, par. 1, lett. b, proposta di regolamento.

### 3. L'impegno e la dichiarazione transfrontalieri europei

Il meccanismo dell'attuale proposta si compone di due opzioni: un "impegno transfrontaliero europeo" (*European Cross-Border Commitment, ECBC* nell'acronimo inglese), che consente direttamente la deroga alle norme di uno Stato membro<sup>16</sup>, e una "dichiarazione transfrontaliera europea" (*European Cross-Border Statement, ECBS*) che sancisce l'impegno formale dei suoi firmatari a proporre, al fine di risolvere l'ostacolo evidenziato<sup>17</sup>, la modifica delle norme di quello Stato, attraverso l'attivazione di una procedura legislativa.

L'impegno transfrontaliero europeo consentirebbe dunque direttamente allo Stato membro "impegnato" di estendere l'applicazione delle leggi dello Stato membro limitrofo (Stato membro "trasferente") sull'altro lato della frontiera, creando così una deroga alla propria normativa, che comunque continuerebbe a rimanere in vigore al di fuori di quello specifico progetto. L'impegno avrebbe dunque effetti giuridici derogatori, introducendo un regime giuridico nuovo (normalmente una norma specifica dello Stato membro trasferente, ma in ipotesi determinate anche un nuovo regime giuridico *ad hoc*), da considerare quale disposizione giuridica di quello Stato. Esso avrebbe natura *self-executing* e prevarrebbe su eventuali disposizioni nazionali contrarie<sup>18</sup>. Una tale previsione potrebbe essere immediatamente applicabile nel caso in cui l'autorità che si impegna abbia il potere costituzionale di rivedere la disposizione giuridica in questione. Tuttavia, nella maggior parte dei casi gli Stati membri saranno chiamati ad adottare preliminarmente una normativa che consenta alle autorità competenti di concludere un impegno attraverso cui applicare entro la propria frontiera le disposizioni giuridiche dello Stato membro confinante (o la soluzione giuridica individuata *ad hoc*), derogando in tal modo alle proprie disposizioni nazionali normalmente applicabili<sup>19</sup>. È anche prevista la possibilità di una "procedura accelerata", qualora l'ostacolo giuridico sia costituito da una disposizione o pratica amministrativa che possa essere risolta unilateralmente da uno Stato membro<sup>20</sup>. Questa misura stabilisce l'obbligo per lo Stato membro di riconsiderare le pratiche amministrative nazionali esistenti entro un termine stabilito.

La dichiarazione transfrontaliera europea, invece, non avrebbe effetto derogatorio diretto, ma solo imporrebbe all'autorità nazionale competente di presentare una proposta all'organo legislativo, mirante alla modifica delle disposizioni giuridiche nazionali che costituiscono l'ostacolo giuridico individuato<sup>21</sup>. La dichiarazione imporrebbe dunque una serie di obblighi procedurali, culminanti nell'obbligo di presentare una proposta al proprio legislatore.

Il processo di istituzione di questo meccanismo richiede necessariamente contatti regolari tra le autorità degli Stati membri interessati; in proposito allora la proposta prevede la creazione di punti di coordinamento transfrontalieri<sup>22</sup>, responsabili del coordinamento della preparazione, della firma, dell'attuazione e del monitoraggio di tutti gli impegni e le dichiarazioni relativi agli Stati membri, i quali sarebbero inoltre in costante contatto con i loro omologhi nello Stato

---

<sup>16</sup> Art. 18 proposta di regolamento.

<sup>17</sup> Art. 18 proposta di regolamento.

<sup>18</sup> Considerando 19, proposta di regolamento, e Nota esplicativa alla proposta di regolamento.

<sup>19</sup> Nota esplicativa alla proposta di regolamento.

<sup>20</sup> Art. 10, par. 2, lettere d) ed e), e art. 12, par. 4, proposta di regolamento.

<sup>21</sup> Art. 1, par. 2, lett. b); art. 14, paragrafi 1 e 3; e art. 19.

<sup>22</sup> Art. 5, proposta di regolamento.

membro confinante e con la Commissione europea<sup>23</sup>. Tali punti di coordinamento transfrontaliero potrebbero essere costituiti quali organismi autonomi, oppure inseriti nell'ambito delle autorità nazionali o regionali esistenti, ovvero i loro compiti potrebbero direttamente essere affidati a tali autorità. Gli Stati membri potrebbero anche decidere che qualora l'ostacolo giuridico riguardi una questione di competenza legislativa, l'elaborazione e l'adozione delle misure nell'ambito del meccanismo siano affidate all'autorità nazionale competente<sup>24</sup>. La Commissione europea dovrebbe istituire un punto di coordinamento a livello dell'Unione.

In concreto, il processo di conclusione di un impegno o di una dichiarazione trarrebbe avvio con la preparazione di un documento di iniziativa da parte di un "iniziatore"<sup>25</sup>, contenente la descrizione della natura del progetto transfrontaliero, lo specifico ostacolo giuridico evidenziato e la soluzione individuata nello Stato membro trasferente. L'"iniziatore" sarebbe un ente pubblico o privato che intenda avviare o attuare un progetto comune, incluse le autorità regionali e locali, i GECT o le associazioni europee di regioni frontaliere. Il documento di iniziativa andrebbe poi inviato ai punti di coordinamento transfrontaliero degli Stati membri impegnati e trasferenti, incaricati della preparazione di un'analisi preliminare, che potrebbero anche richiedere una versione rivista del documento di iniziativa. Una volta che quest'ultimo sia stato finalizzato, il punto di coordinamento transfrontaliero dello Stato membro preparerebbe un progetto di impegno o di dichiarazione, da inviare allo Stato membro di trasferimento. A seguito del necessario accordo tra i due Stati membri sul contenuto dell'impegno o della dichiarazione, tale documento sarebbe infine concluso e firmato dalle autorità competenti degli Stati membri interessati.

Agli Stati membri è anche lasciata l'indicazione delle modalità di controllo dell'applicazione di tali strumenti.

In relazione alla tutela giurisdizionale, la competenza per eventuali azioni di risarcimento dovute all'utilizzo dell'impegno o della dichiarazione, o a richieste di annullamento delle azioni di monitoraggio, sarebbe quella dei giudici dello Stato membro ricevente, anche se le persone fisiche e giuridiche siano legalmente domiciliate nello Stato membro di trasferimento. Tuttavia, qualora l'autorità di controllo possieda la capacità di agire in nome proprio, avrà giurisdizione il tribunale dello Stato membro di residenza della persona fisica o giuridica.

#### **4. La posizione delle istituzioni e dei Comitati coinvolti nel procedimento legislativo**

Nella sua valutazione d'impatto della proposta, la Commissione da un lato ha sottolineato l'assenza di incidenza della stessa sui principi di proporzionalità e sussidiarietà<sup>26</sup> e sul bilancio dell'Unione, e dall'altro ha identificato il superamento degli ostacoli alle interazioni

---

<sup>23</sup> Art. 6, proposta di regolamento.

<sup>24</sup> Art. 5, par. 2, proposta di regolamento.

<sup>25</sup> Art. 3, par. 1 n. 5, proposta di regolamento.

<sup>26</sup> Rispetto a tale profilo, i Parlamenti nazionali, coinvolti ai fini della verifica del rispetto del principio, hanno presentato *reasoned opinions* variegata. Il Parlamento italiano ha considerato positivamente la proposta, mentre altri Stati si sono mostrati maggiormente critici. La Svezia ad esempio ha criticato l'estensione della natura volontaria dello strumento ed i poteri dei punti di coordinamento *cross-border*, conclusivamente ritenendo la proposta, nella sua formulazione attuale, con rispettosa del principio di sussidiarietà.

transfrontaliere tra persone e imprese come una delle sfide chiave per la politica di coesione post-2020.

La valutazione d'impatto ha anche evidenziato come la struttura costituzionale di molti Stati membri, l'esigenza di certezza del diritto e di trasparenza richiederanno, nella maggior parte degli Stati membri, un previo passaggio parlamentare per autorizzare le amministrazioni interessate alla firma di un impegno transfrontaliero europeo, laddove la dichiarazione transfrontaliera europea sarà utilizzata nei casi in cui uno Stato membro decida di non adottare in anticipo un atto parlamentare formale.

Il Comitato delle Regioni (CdR), nel parere adottato il 5 dicembre 2018 rispetto alla proposta di regolamento della Commissione<sup>27</sup>, valutando positivamente la proposta di regolamento, ha sottolineato la necessità dell'estensione dell'operatività del meccanismo anche alle regioni limitrofe marittime e terrestri, anche di livello NUTS 2 e non solo NUTS 3<sup>28</sup> (anche in considerazione del fatto che la stessa *survey* del 2017 aveva evidenziato come solo un limitato numero di ostacoli interessasse porzioni limitate di una frontiera, per la maggior parte invece estendendosi all'intera frontiera terrestre). Il CdR ha suggerito alcuni emendamenti alla nozione di "progetto comune" ed ha proposto di istituire meccanismi per sostenere lo scambio delle migliori pratiche, fornire dettagli pratici sulla portata del regolamento e chiarire eventuali dubbi sulla procedura da seguire per la conclusione di un impegno o di una dichiarazione. Il Comitato delle Regioni aveva del resto accolto con favore il rinnovato interesse per un più efficace quadro giuridico in materia già in relazione alla proposta lussemburghese del 2015<sup>29</sup>, sebbene evidenziando la necessità di effettuare un'approfondita indagine su alcuni aspetti chiave della proposta, in primo luogo relativi alla scelta della base giuridica per l'eventuale nuovo strumento, ed evocando questioni di compatibilità con i principi di proporzionalità ed uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge<sup>30</sup>.

Anche il Comitato Economico e Sociale (CESE), consultato obbligatoriamente, ha espresso il proprio parere sulla proposta di regolamento<sup>31</sup>. Pur nella positiva valutazione della proposta, il Comitato ha sottolineato la necessità di chiarire le questioni suscettibili di generare incertezza giuridica, evidenziando in particolare il rischio di ulteriore frammentazione nei sistemi giuridici in Europa, in considerazione della natura opzionale del meccanismo. Il CESE

---

<sup>27</sup> COR 2018/03596, Parere del Comitato europeo delle regioni del 5 dicembre 2018 sul "Meccanismo transfrontaliero", Relatore: Bouke Arends, Paesi Bassi, PSE.

<sup>28</sup> Cfr. *supra*, nota n. 8.

<sup>29</sup> Parere del Comitato delle regioni, *Rafforzare la cooperazione transfrontaliera: necessità di un migliore quadro normativo?*, ottobre 2015, disponibile *online*.

<sup>30</sup> In relazione a tale ultimo aspetto i proponenti hanno comunque evidenziato come l'applicazione di leggi o *standard* di altri Stati membri per uno specifico progetto transfrontaliero trovi giustificazione in considerazione della specificità territoriale: "[a]pplying the law or the standards of another member state for a specific cross-border project, instead of the respective national law (e.g. to extend a tramway line), justifies itself when considering a territorial specificity (and thus not questioning equality of citizens before the law)": A tool for the attribution and application of specific provisions for the improvement of cross-border cooperation (Action 3 of the IT-LV-LU Trio Presidency) *Input paper for the Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion under the Luxembourg Presidency*, Luxembourg, 26 novembre 2015, p. 9. Ciò non avrebbe comportato ricadute negative sui cittadini non partecipanti a tale cooperazione, non prevedendosi l'istituzione nuove frontiere: "overcoming obstacles at one border does not imply moving the border (or moving the obstacles). Obstacles are supposed to be overcome for the benefit of all, not moved at the expense of other citizens. This tool should only create win-win situations".

<sup>31</sup> Parere del Comitato Economico e Sociale del 19 settembre 2018, ECO / 465, relatore: Etele Baráth, Diversity Europe - Group III, Ungheria



ha poi evidenziato come, per scongiurare l'inapplicabilità della proposta nei casi in cui non esista alcuna legislazione pertinente in nessuno dei lati della frontiera, risultasse decisiva la possibilità di applicare, in simili circostanze, la legislazione di un altro Stato. Il CESE ha inoltre sottolineato l'importanza di un monitoraggio continuo in ordine alla corretta applicazione del regolamento ed ha espresso preoccupazione per la mancanza di finanziamenti europei per il meccanismo, ritenendo tale assenza un potenziale *vulnus* per la sua applicazione negli Stati membri meno sviluppati.

Anche la Commissione per lo sviluppo regionale (REGI)<sup>32</sup> e la Commissione per l'ambiente, la salute pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI)<sup>33</sup> del Parlamento europeo hanno presentato le proprie osservazioni sulla proposta di regolamento. La relazione della Commissione REGI, pur considerando positivamente la proposta, ha suggerito una deroga significativa rispetto al documento della Commissione europea, proponendo l'applicabilità del meccanismo ad un singolo progetto transfrontaliero e non ad un intero territorio a livello di NUTS3. Esso inoltre ha caldeggiato l'applicazione territoriale del meccanismo a tutti i territori frontaliere d'Europa, anche quelli marittimi. Il *Report* ha inoltre proposto la creazione obbligatoria di punti di coordinamento transfrontaliero nazionali in tutti gli Stati membri, anche in questo caso distaccandosi dall'originario documento della Commissione, che li prevedeva solo per gli Stati che optassero per l'adozione del meccanismo. Infine, la relazione della Commissione REGI ha proposto l'introduzione di modalità di scambio delle migliori pratiche e di assistenza sull'interpretazione del regolamento e sulle procedure per la conclusione degli impegni e delle dichiarazioni.

In seno al Consiglio dell'Unione europea, l'analisi della proposta è stata affidata al gruppo di lavoro sulle misure strutturali, che dal giugno 2018 sta tenendo riunioni periodiche di analisi del documento. A livello ministeriale, gli Stati membri, pur esprimendo sostegno all'idea di ridurre l'impatto indesiderabile delle frontiere, hanno però sollevato un rilevante numero di interrogativi in relazione alla proposta, riferiti in particolare alla natura volontaria dello strumento e agli oneri amministrativi aggiuntivi da questa derivanti. Per approfondire tali profili, ed in particolare quelli correlati alla scelta della base giuridica, alla compatibilità dello strumento con i Trattati e alla sua natura volontaria, il Consiglio ha allora chiesto un parere al proprio Servizio giuridico, che lo ha rilasciato il 3 marzo 2020, pur non rendendolo pubblico<sup>34</sup>.

In assenza della piena disponibilità del parere legale del Consiglio, appare allora opportuno formulare alcune osservazioni in ordine ai principali profili problematici posti all'esame dell'istituzione.

## 5. La base giuridica

In relazione alla base giuridica, essa è individuata nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale, che costituisce uno degli obiettivi dell'Unione<sup>35</sup> ed è

---

<sup>32</sup> REGI Report del 22 novembre 2018, Rapporteur Matthijs van Miltenburg (ALDE, the Netherlands).

<sup>33</sup> Rapporteur Adina-Ioana Vălean (EPP, Romania).

<sup>34</sup> Council of European Union, Opinion of the Legal Service of 3 March 2020 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a crossborder context - Choice of the legal basis - Compatibility with the Treaties - Choice of the legal instrument and voluntary nature, document parzialmente accessibile al pubblico dal 17 aprile 2020, reperibile *online*.

<sup>35</sup> Art. 3 TUE.

disciplinata dagli articoli 174 ss. TFUE<sup>36</sup>. Nella proposta di regolamento la base giuridica è individuata nell'art. 175, par. 3 TFUE.

Tuttavia, il meccanismo non pare limitarsi ad incidere sulla politica di coesione, potendo avere ricadute rilevanti sul mercato interno e sulla cooperazione esterna dell'Unione. Espressamente infatti nella proposta si fa riferimento alla volontà di superare gli ostacoli alla cooperazione in ambiti quali i servizi sanitari<sup>37</sup>, la regolamentazione del lavoro<sup>38</sup>, i trasporti pubblici locali<sup>39</sup> e lo sviluppo imprenditoriale<sup>40</sup>. Il meccanismo potrebbe infatti trovare applicazione in relazione a qualunque elemento infrastrutturale che abbia un impatto su uno specifico territorio transfrontaliera o a qualunque servizio di interesse economico generale prestato in una determinata regione transfrontaliera<sup>41</sup>. E la proposta di regolamento esplicitamente consente la possibilità di ricorrere al meccanismo nelle regioni transfrontaliere lungo confini marittimi o in quelle comprese tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi o uno o più paesi e territori d'oltremare<sup>42</sup>.

Alla luce di tali previsioni, una più adeguata base giuridica potrebbe risultare dalla combinazione dell'art. 175 TFUE con le competenze sussidiarie di cui all'art. 352 TFUE o con l'art. 114 TFUE (rispetto a tale ultimo articolo, il par. 3, terzo comma, dell'art. 3 TUE, dedicato al mercato interno, richiama, ai fini della sua realizzazione, la politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il rapporto di funzionalità tra sviluppo economico e coesione territoriale sembrerebbe quindi imporre un richiamo più esplicito a tale finalità nell'ambito della base giuridica del proposto regolamento<sup>43</sup>). Del resto, l'art. 175 TFUE fa riferimento solo alla

---

<sup>36</sup> Particolarmente rilevanti ai nostri fini appaiono l'art. 174, par. 1 TFUE, secondo cui “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. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone (...) transfrontaliere”, e l'art. 175, par. 3 TFUE: “Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni”.

<sup>37</sup> Ad esempio, con riferimento ai servizi sanitari il GECT Ospedale di Cerdanya (ES-FR) lamenta l'assenza di un metodo standardizzato di riconoscimento reciproco delle qualifiche impedisce la creazione di squadre transfrontaliere stabili.

<sup>38</sup> Il GECT Duero-Douro (ES-PT), riporta invece la complessità del lavorare in un Paese ma essere considerato lavoratore dell'altro, con una sorta di doppia personalità del gruppo.

<sup>39</sup> Ad esempio, il GECT Rio Minho (ES-PT) evidenzia la necessità di elaborare un protocollo multilivello a livello locale, regionale e nazionale; il GECT Eurocity Chaves-Verín (PT-ES) sottolinea la difficoltà di un trasporto regolare, a causa delle diverse regole di cabotaggio; il GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (FR -DE) auspica una soluzione unitaria per il controllo dell'inquinamento atmosferico.

<sup>40</sup> Nota esplicitiva alla proposta di regolamento, valutazione d'impatto.

<sup>41</sup> Art. 2, par. 1, n. 2, proposta di regolamento.

<sup>42</sup> Art. 4, par. 3, proposta di regolamento.

<sup>43</sup> Sotto un diverso profilo, la necessità di aggiungere alla base giuridica relativa alla politica di coesione una base diversa, in grado di esprimere anche gli obiettivi relativi al mercato interno, ci sembra rafforzata dall'espresso riferimento nella nota esplicitiva alla proposta di regolamento alle procedure di evidenza pubblica, considerate elementi essenziali per la realizzazione del mercato interno (Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, in *GUUE* L 94 del 28 marzo 2014, p. 65 ss. V. *considerando* 73: “(...) le amministrazioni aggiudicatrici si trovano tuttora di fronte a considerevoli difficoltà di ordine giuridico e pratico negli acquisti presso le centrali di committenza in altri Stati membri o nell'aggiudicazione congiunta di appalti pubblici. Al fine di permettere alle amministrazioni aggiudicatrici di sfruttare al massimo il potenziale del mercato interno in termini di economie di scala e di condivisione dei rischi e dei benefici, non da ultimo quando si tratta di progetti innovativi che comportano rischi di entità tale da non poter essere ragionevolmente sostenuti da un'unica amministrazione aggiudicatrice, è

realizzazione di “azioni specifiche”, nozione che pare difficilmente estendibile fino a ricomprendere l’istituzione di un quadro giuridico nuovo quale quello proposto per la cooperazione transfrontaliera.

## 6. La natura opzionale dello strumento

In relazione alla natura opzionale dello strumento e alla pertinenza della scelta di un regolamento per la sua introduzione, esso non costituirebbe il primo strumento opzionale attivato nell’Unione attraverso un regolamento. Diversi strumenti opzionali di diritto dell’Unione sono infatti stati creati dal legislatore sovranazionale, non solo rispetto al diritto privato europeo<sup>44</sup>, ma anche in relazione alla materia amministrativa<sup>45</sup>. In dottrina tale approccio è stato indicato come “fattispecie di proprio autonomo diritto”<sup>46</sup>, “ventottesimo

---

opportuno porre rimedio a dette difficoltà. Occorre pertanto stabilire nuove norme in materia di appalti congiunti transfrontalieri al fine di facilitare la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici e accrescere i vantaggi del mercato interno creando opportunità commerciali transfrontaliere per i fornitori e i prestatori di servizi”). La proposta di regolamento in commento sottolinea infatti come sistemi giuridici diversi possano generare complessità e in certi casi addirittura incertezza giuridica, oltre ad aumentare i costi, riportando come esempio la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, che “prevede 19 casi in cui si applicano norme minime, ad esempio a proposito della fissazione di limiti di tempo specifici. In questo modo si determinano 19 casi in cui possono presentarsi particolari difficoltà per gli appalti pubblici transfrontalieri, dato che alcuni Stati membri applicano termini di scadenza più lunghi rispetto ad altri” (Nota esplicativa alla proposta di regolamento).

<sup>44</sup> Il riferimento è al regolamento GEIE: regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985, alla società europea (SE): regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio dell’8 ottobre 2001; alla società cooperativa europea (SCE), e alla proposta di regolamento relativo a un diritto comune europeo della vendita, adottata l’11 ottobre 2011, COM(2011) 635 final dell’11 ottobre 2011, attualmente ritirata, tutti accomunati dall’introduzione di normative parzialmente uniformi di applicazione facoltativa, con frequente rinvio agli ordinamenti interni per la disciplina applicabile. In generale, sullo strumento opzionale nel diritto privato dell’Unione v. M. MONTI, *Rapporto al Presidente della Commissione europea “Una nuova strategia per il mercato unico”*, del 9 maggio 2010: “Il vantaggio del 28° regime è che moltiplica le possibilità per imprese e cittadini attivi nel mercato unico: se questo è il loro principale orizzonte, possono optare per un quadro *standard* e unico valido in tutti gli Stati membri”. Si veda anche la raccomandazione contenuta nel rapporto al Consiglio europeo del gruppo di riflessione sul futuro dell’UE 2030, “Progetto Europa 2030: sfide e opportunità” del maggio 2010: “Occorre agire per offrire ai cittadini l’alternativa di valersi di uno status giuridico europeo (il “28° regime”) applicabile, parallelamente ai 27 regimi nazionali attuali, alle relazioni contrattuali in talune sfere del diritto civile e commerciale”. V. anche B. UBERTAZZI, *Diritto privato europeo* [dir. U.E.], in *Enciclopedia Treccani*, 2014, disponibile *online*; EUROPEAN PARLIAMENT, *Implementation of optional instruments within European civil law*, 2012, reperibile *online*; COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, *Le 28° régime – une option pour moins légiférer au niveau communautaire (avis d’initiative 2011/C 21/05)*, disponibile *online*. In dottrina: W. DORALT, *The Optional European Contract Law and Why Success or Failure May Depend on Scope Rather than Substance*, in *Max Planck Private Law Research Paper No. 11/9*, 25 giugno 2011, disponibile *online*; S. WHITTAKER, *The Optional Instrument of European Contract Law and Freedom of Contract*, in *European Review of Contract Law*, 2011 (numero monografico), p. 371 ss.; C. QUEZEL-AMBRUNAZ, *En faveur d’un régime optionnel*, in *Revue Lamy Droit Civil*, 2011, p. 76 ss.; J. SMITS, *Optional Law: A Plea for Multiple Choice in Private Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2010, p. 347 ss.; M. BEHAR-TOUCHAIS, *Relation d’un instrument optionnel avec les lois nationales. Briefing Paper presented to the European parliament*, ottobre 2010, disponibile *online*.

<sup>45</sup> Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), come modificato dal regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

<sup>46</sup> La locuzione, riferita al GEIE, è di A. MONGIELLO, *Il gruppo europeo di interesse economico*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale*, XVII, Padova, 1994, p. 20.

regime”<sup>47</sup>, “secondo regime”<sup>48</sup>, “terzo ordine di iniziative”<sup>49</sup> dell’Unione, accanto alle Convenzioni fra Stati e alle direttive di armonizzazione dei diritti nazionali. Nel sistema dell’Unione dunque esistono, accanto a regolamenti tradizionali, direttamente applicabili, obbligatori in tutti i loro elementi e di portata generale, anche regolamenti che introducono strumenti opzionali, che non sostituiscono i diritti nazionali ma si aggiungono a quelli, proponendo modelli alternativi. In tali casi, l’intervento legislativo dell’Unione sotto forma di regolamento non conduce all’uniformazione completa del diritto. È stato in proposito evidenziato come “un siffatto strumento facoltativo potrebbe apportare grandi vantaggi al mercato interno senza esigere ulteriori incursioni negli ordinamenti nazionali. Uno strumento facoltativo potrebbe quindi costituire, in linea con il principio di sussidiarietà, (...) una soluzione proporzionata al problema degli ostacoli al mercato interno indotti dal divergere dei diritti nazionali”<sup>50</sup>. L’unitarietà della disciplina troverebbe fondamento nella definizione da parte del regolamento dei tratti caratteristici del meccanismo e nella possibilità di ricorso pregiudiziale alla Corte di Giustizia. L’utilizzo di strumenti opzionali non è peraltro prerogativa esclusiva dell’Unione europea, rinvenendosene precedenti nel diritto internazionale e specificamente, proprio con riferimento alla materia della cooperazione territoriale, nell’ambito della Convenzione di Madrid del Consiglio d’Europa del 1980, dei suoi protocolli addizionali, e degli allegati opzionali<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, *Le 28<sup>e</sup> régime – une option pour moins légiférer au niveau communautaire* cit.

<sup>48</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, *Implementation of optional instruments within European civil law*, cit.

<sup>49</sup> D. CORAPI, *Il gruppo europeo di interesse economico*, in AA.VV., *Verso un diritto europeo delle società*, Milano, 1991, p. 99.

<sup>50</sup> COM (2010)348 final, *Libro verde della Commissione sulle opzioni possibili in vista di un diritto europeo dei contratti per i consumatori e le imprese*, opzione 4.

<sup>51</sup> Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, STE n. 106 del 21 maggio 1980 ed entrata in vigore il 22 dicembre 1981, a seguito della ratifica dei primi 4 Stati membri. Nell’ampia dottrina sull’analisi della Convenzione e dei suoi protocolli aggiuntivi, v.: P.M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, in *Annuaire français de droit international*, 1977, p. 850 ss.; A.M. CALAMIA, *Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1981, p. 878 ss.; P.M. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière – Aspects juridiques*, testo della relazione presentata al Colloquio organizzato dall’Istituto Universitario Europeo su *La question des régions frontalières en Europe*, Firenze, 16-22 maggio 1981; N. RONZITTI, *Cooperazione frontaliere e diritto internazionale: la Convenzione quadro del Consiglio d’Europa del 21 maggio 1980*, in *Aggiornamenti*, 1981, p. 29 ss.; U. BEYERLIN, *Transfrontier Cooperation Between Local and Regional Authority*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VI, 1983, p. 350 ss.; E. DECAUX, *La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales*, in *Revue générale de droit international public*, 1984, p. 557 ss.; 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.; N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 995 ss.; N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 995 ss.; M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, in *Recueil des Cours*, 1993-VI, p. 293 ss.; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, 1994; M. FRIGO, *La cooperazione regionale nella Convenzione del consiglio d’Europa del 1980 e i limiti alla sua attuazione in Italia*, in A. MATTIONI e G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995; L. CONDORELLI, *Un diritto internazionale privato per i rapporti fra enti pubblici territoriali di Stati diversi?*, in *Collisio Legum – Studi di diritto internazionale privato per Gerardo Broggin*, Milano, 1997, p. 126 ss.; N. LEVRAT, *De quelques paradoxes du droit de la coopération transfrontalière*, in E. WYLER, A. PAPAUX (sous la direction de), *L’extranéité ou le dépassement de l’ordre juridique étatique* Paris, 1999, p. 205 ss.; L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell’Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Parigi, 2002; A. ZARDI, *Il Consiglio d’Europa e la cooperazione transfrontaliera degli enti locali*, in L. DANIELE (a cura

## 7. La legislazione sperimentale di alcuni Stati membri quale *framework* di riferimento della proposta di regolamento

La proposta di meccanismo sembra ispirata alla legislazione sperimentale esistente negli ordinamenti di alcuni Stati membri, in cui si rinviene la possibilità di ricorrere a sperimentazioni legislative o regolatorie, miranti ad implementare temporaneamente norme derogatorie rispetto alla legge ordinaria, da adottare in via definitiva o da modificare o abbandonare dopo un periodo dato di prova. La sperimentazione legislativa si caratterizza per la coesistenza di due profili apparentemente antitetici che ne costituiscono la peculiarità e l'interesse teorico, da un lato mantenendo natura di norma giuridica, produttiva di effetti vincolanti in grado di incidere sulle posizioni soggettive degli individui, e dall'altro caratterizzandosi per una natura per definizione provvisoria. Essa persegue un fine conoscitivo, funzionale al raggiungimento di un obiettivo specifico, da raggiungere attraverso una deroga alla normativa ordinaria. In questo senso la norma sperimentale si allontana dai profili che normalmente caratterizzano un atto legislativo: generalità, astrattezza e continuità nel tempo. Essa trova motivazione nella volontà di rinvenire soluzioni idonee al raggiungimento di un obiettivo specifico perseguito dal legislatore attraverso interventi mirati e circoscritti.

Nel diritto francese o tedesco, ad esempio, esistono leggi e clausole sperimentali, ed altre possono rivenirsi nei Paesi del nord Europa<sup>52</sup>. In Germania *Experimentiergesetze* ed *Experimentierklauseln*, sia a livello federale che di *Länder*, sono applicabili per un tempo limitato, a seguito dell'autorizzazione da parte del Ministero dell'interno (federale o del *Land*) alla sospensione temporanea della legge ordinaria. Alla scadenza del termine, dopo specifica valutazione, la legge sperimentale verrà implementata in via generalizzata ovvero abbandonata<sup>53</sup>. In Francia la sperimentazione legislativa è consentita alle autorità regionali e

---

di), *Regioni ed autonomie territoriali*, cit., p. 405 ss; Y. LEJEUNE (sous la direction de), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales et locales d'Etats distincts*, 2005; N. LEVRAT, *L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe*, in Y. LEJEUNE (sous la direction de), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales et locales d'Etats distincts*, 2005, p. 17 ss.; M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: Prove di integrazione transfrontaliera*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 67 ss. Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, STE n. 159, aperto alla firma il 9 novembre 1995, entrato in vigore il 1° dicembre 1998, attualmente ratificato da 24 Stati (alla data del 4 novembre 2016). In dottrina si veda, fra gli altri, B. DOLEZ, *Le protocole additionnel à la Convention Cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou Autorités territoriales*, in *Revue générale de droit international public*, 1996, p. 1005 ss. Protocole No 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération inter-territoriale, STE n. 169, aperto alla firma il 5 maggio 1998, entrato in vigore il 1° febbraio 2001. Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), STCE n. 206, firmato ad Utrecht, il 16 novembre 2009, è entrato in vigore il 1° marzo 2013, a seguito della ratifica dei primi 4 Stati. Per una panoramica, v. *l'Explanatory Report* al Protocollo, disponibile online, e A. LEANDRO, *Trattato di Lisbona, coesione territoriale e ruolo del GECT*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *L'attuazione del Trattato di Lisbona, Principi e riflessi economico-finanziari*, Bari, 2010, p. 89 ss., spec. p. 101 ss.

<sup>52</sup> Sulla sperimentazione legislativa, v. V. PERROCHEAU, *L'expérimentation, un nouveau mode de création législative*, in *Revue française des affaires sociales*, 2000, p. 5 ss.; J.L. PISSALOUX, *Réflexions sur l'expérimentation normative*, in *Droit administratif*, 2003, p. 15 ss.

<sup>53</sup> Per un'analisi della legislazione sperimentale in Germania, v. W. HOFFMANN-RIEM, *Législation expérimentale en Allemagne*, in C.A. MORAND (sous la direction de), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Aix-Marseille, 1993, p. 177 ss.

locali sin dal 2003, a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 276 del 28 marzo 2003<sup>54</sup>, che ha introdotto tale tecnica in due disposizioni della Costituzione, la prima dedicata alla sperimentazione nazionale (art. 37-1 Cost. fr.<sup>55</sup>), la seconda rivolta alle autorità locali (art. 72, quarto comma, Cost. fr.<sup>56</sup>). La modifica costituzionale è stata peraltro possibile solo a seguito della positiva valutazione della conformità della sperimentazione legislativa con alcuni principi costituzionali dell'ordinamento francese, segnatamente con il principio di uguaglianza e con quello relativo alla ripartizione delle competenze normative fra Stato ed enti territoriali<sup>57</sup>. L'introduzione della legislazione sperimentale non ha avuto a scopo la promozione di azioni di cooperazione territoriale fra Stati diversi, risolvendosi nel riconoscimento del potere di proporre deroghe al regime comune per enti territoriali interni ad uno Stato. Essa tuttavia ha avuto un impatto nella valorizzazione delle autonomie locali, anche se il ricorso a tali strumenti non ha ancora assunto "carattere sistematico, né a livello nazionale né a livello regionale, essendo il frutto di acquisizioni molto recenti, che offrono indicazioni soltanto orientative sulle prospettive del loro sviluppo"<sup>58</sup>.

La proposta della Commissione europea sembra ripercorrere tali obiettivi. Qualora dovesse essere approvata, si introdurrebbe nel sistema dell'Unione un meccanismo flessibile per la cooperazione transfrontaliera, di adozione facoltativa, in grado di prescindere dalla difformità, talvolta inconciliabile, delle legislazioni interne degli enti territoriali coinvolti, ed in potenza anche di supplire all'assenza di adeguata legislazione negli ordinamenti nazionali di volta in volta interessati.

---

<sup>54</sup> *Loi constitutionnelle* n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, in *JORF* n. 75 del 29 marzo 2003, p. 5568. In dottrina, per i profili di nostro interesse, v. F. CROUZATIER-DURAND, *Réflexion sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnel du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, p. 681 ss.

<sup>55</sup> Art. 37: "La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental", par. 1.

<sup>56</sup> Art. 72: "Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. (...) Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences".

<sup>57</sup> Rispetto alla legislazione sperimentale francese si veda E. DI STEFANO, *La legislazione sperimentale. Prospettive suggerite dal caso francese*, tesi di dottorato Università di Pisa, 2011, disponibile online.

<sup>58</sup> E. DI STEFANO, *La legislazione sperimentale*, cit.