



INDICE ANALITICO DEL VOLUME 2

INTRODUZIONE.....	2
1. QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE, COMUNITARIO ED INTERNO.....	3
2. LE ASSOCIAZIONI NAZIONALI DEI COMUNI INTERESSATI.	6
3. L'ASSOCIAZIONE EUREGO.....	7



PROGETTO EUREGO – RELAZIONE SU TALUNI PROFILI GIURIDICI

(a cura del Prof. Stefano Amadeo e del Prof. Gian Paolo Dolso,
con la collaborazione della dr. Cristiana Stocchi)

Introduzione

Il presente progetto si propone di individuare una struttura organizzativa stabile, denominata EUREGO, attraverso la quale talune autonomie territoriali prossime alla frontiera con la Slovenia (la Provincia di Gorizia, i Comuni italiani appartenenti ...), da un lato, ed enti omologhi della Slovenia (i Comuni sloveni siti ...), dall'altra, possano cooperare per l'individuazione di soluzioni comuni a problemi di rilevanza locale.

EUREGO è stata concepita come un'associazione di diritto privato disciplinata dallo statuto in conformità all'ordinamento dello Stato in cui essa avrà sede. Il quadro normativo di riferimento tiene conto delle possibilità organizzative previste dall'ordinamento italiano. Tale quadro potrebbe mutare parzialmente per effetto dell'entrata in vigore di strumenti di diritto internazionale pubblico o di diritto comunitario. Le caratteristiche di EUREGO tengono conto, in particolare, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) (n. 1).

L'Associazione EUREGO ha lo scopo statutario di contribuire allo sviluppo di rapporti di vicinato amichevoli tra le comunità territoriali (che ad essa partecipano), promuovendo incontri, manifestazioni, attività di studio e di sensibilizzazione, e favorendo o incentivando la cooperazione tra gli enti pubblici transfrontalieri attraverso l'elaborazione di progetti di interesse comune.

Essa è strutturata in tre organi principali: un'*Assemblea*, in cui sono rappresentate le varie componenti degli enti che ad essa partecipano (delegati o rappresentanti delle autonomie territoriali; delegati della popolazione e delle categorie socio-economiche); una *Giunta*, con funzioni esecutive, ed un *Segretariato*, con funzioni organizzative permanenti. L'Associazione EUREGO annovera tra i suoi soci due Associazioni di comuni (italiani e sloveni) e le altre autonomie territoriali interessate (Province di Gorizia e di Udine, Regione Friuli Venezia Giulia, per l'Italia). Le due Associazioni di Comuni italiani e sloveni sono costituite allo scopo precipuo di sormontare il problema della selezione di una rappresentanza paritaria, nell'Assemblea dell'Associazione EUREGO, a partire da un numero disomogeneo di Comuni componenti (cfr. n. 2 ss.).



1. Quadro normativo internazionale, comunitario ed interno.

1.1. Lo strumento internazionale più idoneo alla realizzazione di forme istituzionalizzate di cooperazione transfrontaliera tra enti pubblici locali è costituito dalla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Convenzione di Madrid del 21 maggio 1980, v. l. n. 948/1984 di ratifica ed esecuzione della stessa). La Convenzione fornisce (in allegato) modelli di accordi o di intese che le autorità territoriali delle varie Parti contraenti possono utilizzare per organizzare varie forme di cooperazione (es.: per il coordinamento nella gestione di affari pubblici locali transfrontalieri; per la fornitura o la prestazione di servizi ecc.). La Convenzione è in vigore per l'Italia e per la Slovenia. Tuttavia l'Italia ha subordinato la conclusione degli accordi tra le autorità territoriali interessate alla condizione, prevista dall'art. 3, par. 2, della stessa, della «previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi ed intese» (art. 3, co. 1, l. n. 948/1984, cit.). Un accordo bilaterale tra Italia e Slovenia non è ancora intervenuto.

Analogamente l'Italia – a differenza della Slovenia – non ha ancora ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione quadro (Strasburgo, 9 novembre 1995), che riconosce alle autorità territoriali «il diritto ... di concludere, nei settori di competenze comuni, accordi di cooperazione transfrontaliera con le collettività o autorità territoriali di altri Stati, secondo le procedure previste dai loro statuti, in conformità con la legislazione nazionale e nel rispetto degli impegni internazionali presi dalle Parti» (art. 1), e attribuisce, agli atti di attuazione delle decisioni prese nell'ambito di un accordo di cooperazione transfrontaliera, «il valore giuridico e gli effetti propri di atti compiuti da queste autorità o collettività nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici» (art. 2; v. anche art. 5).

L'Italia non ha, peraltro, neppure firmato il Protocollo n. 2 alla Convenzione quadro (Strasburgo, 5 maggio 1998) – la ratifica slovena è del 17 settembre 2003 – che consentirebbe un'estensione della cooperazione da tale Convenzione previste al di là delle relazioni puramente transfrontaliere.

1.2. Anche sul piano del diritto comunitario mancano tuttora strumenti giuridici che permettano l'instaurazione di forme di cooperazione istituzionalizzata tra enti pubblici locali a livello transfrontaliero. Le istituzioni comunitarie non hanno ancora emanato atti giuridici *vincolanti* che forniscano una soluzione organica alle problematiche proprie delle zone frontaliere degli Stati membri. L'intervento della CE si è per lo più limitato a fornire a) discipline normative di dettaglio o



settoriali nell'ambito di strumenti di più ampia portata (ad es. in materia di cooperazione doganale o di *status* dei lavoratori frontalieri); ovvero b) ad incentivare azioni specifiche in materia di cooperazione economica e sociale fra enti territoriali appartenenti a vari Stati membri, inclusi nel territorio delle province frontaliere, attraverso strumenti finanziari quali, da ultimo, INTERREG III¹.

Allo scopo di sormontare la *settorialità* ed il *carattere temporaneo* delle iniziative da ultimo indicate, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)². La proposta prevede l'istituzione di una figura all'occorrenza dotata di personalità giuridica (in conformità all'ordinamento dello Stato membro prescelto), che agisce in nome e per conto dei suoi membri (Stati membri, enti regionali e locali, altri organismi pubblici locali) allo scopo di facilitare, in particolare, la cooperazione transfrontaliera degli enti che vi partecipano (nell'attuazione dei programmi cofinanziati dalla Comunità, ma altresì nella realizzazione di “qualsiasi altra azione di cooperazione transfrontaliera, con o senza intervento finanziario della Comunità”, art. 3, par. 3; come risulta dall'art. 4, par. 7, il GECT può essere titolare di concessioni o deleghe di servizio pubblico). Se la proposta della Commissione dovesse andare a buon fine³, il GECT potrebbe costituire uno strumento di cooperazione transfrontaliera flessibile ed efficace (pur se con i limiti derivanti dalla sua natura privatistica, per lo meno per ciò che riguarda gli aspetti funzionali). Conviene in ogni caso tenere conto delle caratteristiche strutturali del GECT, quali descritte nella proposta, nella progettazione di EUREGO.

1.3. In assenza di strumenti internazionali o comunitari applicabili, e date le incertezze sull'entità e sulla portata dei “poteri esteri” degli enti locali (v. in proposito art. 6, par. 7, l. 131/2003, c.d. legge La Loggia), è parso opportuno esplorare le possibilità offerte dall'ordinamento interno.

Non sembra sussistano ostacoli di principio alla configurazione di EUREGO come un'*associazione di diritto privato* prevista dall'ordinamento italiano (o di analoghe figure previste

¹ Cfr. comunicazione della Commissione agli Stati membri n. 2000/C 143/08 del 28 aprile 2000 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario – Interreg III, sulla quale M. Vellano, La cooperazione transfrontaliera nell'iniziativa Interreg III, in DCSI, 2000, p. 781 ss., spec. 801 ss. Tali iniziative possono essere attuate dalle autonomie territoriali anche attraverso strumenti di diritto internazionale pubblico, come recentemente ammesso dalla Corte costituzionale italiana (sent. 258/2004).

² Proposta del 14 luglio 2004, COM (2004) 496 def.

³ Allo stato attuale, il procedimento normativo previsto dalla base giuridica prescelta, l'art. 159 TCE, è pervenuto alla fase della consultazione del Comitato delle Regioni (2 dicembre 2004); il comitato ha assortito di varie raccomandazioni il suo parere.



dall'ordinamento sloveno), ancorché i membri associati siano (rappresentanti di) enti pubblici locali. In tale prospettiva, va ricordato il principio della generale capacità di diritto privato degli enti pubblici territoriali italiani, che si esprime anche nei rapporti con omologhi enti stranieri⁴. In giurisprudenza si è inoltre riconosciuto che la partecipazione degli enti locali a realtà associative non implica l'acquisizione, da parte di queste ultime, di una personalità giuridica di diritto pubblico⁵.

I rappresentanti degli enti pubblici associati dovranno agire, in seno a EUREGO e nel perseguimento delle finalità statutarie, senza vincolo di mandato. È necessario altresì indicare espressamente, nell'atto costitutivo, che l'attività di EUREGO non produce alcuna conseguenza giuridica sulle pubbliche funzioni degli enti associati, e non pregiudica le competenze e le responsabilità di questi ultimi.

Per ciò che concerne la natura giuridica di tale associazione, due sono le opzioni prospettabili a tal riguardo: a) associazione con personalità giuridica e b) associazione non riconosciuta.

La prima soluzione comporta il necessario svolgimento dell'*iter* previsto per il riconoscimento, da ultimo modificato con il D.P.R. n. 361 del 2000. Non esauendosi l'attività dell'associazione nell'ambito dei confini della Regione Friuli Venezia Giulia il riconoscimento andrà richiesto alla Prefettura competente per territorio tramite l'iscrizione dell'associazione nel registro delle persone giuridiche ivi tenuto (ulteriori adempimenti potranno essere richiesti, come si vedrà, dall'interesse transfrontaliero delle attività poste in essere dall'associazione). Tale procedura comporta un controllo dell'autorità governativa sotto il profilo dei fini dell'ente e dell'adeguatezza del patrimonio agli stessi (art. 1, co. 3, D.P.R. cit.), della conformità alla legge dell'atto costitutivo e dello statuto, come pure sotto il profilo di ogni modifica di questi.

Il suddetto controllo governativo si giustifica in quanto l'associazione con personalità giuridica gode di alcune prerogative rispetto alle associazioni non riconosciute. Infatti, gli amministratori dell'ente sono liberati da ogni responsabilità per le obbligazioni assunte in nome dell'associazione, delle quali risponde in via esclusiva l'ente con il proprio patrimonio. L'accertata esistenza, dunque,

⁴ Cfr., anche per indicazioni di dottrina, M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI, *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995, p. 97 ss.

⁵ A tal proposito la Suprema Corte di Cassazione ha affermato che “la natura pubblica degli enti che concorrono a formare un nuovo ente [...] non è sufficiente ad attribuire natura pubblicistica a quest'ultimo, sebbene esso risulti costituito per perseguire anche finalità che riguardano i soggetti che lo compongono; infatti i soggetti pubblici sono dotati anche di capacità ed autonomia private, e, quindi, nell'esercizio di queste, possono compiere atti di diritto privato, e possono partecipare a rapporti giuridici ed a figure soggettive di diritto privato; neppure può ritenersi determinante della natura pubblica dell'associazione, la partecipazione ai suoi organi di rappresentanti dei soggetti pubblici che l'hanno formata, essendo ciò ammissibile pure in una configurazione di natura privatistica” (Cass. civ., Sezioni Unite, 23 novembre 1993, n. 11541).



di un patrimonio di per sé sufficiente al raggiungimento dello scopo dell'associazione, viene valutata dall'autorità prefettizia come idonea garanzia dei creditori dell'associazione riconosciuta.

La seconda soluzione non comporta formalità comparabili. Va tuttavia ricordato che la forma dell'associazione non riconosciuta potrebbe implicare svantaggi sia a livello comunitario (per quanto concerne l'accesso ad alcuni fondi cofinanziati dalla Comunità), sia per quanto concerne il livello interno. Diversamente da quanto detto a proposito dell'associazione riconosciuta, infatti, l'art. 38 cod. civ., prevede che per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'ente "rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione". Ciò significa che i terzi creditori dell'associazione possono far valere i loro diritti sul fondo comune dell'ente, ma in caso di insufficienza di questo, possono soddisfarsi sul patrimonio degli amministratori dell'associazione non riconosciuta. L'associato, in quanto tale, tuttavia, non è mai personalmente responsabile nei confronti dei creditori dell'associazione.

A prescindere da questa diversa responsabilità patrimoniale, non vi sono ulteriori differenze tra le due figure di associazione, né sotto il profilo della soggettività, né sotto il profilo della capacità di acquistare a titolo oneroso beni mobili o immobili.

2. Le Associazioni nazionali dei comuni interessati.

Trattandosi di associazioni di natura privatistica, vi è ampia discrezionalità nella scelta relativa ai modelli organizzativi cui ispirarsi (membri dell'associazione, obiettivi, organi, finanziamento, sede, ecc.).

Posto che lo scopo principale di tali associazioni dovrebbe essere la designazione dei membri dell'Assemblea di EUREGO, e fermo restando che potrebbe risultare politicamente opportuno un coinvolgimento delle popolazioni interessate, varie soluzioni sono ipotizzabili al riguardo.

L'utilizzo di *referendum* organizzati a livello comunale – ancorché di natura consultiva – sembra dar luogo ad una serie di difficoltà giuridiche.

In primo luogo risulterebbe del tutto originale l'utilizzo della consultazione referendaria ai fini indicati. Si dovrebbe precisare peraltro a chi spetti l'elettorato passivo, chi predisponga le liste dei candidati, quali siano le scansioni temporali di tale procedimento e quali le forme di pubblicità.

In secondo luogo, una volta verificato che gli statuti di tutti i comuni partecipanti contemplino lo strumento del *referendum* consultivo, occorrerebbe verificare il rispetto del disposto dell'art. 8 del d.l. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). La citata norma dispone che "Le consultazioni e i referendum [...] devono riguardare materie di esclusiva competenza locale". A tal riguardo, va tenuto in debito conto che lo svolgimento di consultazioni



per la designazione di rappresentanti della popolazione locale presso l'Assemblea di un'associazione che annovera, tra i suoi settori di intervento, materie di competenza non esclusivamente comunale, si porrebbe in contrasto con il disposto della norma citata. Appare dunque da evitare, quanto meno, qualsiasi riferimento specifico alle materie oggetto dell'attività associativa, soprattutto quando esse spettino alla competenza di altri enti quali le regioni. Le materie potrebbero essere definite per rinvio alle competenze degli enti pubblici locali coinvolti.

3. L'Associazione EUREGO.

3.1. L'Associazione EUREGO, come già accennato, ha lo scopo di contribuire – mediante lo svolgimento di incontri, manifestazioni, attività di studio e di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza – allo sviluppo di rapporti amichevoli di vicinato tra le comunità territoriali interessate, nonché di incentivare la cooperazione tra enti pubblici transfrontalieri attraverso l'elaborazione di progetti di iniziative di comune interesse.

3.2. A tal fine essa dovrebbe dotarsi di una struttura organizzativa stabile, da precisarsi nello statuto. Tale struttura potrebbe comprendere un'Assemblea, una Giunta ed un Segretariato (oltre che, ove opportuno, un Consiglio di esperti indipendenti incaricati di assicurare il controllo del bilancio).

La sede di EUREGO potrebbe essere stabilita in ciascuno dei due Stati cui appartengono le autonomie territoriali. Va tenuto conto, a tal proposito, che la sede legale (ovvero, la sede indicata nello statuto) individua la legge applicabile alla costituzione dell'associazione. Per esempio, ove la sede legale fosse sita a Gorizia, le modalità di costituzione dell'associazione sarebbe regolate dal codice civile italiano.

Nell'ipotesi in cui la sede legale fosse situata in Slovenia, la vita dell'associazione (per es., la responsabilità per le obbligazioni contratte dalla stessa) potrebbe risultare disciplinata dalla legge italiana qualora la sede operativa o l'oggetto principale dell'attività dell'ente siano situati in territorio italiano (v. in tal senso art. 25 della l. 218/1995 sulla riforma del diritto internazionale privato, applicabile alle società e agli altri enti pubblici e privati).

3.3. L'Assemblea, formata, *pro quota*, di rappresentanti degli enti pubblici territoriali (ad es., i sindaci dei comuni coinvolti, agenti senza vincolo di mandato), di rappresentanti delle comunità locali e di rappresentanti degli organismi (anche associativi) locali, di consistenza paritetica per



ciascuna Associazione nazionale, ha funzioni deliberative, di indirizzo e di controllo sull'attività dell'organo esecutivo.

La *Giunta*, formata (di preferenza) di funzionari o esperti designati dall'Assemblea, ha il compito di presentare all'Assemblea progetti di delibere e di eseguire i mandati che quest'ultima le affida. La Giunta è responsabile nei confronti dell'Assemblea, che può dimissionarne collegialmente i membri.

Il *Segretariato*, organo permanente, fornisce il necessario supporto organizzativo alle attività intraprese dall'Associazione.

L'Assemblea agisce nel pieno rispetto delle competenze e delle responsabilità degli enti pubblici territoriali che vi sono rappresentati, i quali possono, se lo ritengono opportuno, conformare unilateralmente la propria attività alle iniziative dalla prima promosse.

3.4. Benché costituita in forma privatistica, è evidente che EUREGO si caratterizza per una spiccata vocazione ad intrattenere rapporti transfrontalieri. Al suo interno (in seno all'Assemblea) gli enti associati possono dibattere e confrontarsi su problemi di interesse comune. È opportuno verificare se, sotto il profilo sostanziale, i comuni italiani (così come i comuni sloveni) possano legittimamente porre in essere una forma associativa vocata ad attività di rilevanza internazionale.

Il nuovo titolo V della Costituzione, seppure ha introdotto alcune innovazioni in tema di rapporti internazionali delle Regioni, nulla dispone con riguardo alle eventuali competenze degli enti locali (province e comuni). La l. n. 131/2003 prevede, all'art. 6, par. 7, che “resta fermo che i Comuni, le Province [...] continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa”.

Si potrebbe sostenere che la costituzione delle Associazioni di comuni prima, e di EUREGO poi, rientrino nella nozione di “attività di mero rilievo internazionale”, quali definite dalla giurisprudenza costituzionale e dal D.P.R. del 31 marzo 1994, che tale giurisprudenza in sostanza recepisce.

Quanto al D.P.R. citato (peraltro anteriore alla riforma del Titolo V, e quindi di non pacifica attualità), le *attività di mero rilievo internazionale* sono quelle riguardanti

a) “lo studio e le informazioni su problemi vari; scambio di notizie e esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla cooperazione interregionale transfrontaliera”; ovvero quelle riguardanti



b) iniziative relative alle “visite di cortesia nell’area extraeuropea, gemellaggi, enunciazioni di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l’esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all’estero ai fini della informazione sulle normazioni delle rispettive regioni e della conservazione del patrimonio culturale d’origine”.

Mentre le prime potevano essere svolte senza nessuna formalità, l’attuazione delle seconde doveva essere subordinato ad una previa comunicazione al Governo. A parte il fatto che le attività descritte non paiono sempre agevolmente distinguibili, è da osservare che, per effetto della condizione posta dall’art. 6, par. 7 della citata legge n. 131, entrambe le tipologie di attività di mero rilievo internazionale risultano subordinate ad una duplice comunicazione: alla Regione e alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri. Che poi la costituzione di Eurego rientri tra le cosiddette attività di mero rilievo internazionale si può agevolmente desumere anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia la quale ha precisato che con tali attività gli enti interessati si limitano a "prevedere lo scambio di informazioni utili ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure, ancora, ad enunciare analoghi intenti ed aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la realizzazione mediante atti propri"⁶.

In conformità al principio di leale cooperazione, e in sintonia con le indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale⁷, sembra altresì opportuno stabilire – in sede di predisposizione degli atti costitutivi dell’associazione – che EUREGO si assuma un onere di informazione, nei confronti di Stato e regione, con riferimento alle più rilevanti attività che si propone di compiere.

Oltre ai limiti procedurali su indicati, è opportuno tener conto della sussistenza di eventuali limiti sostanziali. Le attività di EUREGO – benché svolte in forma privatistica e benché non comportino il sorgere di obblighi giuridici per gli enti (pubblici) associati (eccezion fatta per gli obblighi relativi alla costituzione ed al funzionamento di EUREGO) – dovrebbero essere materialmente circoscritte alle materie di competenza delle autonomie territoriali che ad essa partecipano. La liceità delle attività “estere” intraprese dalle autonomie territoriali, risolvendosi in forme, anche strutturate, di concertazione, dovrebbe essere acquisita purché – come sottolineato da autorevole dottrina – esse «rientrino in scopi connessi alle materie devolute in competenza, non pongano in essere veri accordi o non diano luogo all’assunzione di diritti ed obblighi che impegnino la responsabilità internazionale dello Stato, ma si limitino a prevedere lo scambio di informazioni

⁶ Così Corte costituzionale, sent. n. 179 del 1987.

⁷ In questo senso, Corte costituzionale n. 425 del 1995.



utili, ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse oppure, ancora, ad enunciare analoghi intenti ed aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la realizzazione mediante atti propri o, al più, mediante sollecitazioni rivolte ai competenti organi nazionali»⁸.

⁸ Cfr. G. CONETTI, *Enti locali e cooperazione transfrontaliera: problemi e prospettive*, in A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *I rapporti di vicinato tra Italia e Francia*, Padova, 1994, p. 275, 281, ove indicazioni della prassi e della giurisprudenza costituzionale.