



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2017, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesaro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Luiss di Roma

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFEREE

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Casseti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Pietro Pustorino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Siena
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Fanciullo, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017

Indice-Sommario

2017, n. 2

Editoriale

L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 1
Paolo Mengozzi

Saggi e Articoli

Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione 7
Giandonato Caggiano

Lo *status* del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso? 26
Emanuela Pistoia

I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza? 52
Ennio Triggiani

Commenti e Note

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia alla prova delle più evolute forme di cooperazione amministrativa 73
Simone Carrea

Jurisdiction in Contractual Matters under the Brussels IA Regulation: Where do Mixed Contracts Stand? 102
Diletta Danieli

The Enforcement of Posted Workers' Rights Across the European Union 114
Cinzia Peraro

Alcune note sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di giugno 2017 131
Cosimo Risi



LO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA ALLA LUCE DELL'EVOLUZIONE IN MATERIA DI COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

Simone Carrea*

SOMMARIO. 1. Cooperazione amministrativa e tutela giurisdizionale nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: premesse e obiettivi dell'indagine. – 2. Cooperazione amministrativa di tipo tradizionale e tutela giurisdizionale: lo scambio di informazioni in ambito fiscale in base alla direttiva n. 2011/16/UE. – 3. Segue. L'assistenza reciproca in materia di crediti tributari in base alla direttiva 2010/24/UE. – 4. Ulteriori ipotesi di cooperazione amministrativa disciplinate dal diritto UE: brevi cenni. – 5. Le forme più avanzate di cooperazione contemplate dal diritto UE: il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (c.d. GECT) disciplinato con regolamento n. 1082/2006. – 6. La tutela giurisdizionale nei rapporti “verticali” ascendenti. – 7. La tutela giurisdizionale nei rapporti “orizzontali”. – 8. La tutela giurisdizionale nei rapporti “verticali” discendenti. – 9. Osservazioni conclusive.

1. Cooperazione amministrativa e tutela giurisdizionale nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: premesse e obiettivi dell'indagine

Alla cooperazione amministrativa è riconosciuto un ruolo fondamentale nel contesto dell'Unione europea, ove è intesa quale strumento privilegiato di attuazione del diritto UE. In tal senso, l'art. 197 TFUE – unica disposizione del Titolo XXIV rubricato *Cooperazione amministrativa* – esordisce al primo paragrafo statuendo che “l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune”.

Senza che sia possibile operare in questa sede una ricognizione completa dei riferimenti alla cooperazione amministrativa contenuti nel diritto dell'Unione europea, al fine di evidenziare la rilevanza della tematica in esame è sufficiente ricordare che,

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Genova. Indirizzo e-mail: simone.carrea@giuri.unige.it

anzitutto, tra i principi generali del diritto UE rientra quello di leale cooperazione (espressamente sancito dall'art. 4, par. 3, del TUE), il quale permea ed ispira non soltanto i rapporti tra i diversi Stati membri, ma anche le relazioni tra gli Stati membri e l'UE, oltre che tra le istituzioni di quest'ultima¹.

La cooperazione amministrativa rientra tra le azioni di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri che l'Unione ha competenza ad adottare a norma dell'art. 6 TFUE (lett. g), mentre il già citato art. 197 TFUE – dopo aver, come ricordato, espresso la rilevanza della cooperazione in funzione dell'attuazione del diritto UE – precisa che l'azione di sostegno dell'Unione può consistere, in tale ambito, nel “facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione”.

Riferimenti puntuali a forme specifiche di cooperazione si trovano, inoltre, nell'ambito di diverse disposizioni di diritto primario, la cui applicazione è, peraltro, salvaguardata dal citato art. 197, il quale – per espressa previsione del suo par. 3 – “non pregiudica le altre disposizioni dei trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione”. A tale proposito, vengono in rilievo, a titolo esemplificativo, l'art. 165 TFUE in materia di istruzione, l'art. 195 TFUE in materia di turismo, l'art. 196 TFUE in materia di protezione civile.

Anche nel contesto del diritto dell'Unione europea, tuttavia, la cooperazione amministrativa – nonostante l'importanza ad essa riconosciuta ed il notevole grado di sviluppo conseguito – continua ad essere tradizionalmente intesa come lo strumento attraverso il quale amministrazioni appartenenti a Stati diversi (o diverse istituzioni UE secondo l'ampia accezione desumibile dall'art. 4, par. 3, TUE) collaborano in vista del più efficace (ma disgiunto) esercizio delle rispettive funzioni.

Tale concezione della cooperazione amministrativa presenta due significative implicazioni nella specifica prospettiva della tutela giurisdizionale: (a) in primo luogo, in tale ambito, l'attenzione si concentra abitualmente sulla verifica circa il corretto esercizio delle funzioni amministrative che la cooperazione si propone di agevolare e gli strumenti di tutela hanno, pertanto, ad oggetto non tanto il rapporto di cooperazione in sé, quanto piuttosto la regolarità del procedimento nel cui ambito vengono utilizzati gli esiti della cooperazione; (b) in secondo luogo (e coerentemente con quanto osservato *sub a*), gli strumenti normativi che, a livello internazionale, disciplinano la cooperazione amministrativa difficilmente prevedono specifici meccanismi di tutela, atteso che il controllo giurisdizionale esercitato dalle corti dello Stato di appartenenza delle singole amministrazioni procedenti, ha, come detto, tendenzialmente per oggetto la regolarità del procedimento amministrativo in cui vengono utilizzati gli esiti della cooperazione, senza che l'avvenuto pregresso svolgimento di una fase di cooperazione consenta (o imponga)

¹ Sul principio di leale cooperazione si vedano, in dottrina, *ex plurimis* M.C. BARUFFI, *Commento all'art. 4 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 13-24; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 60 e ss.; A. LANG, *La leale cooperazione e gli obblighi comunitari*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti Notarili – Diritto comunitario e internazionale*, Vol. 3, Padova, 2011, pp. 10-36.

il ricorso a strumenti di tutela diversi da quelli ordinariamente applicabili (né, di regola, l'estensione del sindacato giurisdizionale alle modalità di svolgimento della fase di cooperazione medesima).

Ciò si spiega in considerazione del fatto che – nel contesto di iniziative di cooperazione amministrativa di tipo “tradizionale” – ciascuna amministrazione nazionale conserva la piena ed esclusiva titolarità dell'esercizio delle proprie funzioni, mentre il “momento cooperativo” finisce per rappresentare una semplice fase endo-procedimentale di carattere ausiliario, che esaurisce i propri effetti e la propria rilevanza nei rapporti tra le diverse amministrazioni coinvolte, senza che ad esso venga attribuito alcun rilievo esterno nei confronti dei terzi interessati dalla (o alla) azione amministrativa, i quali potranno, ad ogni modo, sempre avvalersi degli strumenti di tutela apprestati dai singoli ordinamenti nazionali avverso gli atti adottati dalle diverse amministrazioni precedenti².

Tale assetto – che consentiva un soddisfacente grado di tutela giurisdizionale nel contesto in cui è andato sviluppandosi – risulta significativamente alterato dalla recente emersione di fenomeni di cooperazione caratterizzati da un più elevato livello di integrazione tra le amministrazioni interessate e consistenti, in particolare, nella creazione di appositi enti deputati alla realizzazione del programma di cooperazione ad essi affidato.

I predetti sviluppi presentano rilevanti riflessi in tema di tutela giurisdizionale, atteso che, da un lato, nel contesto di tali recenti fenomeni, il momento cooperativo può finire per assorbire pressoché integralmente l'esercizio (a livello integrato) della funzione amministrativa, sicché occorre che i rimedi giurisdizionali a disposizione dei terzi possano estendersi anche al sindacato sullo svolgimento di tale fase; dall'altro lato, l'accresciuto livello di integrazione tra le diverse amministrazioni coinvolte nella cooperazione fa sì che anche queste ultime possano avere necessità (molto più di quanto avviene nell'ambito di schemi di cooperazione di tipo tradizionale) di tutelarsi in caso di violazione, da parte dei *partners*, degli obblighi reciprocamente assunti.

In tale prospettiva, il presente contributo – prendendo le mosse da un raffronto tra le forme di cooperazione di tipo più “tradizionale” (esemplificate attraverso l'analisi di alcuni strumenti normativi di diritto UE in materia fiscale, nonché di concorrenza, protezione dei lavoratori e tutela della riservatezza) e i nuovi fenomeni di cui si è detto – si propone, in particolare, di soffermarsi sull'esame delle soluzioni adottate dal diritto UE al fine di apprestare strumenti di tutela giurisdizionale adeguati al soddisfacimento delle nuove esigenze poste dalle citate evoluzioni.

2. Cooperazione amministrativa di tipo “tradizionale” e tutela giurisdizionale: lo scambio di informazioni in ambito fiscale in base alla direttiva n. 2011/16/UE

² A tale riguardo, L. GEROLA, *Commento all'art. 197 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1138 osserva condivisibilmente che “manca un intervento normativo relativo alla tutela giurisdizionale”, in quanto “l'azione UE è meramente di sostegno e lascia inalterati gli obblighi degli Stati che dunque, secondo l'applicazione dei principi generali di rigida separazione tra tribunali europei e giudici nazionali, continueranno a rispondere dei propri atti davanti ai loro giudici”.

La cooperazione in materia fiscale rappresenta un punto di osservazione privilegiato per l'esame delle modalità di funzionamento dei meccanismi di cooperazione amministrativa di tipo "tradizionale" nella specifica ottica dei rimedi di tutela giurisdizionale. Per un verso, infatti, si tratta di un ambito in cui la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea è particolarmente evoluta, riguardando non più soltanto lo scambio di informazioni³, ma anche la riscossione transfrontaliera dei crediti⁴. Per altro verso, in considerazione dell'incidenza che il prelievo fiscale produce sulle posizioni dei singoli, l'esigenza di tutela risulta particolarmente avvertita in tale settore, sicché sia le corti nazionali sia la Corte di Giustizia UE hanno avuto molteplici occasioni di pronunciarsi sui limiti entro i quali le dinamiche della fase di cooperazione possono essere oggetto di sindacato in sede di impugnazione dei provvedimenti impositivi emessi all'esito della cooperazione medesima.

Prendendo le mosse dall'esame della direttiva n. 2011/16/UE in materia di scambio di informazioni, un primo elemento significativo è rappresentato dall'assenza, all'interno dello strumento in esame, di disposizioni in materia di tutela giurisdizionale, né a favore dei contribuenti oggetto di indagine, né a vantaggio delle amministrazioni coinvolte nella cooperazione.

Nel sistema delineato dalla direttiva, infatti, la raccolta delle informazioni ed il loro utilizzo ai fini dell'adozione di provvedimenti impositivi corrispondono a due fasi distinte e risultano soggette ai rimedi (eventualmente) previsti nell'ambito dell'ordinamento rispettivamente dell'autorità interpellata e dell'autorità richiedente, senza che sia attribuita alcuna rilevanza – nella specifica prospettiva della tutela giurisdizionale – alle dinamiche del "momento cooperativo", non essendo, ad esempio, configurabile alcuna garanzia (né procedimentale né tanto meno giurisdizionale) con riferimento alla verifica circa i presupposti per l'instaurazione della cooperazione ovvero al rispetto dei limiti ad essa posti dalla direttiva in questione.

³ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio *relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale che abroga la direttiva 77/799/CEE*, del 15 febbraio 2011, in GUUE L 64 dell'11 marzo 2011, pp. 1-12. Si veda anche il Regolamento di esecuzione (UE) 1156/2012 della Commissione *recante talune modalità di applicazione della direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale*, del 6 dicembre 2012, in GUUE L 335 del 7 dicembre 2012, pp. 42-46 e successive modifiche. Per una generale trattazione dello scambio di informazioni in materia fiscale si veda *ex plurimis*, M. BARBIERI, *International exchange of information in tax matters: recent developments in the light of the conclusion of FATCA-related intergovernmental agreements*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, pp. 137-180; P. VALENTE, L. VINCIGUERRA, *Scambio di informazioni*, Milano, 2013; A. BUCCISANO, *Assistenza amministrativa internazionale dall'accertamento alla riscossione dei tributi*, Napoli, 2013; F. PERSANO, *La cooperazione internazionale nello scambio di informazioni*, Torino, 2006.

⁴ Direttiva 2010/24/UE del Consiglio *sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure*, del 16 marzo 2010, in GUUE L 84 del 31 marzo 2010, pp. 1-12 e relativo Regolamento di esecuzione (UE) n. 1189/2011 della Commissione *recante modalità di applicazione in relazione a determinate disposizioni della direttiva 2010/24/UE del Consiglio sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure*, del 18 novembre 2011, in GUUE L 302 del 19 novembre 2011, pp. 16-27. In dottrina si veda, in argomento, F. VISMARA, *Assistenza amministrativa tra Stati membri dell'Unione europea e titolo esecutivo in materia fiscale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2013, pp. 75-92; P. MASTELLONE, *The new EU discipline on assistance in the collection of foreign tax claims*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2012, pp. 321-336.

Quanto detto risulta implicitamente confermato dall'esame di varie previsioni della direttiva n. 2011/16/UE. In tal senso, vengono, anzitutto, in rilievo l'art. 6, par. 3, dello strumento in considerazione, a norma del quale "per procurarsi le informazioni richieste o condurre l'indagine amministrativa richiesta, l'autorità interpellata procede come se agisse per conto proprio o su richiesta di un'altra autorità del proprio Stato membro" e l'art. 17, par. 3, secondo cui "la presente direttiva non impone allo Stato membro interpellato alcun obbligo di effettuare indagini o di comunicare informazioni, qualora condurre tali indagini o raccogliere le informazioni richieste per fini propri sia contrario alla sua legislazione". Da tali disposizioni può, in particolare, evincersi che la raccolta delle informazioni risulta disciplinata dalla *lex loci actus*, coerentemente, del resto, con quanto previsto – nel diverso ambito civile e commerciale – dall'art. 10, par. 2, del regolamento n. 1206/2001⁵, a norma del quale "l'autorità giudiziaria richiesta dà esecuzione alla richiesta applicando le leggi del proprio Stato membro".

Pur nel silenzio serbato, a tale riguardo, dall'art. 6 della direttiva n. 2011/16/UE può, inoltre, ritenersi che il diritto dello Stato membro cui appartiene l'autorità amministrativa interpellata disciplini anche i rimedi eventualmente utilizzabili avverso le modalità di raccolta delle informazioni, con intuibili limitazioni, in termini di tutela giurisdizionale, quanto meno nell'ambito degli ordinamenti in cui la tutela concernente lo svolgimento di atti istruttori in materia tributaria presenta una scarsa incisività e autonomia rispetto ai rimedi impugnatori del provvedimento impositivo (emesso a conclusione dell'istruttoria), alla cui contestazione, *sub specie* di invalidità derivata, risulta di regola finalizzato il sindacato sugli atti istruttori⁶.

L'utilizzo delle informazioni oggetto di scambio è, invece, disciplinato dal diritto dello Stato cui appartiene l'autorità richiedente, come implicitamente desumibile dall'art. 16 della direttiva n. 2011/16/UE, il cui par. 1 prevede che le informazioni comunicate tra Stati membri in qualsiasi forma ai sensi della presente direttiva "possono essere usate per l'amministrazione e l'applicazione delle leggi nazionali degli Stati membri relative alle imposte" ricomprese nel campo di applicazione dello strumento in esame⁷.

Coerentemente con tale impostazione, sempre nell'ordinamento di appartenenza

⁵ Regolamento (CE) 1206/2001 del Consiglio *relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale*, del 28 maggio 2001, in GUUE L 174 del 27 giugno 2001, pp. 1-24.

⁶ Nell'ordinamento italiano le problematiche concernenti la configurabilità di rimedi giurisdizionali avverso gli atti dell'istruttoria tributaria autonomi e separati rispetto all'esercizio della tutela impugnatoria esercitabile nei confronti del provvedimento impositivo (eventualmente) adottato all'esito dell'istruttoria sono state di recente approfondite, con particolare riferimento all'individuazione della giurisdizione competente, da Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 2 maggio 2016, n. 8587, ove la Suprema Corte ha ritenuto che la violazione del diritto soggettivo a non subire verifiche fiscali al di fuori delle ipotesi previste dalla legge possa essere dedotta dinanzi al giudice tributario (unitamente all'impugnazione del provvedimento impositivo) ovvero (autonomamente) dinanzi al giudice ordinario (nel caso in cui l'istruttoria condotta dall'amministrazione non abbia portato all'adozione di un provvedimento impositivo impugnabile).

⁷ A norma dell'art. 2, la Direttiva 2011/16/UE si applica "alle imposte di qualsiasi tipo riscosse da o per conto di uno Stato membro o delle ripartizioni territoriali o amministrative di uno Stato membro, comprese le autorità locali" ad eccezione dell'IVA, dazi doganali e accise cui si applicano diversi strumenti normativi in materia di cooperazione amministrativa.

dell'autorità richiedente andranno, quindi, individuate sia le garanzie di tipo procedimentale (come, ad esempio, il contraddittorio preventivo sugli esiti della cooperazione) che i rimedi di carattere giurisdizionale applicabili rispetto all'utilizzo delle informazioni oggetto di scambio ai fini dell'adozione di provvedimenti di imposizione.

Dall'esame del quadro normativo testé sommariamente descritto appare confermato quanto ipotizzato nelle premesse della presente analisi, vale a dire che la raccolta e l'utilizzo delle informazioni oggetto di scambio rappresentano fasi separate, soggette ai rimedi di tutela rispettivamente previsti dagli ordinamenti nel cui ambito ciascuna di tali fasi ha luogo, mentre mancano garanzie (sia amministrative che giurisdizionali) aventi specificamente ad oggetto il "momento cooperativo" in senso stretto, il quale cade, per così dire, in un "cono d'ombra" di tutela⁸.

Tale osservazione trova riscontro nella prassi giurisprudenziale applicativa della normativa in esame.

In tal senso, appare, anzitutto, significativa la circostanza che non sia prevista alcuna forma di contraddittorio anticipato rispetto alla decisione di attivare la cooperazione amministrativa volta alla raccolta delle informazioni. Sebbene, infatti, il *Diritto ad una buona amministrazione* sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁹ comprenda espressamente "il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio"¹⁰, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha escluso che – in caso

⁸ P. SELICATO, *Scambio di informazioni, contraddittorio e Statuto del contribuente* in A. BODRITO, A. CONTRINO, A. MARCHESELLI (a cura di), *Consenso, equità e imparzialità nello statuto del contribuente: studi in onore del prof. Gianni Marongiu*, Torino, 2012, p. 440 osserva che "le norme internazionali tacciono completamente sul punto della tutela degli interessi dei contribuenti o, tutt'al più, rinviano la relativa disciplina alla legge interna lasciando in ombra un aspetto dello scambio di informazioni che suscita notevoli perplessità". In argomento si veda anche *ex plurimis* F. PITRONE, *Lo scambio di informazioni e la direttiva 2011/16/UE in materia di cooperazione amministrativa: innovazioni e profili critici*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2012, pp. 431-489.

⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in GUUE C 202 del 7 giugno 2016, pp. 389-405. In dottrina si vedano in argomento *ex plurimis* A. DI STASI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea con particolare riferimento alla Carta*, in A. DI STASI, *Spazio europeo e diritti di giustizia*, Padova, 2014, pp. 45-109; P. IVALDI, C. TUO, *Diritti fondamentali e diritto internazionale privato dell'Unione europea nella prospettiva dell'adesione alla CEDU*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2012, pp. 7-36; L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, pp. 655-670; R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2000, pp. 881-958; M. LUGATO, *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, pp. 1009-1025. Rileva osservare, a tale riguardo, che anche la direttiva 2011/16/UE, secondo quanto esplicitato nel suo ventottesimo considerando, si propone di rispettare "i diritti fondamentali" e osservare i "principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". In termini analoghi cfr. anche il ventunesimo considerando della direttiva 2010/24/UE.

¹⁰ Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, "il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale del diritto comunitario che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo. In forza di tale principio i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione. A tal fine essi devono beneficiare di un termine sufficiente (v., in particolare, sentenze citate

di ricorso alla raccolta transfrontaliera di informazioni – tale fondamentale garanzia possa estendersi anche alla fase istruttoria di cooperazione, dovendosi “distinguere, nell’ambito dei procedimenti di controllo fiscale, la fase d’indagine nel corso della quale vengono raccolte le informazioni e che comprende la richiesta d’informazioni da parte di un’amministrazione fiscale ad un’altra dalla fase contraddittoria, tra l’amministrazione fiscale e il contribuente cui essa si rivolge, la quale inizia con l’invio a quest’ultimo di una proposta di rettifica”. Tale distinzione risulta particolarmente importante, posto che – ad avviso della Corte – “il rispetto dei diritti della difesa del contribuente non esige la partecipazione di quest’ultimo alla richiesta di informazioni inoltrata dallo Stato membro richiedente allo Stato membro richiesto”, né “esige che il contribuente sia sentito nel momento in cui le ricerche che possono includere l’audizione di testimoni sono effettuate nello Stato membro richiesto”¹¹.

La direttiva in esame non prefigura, quindi, alcuna forma di partecipazione del soggetto interessato all’istruttoria finalizzata alla raccolta delle informazioni che lo riguardano, a differenza di quanto avviene, ad esempio, nel diverso contesto della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale, ove l’art. 11 del citato regolamento n. 1206/2001 prevede che “se ciò è previsto dalla legge dello Stato membro dell’autorità giudiziaria richiesta, le parti e gli eventuali loro rappresentanti hanno facoltà di assistere all’esecuzione dell’assunzione delle prove da parte dell’autorità giudiziaria richiesta” e, a tal fine, “nella sua richiesta l’autorità giudiziaria richiedente informa l’autorità giudiziaria richiesta che le parti e gli eventuali loro rappresentanti saranno presenti”.

Né, d’altro canto, pare che i limiti alla cooperazione amministrativa previsti dalla stessa direttiva n. 2011/16/UE possano ricevere alcuna sanzione in sede giurisdizionale in funzione della tutela delle posizioni soggettive dei singoli incisi dall’attività accertativa. Per un verso, infatti, la maggior parte delle limitazioni in parola sono formulate in termini discrezionalmente derogabili da parte delle amministrazioni interessate, a tutela delle quali soltanto esse sembrano poste. In tal senso, si consideri, ad esempio, l’art. 17, par. 3, della direttiva n. 2011/16/UE, a norma del quale “l’autorità competente di uno Stato membro interpellato può rifiutare di fornire informazioni allorché, per motivi di diritto, lo Stato membro richiedente non sia in grado di fornire informazioni equivalenti” e l’art. 17, par. 4, secondo cui “la trasmissione di informazioni può essere rifiutata qualora comporti la divulgazione di un segreto commerciale, industriale o professionale”¹².

Per altro verso, non sembra che l’eventuale scambio di informazioni oltre i limiti

Commissione/Lisrestal e a., punto 21, e Mediocurso/Commissione, punto 36)” (Corte di Giustizia, sentenza del 18 dicembre 2008, *Sopropé*, causa C-349/07, par. 36 e ss.).

¹¹ Corte di Giustizia, sentenza del 22 ottobre 2013, *Jiří Sabou*, causa C-276/12, par. 44.

¹² P. SELICATO, *Scambio di informazioni, contraddittorio e Statuto del contribuente*, cit., p. 471 osserva che “gli strumenti normativi che introducono a carico ed a favore degli Stati aderenti diritti ed obblighi reciproci di cooperazione internazionale non possono prevedere (così come non prevedono) specifici mezzi di tutela contro le lesioni delle posizioni individuali dei singoli contribuenti che, a questo scopo, dovranno ricercare gli strumenti idonei all’interno delle norme nazionali”.

consentiti dallo strumento in esame possa, di per sé, riflettersi sulla legittimità del provvedimento impositivo emanato all'esito dell'istruttoria in tal modo condotta, atteso che – secondo quanto evidenziato dall'Avvocato Generale Kokott nelle conclusioni presentate nel caso *Sabou* – “nel procedimento tributario nazionale l'apprezzamento delle prove, e quindi il modo in cui le informazioni sono impiegate deve essere valutato in base alle norme procedurali nazionali interne”. Tale affermazione, da una parte, secondo quanto riconosciuto anche dalla Corte di Cassazione italiana, “esclude che la mera acquisizione di informazioni mediante lo strumento di cooperazione comunitario (...) abbia la capacità di “purgare” gli elementi acquisiti da eventuali illegittimità o vizi”¹³; dall'altra parte, sembra impedire di ritenere illegittima ed inutilizzabile una prova che – sebbene assunta in violazione dei limiti imposti alla cooperazione dalla direttiva n. 2011/16/UE – sia valida ed utilizzabile a norma della legislazione nazionale dello Stato cui appartiene l'autorità richiedente.

La zona d'ombra in cui – come si è visto – ricade la fase della cooperazione amministrativa non riguarda, peraltro, soltanto i rimedi attivabili da parte del contribuente interessato dall'attività di indagine “transfrontaliera”, ma, in una certa misura, anche le tutele azionabili dalle amministrazioni coinvolte, atteso che la direttiva in esame non prevede alcun meccanismo di soluzione delle controversie che possano eventualmente insorgere tra le amministrazioni coinvolte nello scambio di informazioni con riferimento all'invocazione, da parte di esse, delle limitazioni alla cooperazione previste dalla direttiva medesima.

A riprova di tale osservazione è significativo constatare come l'art. 17 della direttiva – dopo aver specificato ai par. 1, 2, 3 e 4 le circostanze in cui l'autorità interpellata può rifiutarsi di trasmettere le informazioni richieste – al par. 5 si limita a disporre che “l'autorità interpellata informa l'autorità richiedente dei motivi che ostano all'accoglimento della richiesta di informazioni”, senza prevedere, tuttavia, alcuno specifico meccanismo di contestazione di tali motivi da parte dell'autorità richiedente, alla quale – ove la stessa non intenda accettare (bensì contestare formalmente) il rifiuto opposto – non resterà che adoperarsi presso il proprio Stato di appartenenza affinché quest'ultimo avvii una procedura di infrazione nei confronti dello Stato di appartenenza dell'autorità interpellata¹⁴.

3. Segue. L'assistenza reciproca in materia di crediti tributari in base alla direttiva 2010/24/UE

¹³ Corte di Cassazione, ordinanza del 28 aprile 2015, n. 8605.

¹⁴ Si veda, sul punto, P. SELICATO, *Scambio di informazioni, contraddittorio e Statuto del contribuente*, cit., p. 470, secondo cui “il rifiuto (e talvolta il mero ritardo) dello Stato destinatario nella risposta rispetto ad una richiesta di informazioni inviata da un altro Stato può comportare una violazione della convenzione (o dell'altro atto) che legittima la richiesta, della quale lo Stato richiedente potrebbe dolersi. (...) Queste violazioni trovano i loro rimedi all'interno dello strumento convenzionale (per il modello OCSE la procedura amichevole prevista dall'art. 25) o dell'ordinamento internazionale nel cui ambito sono inserite le norme sullo scambio (per le direttive e i regolamenti europei la procedura di infrazione disciplinata dagli artt. 258 e 259 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea)”.

La situazione dinanzi descritta muta soltanto minimamente ove ci si trasferisca nel diverso contesto normativo concernente l'assistenza reciproca in materia di riscossione dei crediti tributari disciplinata dalla direttiva 2010/24/UE, la quale – coerentemente con la maggiore (e più immediata) incidenza che la sua applicazione è suscettibile di produrre sulle posizioni individuali – accorda un più evoluto grado di tutela ai singoli contribuenti.

L'art. 14 di tale strumento, in particolare – a differenza della direttiva in materia di scambio di informazioni – reca, anzitutto, una disposizione espressa in materia di *Controversie giurisdizionali* con cui introduce una netta distinzione tra (a) la tutela giurisdizionale avverso il titolo dell'esecuzione e (b) i rimedi azionabili avverso le misure esecutive adottate dalle autorità dello Stato membro richiesto. A norma del par. 1 della disposizione citata, infatti, “le controversie concernenti il credito, il titolo iniziale che consente l'esecuzione nello Stato membro richiedente o il titolo uniforme che consente l'esecuzione nello Stato membro adito nonché le controversie riguardanti la validità di una notifica effettuata da un'autorità competente dello Stato membro richiesto rientrano nella competenza degli organismi competenti dello Stato membro richiedente”¹⁵, mentre il par. 2 del medesimo articolo precisa che “le controversie concernenti le misure esecutive adottate nello Stato membro adito o la validità di una notifica effettuata da un'autorità competente dello Stato membro adito sono portate dinanzi all'organo competente di tale Stato membro in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari in esso vigenti”.

Tale distinzione – che la disposizione richiamata ha il pregio di esplicitare, eliminando ogni dubbio circa l'effettiva possibilità per il contribuente interessato di tutelare i propri diritti incisi dalla cooperazione – richiama quella riscontrata (ed implicitamente desumibile, come visto, in assenza di previsioni espresse) in materia di scambio di informazioni tra (a) la tutela avverso gli atti di istruzione compiuti dall'autorità interpellata (rimessa, come visto, alle autorità giurisdizionali dello Stato di appartenenza di tale Stato) e (b) i rimedi attivabili avverso l'utilizzo, a fini impositivi, degli esiti della raccolta di informazioni, concentrati, invece, dinanzi alle corti dello Stato di appartenenza dell'autorità richiedente.

Decisamente più incisive (rispetto a quanto riscontrato nel precedente paragrafo con riferimento alla disciplina dello scambio di informazioni) sono, inoltre, le possibilità che il contribuente interessato dall'azione di riscossione ha di incidere sulle dinamiche della cooperazione amministrativa regolata dalla direttiva n. 2010/24/UE.

¹⁵ Al fine di assicurare la concentrazione delle controversie concernenti il titolo e i presupposti della riscossione presso le corti dello Stato membro richiedente, il par. 1 dell'art. 14 della direttiva in esame aggiunge, inoltre, che “se nel corso della procedura di recupero un soggetto interessato contesta il credito, il titolo iniziale che consente l'esecuzione nello Stato membro richiedente o il titolo uniforme che consente l'esecuzione nello Stato membro adito, l'autorità adita informa tale soggetto che l'azione deve essere da esso promossa dinanzi all'organo competente dello Stato membro richiedente in conformità delle norme di legge in esso vigenti”.

La maggiore attenzione che lo strumento citato presta alla posizione del singolo risulta, in particolare, indirettamente confermata dall'esame dei par. 3 e 4 dell'art. 14, a norma dei quali l'autorità richiedente è tenuta ad informare l'autorità adita di eventuali azioni instaurate, a norma del par. 1, avverso il titolo fondante l'esecuzione (par. 3) e, in tal caso, l'autorità adita deve sospendere la procedura di esecuzione per quanto riguarda la parte contestata del credito (par. 4). Ciò che appare particolarmente interessante nella prospettiva della presente analisi è che – sebbene l'obbligo di comunicazione previsto dal par. 3 sia posto in capo unicamente all'autorità richiedente – l'effetto sospensivo di cui al par. 4 si produce non appena l'autorità adita “riceve le informazioni di cui al paragrafo 3” non soltanto “dall'autorità richiedente”, ma anche eventualmente “dal soggetto interessato”, al quale è, in tal modo, riconosciuto un potere di intervenire sulle dinamiche del rapporto di cooperazione al fine di proteggere la propria posizione individuale.

Vero è che si tratta di un potere pur sempre limitato, in quanto l'art. 14, par. 4, terzo periodo, prevede che l'autorità richiedente possa comunque chiedere, tramite domanda motivata all'autorità adita, di recuperare un proprio credito (benché) contestato, in conformità alle disposizioni legislative e regolamentari ed alle prassi amministrative vigenti nello Stato membro richiedente e a condizione che le disposizioni legislative e regolamentari e le prassi amministrative vigenti nello Stato membro adito consentano tale azione. La sua previsione all'interno della direttiva n. 2010/24/UE è, tuttavia, apprezzabile indice di una maggiore consapevolezza circa la necessità di assicurare una seppur tenue tutela anche con riferimento al “momento cooperativo” (e ai profili di eventuale invalidità del suo funzionamento) oltre che con riguardo agli atti che si pongono “a monte” o “a valle” dello stesso.

Neppure nell'ambito della direttiva n. 2010/24/UE sono, invece, previsti specifici strumenti di tutela rispetto alla posizione delle amministrazioni coinvolte nella cooperazione, posto che l'art. 19 dello strumento in esame – rubricato *Limitazioni agli obblighi dell'autorità adita* – si limita a disporre al par. 4, con formulazione analoga all'art. 17, par. 5, della direttiva n. 2011/16/UE, che “l'autorità adita informa l'autorità richiedente dei motivi che ostano all'accoglimento della domanda di assistenza”, senza individuare, tuttavia, alcun rimedio volto a contestare la legittimità di siffatto diniego.

4. Ulteriori ipotesi di cooperazione amministrativa disciplinate dal diritto UE: brevi cenni

Nell'ambito dell'analisi che si sta conducendo non può poi prescindere dal riferimento (anche in questo caso necessariamente non esaustivo e con carattere meramente esemplificativo) a talune ulteriori ipotesi di cooperazione amministrativa disciplinate dal diritto UE, rispetto alle quali non vi è modo di svolgere un'analisi approfondita nella presente sede ma che meritano nondimeno alcuni brevi cenni nella specifica prospettiva di evidenziare come la rilevanza dei profili in esame non sia circoscritta all'ambito fiscale ma interessi, in realtà, un'ampia molteplicità di settori,

ulteriormente confermando come alla crescente rilevanza ed incisività della cooperazione amministrativa debba necessariamente corrispondere lo sviluppo e l'introduzione di adeguati strumenti di tutela a protezione delle autorità e dei soggetti coinvolti nella cooperazione medesima.

L'esigenza di tutela dei diritti di difesa del soggetto interessato dalla cooperazione è, ad esempio, da tempo avvertita anche nel contesto del diritto della concorrenza e, in particolare, nell'ambito del regolamento (CE) 1/2003 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del TCE¹⁶ (oggi artt. 101 e 102 TFUE) il cui art. 12, par. 1, prevede che "la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri hanno la facoltà di scambiare e utilizzare come mezzo di prova qualsiasi elemento di fatto, comprese le informazioni riservate".

Tale esigenza di tutela, peraltro, nel regolamento citato viene declinata sul versante dei limiti all'utilizzabilità delle informazioni scambiate a norma del par. 1 dell'art. 12 del regolamento medesimo, le quali, a norma del par. 3 della medesima disposizione, "possono essere utilizzate come mezzo di prova per comminare sanzioni a persone fisiche soltanto quando: il diritto dell'autorità che trasmette le informazioni prevede sanzioni di tipo analogo in caso di infrazione all'articolo 81 o all'articolo 82 del trattato o, in mancanza, le informazioni sono state raccolte in un modo che rispetta lo stesso livello di tutela dei diritti di difesa delle persone fisiche di quello previsto dalle norme nazionali dell'autorità che le riceve (...)".

Analoghe questioni si pongono anche nel contesto della direttiva 2014/67/UE, concernente l'applicazione della direttiva 96/71 relativa al distacco dei lavoratori e la cooperazione amministrativa in tale ambito¹⁷, la quale prevede che gli Stati membri cooperino gli uni con gli altri non soltanto scambiandosi le informazioni necessarie per accertare casi di violazione delle norme applicabili al distacco dei lavoratori (art. 6), ma anche assistendosi reciprocamente ai fini della notificazione ed esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate nei casi di inosservanza di tali norme (art. 13).

Anche in tale contesto le dinamiche della cooperazione amministrativa non sono oggetto di specifici strumenti volti a tutelare tanto le autorità che prendono parte nella cooperazione medesima quanto i soggetti da questa interessati, ma – così come constatato

¹⁶ Regolamento (CE) 1/2003 del Consiglio, *concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato*, del 16 dicembre 2002, in GUCE L del 4 gennaio 2003, pp. 1-25. In dottrina si vedano *ex plurimis* A. ADINOLFI, L. DANIELE, B. NASCIMBENE, S. AMADEO (a cura di), *L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. Commentario al regolamento (CE) n. 1/2003*, Milano, 2007; M. TAVASSI, *Il regolamento CE 1/2003: verso la devoluzione di competenze in materia di concorrenza dalla Commissione europea alle autorità garanti e ai giudici nazionali*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, pp. 314-365; L. PIGNATARO, *La riforma del diritto comunitario della concorrenza. Il regolamento n. 1/03 sull'applicazione degli artt. 81 e 82 del Trattato CE*, in *Contratto e Impresa. Europa*, 2003, pp. 233-265.

¹⁷ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»)* del 15 maggio 2014, in GUUE L 297 del 28 maggio 2014, pp. 11-31.

nell'ambito della cooperazione in materia fiscale – le possibilità, per questi ultimi, di incidere sulla procedura di recupero o di notificazione di una sanzione amministrativa restano affidate all'esperimento dei rimedi giurisdizionali previsti, da un lato, dal diritto interno dello Stato richiedente avverso la legittimità della misura oggetto di esecuzione transfrontaliera (art. 18, par. 1) e, dall'altro lato, dal diritto interno dello Stato membro adito con riferimento alla regolarità delle misure esecutive ivi adottate (art. 18, par. 2).

Nella specifica prospettiva della tutela del singolo destinatario degli effetti della cooperazione amministrativa rileva, nondimeno, considerare come l'art. 17, par. 1, secondo periodo, lett. c), annoveri espressamente tra le circostanze suscettibili di essere opposte a fondamento di un rifiuto, da parte dello Stato adito, di dare esecuzione ad una richiesta di recupero il “mancato rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali degli imputati e dei principi giuridici fondamentali loro applicabili previsti dalla Costituzione dello Stato membro adito”.

Anche sotto il profilo dell'interesse delle amministrazioni rispetto alla corretta applicazione del meccanismo di mutua assistenza previsto dallo strumento in esame, la direttiva 2014/67/UE mostra un accresciuto grado di consapevolezza, che non si traduce, tuttavia, nella previsione di un apposito rimedio, ma nella espressa previsione di un potere di intervento da parte della Commissione, alla quale è rimessa l'adozione delle “misure necessarie” nell'eventualità di “problemi persistenti nello scambio di informazioni o di un rifiuto permanente di fornire informazioni” (art. 6, par. 5, secondo periodo).

Particolarmente evoluta, sotto lo specifico profilo della tutela dell'interesse delle amministrazioni coinvolte ad una corretta applicazione dello strumento di cooperazione, risulta, poi, la disciplina prevista nell'ambito del regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati¹⁸.

In tale ambito, da un lato, l'art. 60, par. 1, del regolamento prevede che “l'autorità di controllo capofila coopera con le altre autorità di controllo interessate ... per raggiungere un consenso”; dall'altro lato, il regolamento in esame introduce specifici meccanismi volti a favorire la formazione della decisione congiunta nel contraddittorio tra le diverse amministrazioni interessate, nonché speciali strumenti di soluzione di eventuali controversie tra le stesse insorte.

¹⁸ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*, del 27 aprile 2016, in GUUE L 119 del 4 maggio 2016, pp. 1-88. Per alcuni primi commenti del recente regolamento citato, si vedano M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Le nuove normative europee sulla protezione dei dati personali*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, pp. 1-39; M.G. STANZIONE, *Il regolamento europeo sulla “privacy”: origini e ambito di applicazione*, in *Europa e diritto privato*, 2016, pp. 1249-1264; F. ROSSI DAL POZZO, *La tutela dei dati personali tra esigenze di sicurezza nazionale, interessi economici e diritti fondamentali della persona (dal “Safe Harbour” al “Privacy Shield”)*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, pp. 690-724.

Il par. 3 dell'art. 60 prevede, in particolare, che "l'autorità di controllo capofila¹⁹ comunica senza indugio le informazioni utili sulla questione alle altre autorità di controllo interessate" e "trasmette senza indugio alle altre autorità di controllo interessate un progetto di decisione per ottenere il loro parere", di cui è chiamata a tenere "debitamente conto". A questo punto, le altre autorità di controllo interessate hanno la possibilità di sollevare "un'obiezione pertinente e motivata al progetto di decisione entro un termine di quattro settimane" (par. 4). Se l'autorità di controllo capofila non intende dar seguito all'obiezione (o la ritiene non pertinente né motivata) è tenuta a sottoporre la questione al meccanismo di coerenza di cui agli artt. 63 e seguenti del medesimo regolamento. A tale riguardo, l'art. 65 del regolamento, rubricato *Composizione delle controversie da parte del comitato*, prevede, in particolare, che il Comitato europeo per la protezione dei dati, "al fine di assicurare l'applicazione corretta e coerente del presente regolamento nei singoli casi" adotta una "decisione vincolante", tra l'altro, nel caso in cui "un'autorità di controllo interessata ha sollevato un'obiezione pertinente e motivata a un progetto di decisione dell'autorità capofila o l'autorità capofila ha rigettato tale obiezione in quanto non pertinente o non motivata".

Ove, invece, l'autorità di controllo capofila "intenda dare seguito all'obiezione pertinente e motivata sollevata" si apre una nuova fase di contraddittorio con le diverse amministrazioni coinvolte attraverso la trasmissione a queste ultime di un "progetto di decisione riveduto" al fine dell'acquisizione del relativo parere.

Anche l'esame (per quanto necessariamente sommario) dei meccanismi di cooperazione disciplinati dagli strumenti normativi testé considerati mostra, dunque, come il grado di sviluppo dei rimedi di tutela disponibili per i diversi soggetti coinvolti nella cooperazione amministrativa presenti un grado di sviluppo ancora assai arretrato, che si riduce all'esperimento dei rimedi previsti dal diritto interno avverso le singole fasi procedurali che si svolgono nell'ambito dei diversi ordinamenti coinvolti e, tutt'al più, alla previsione di rimedi speciali di carattere amministrativo (come il contraddittorio endo-procedimentale con riferimento all'adottanda decisione o l'introduzione di comitati speciali per la definizione di eventuali controversie) per quanto specificamente concerne le dinamiche della cooperazione.

¹⁹ La definizione di "autorità capofila" può essere desunta dal considerando 124 del regolamento secondo cui "qualora il trattamento dei dati personali abbia luogo nell'ambito delle attività di uno stabilimento di un titolare del trattamento o di un responsabile del trattamento nell'Unione e il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento sia stabilito in più di uno Stato membro o qualora il trattamento effettuato nell'ambito delle attività dello stabilimento unico di un titolare del trattamento o responsabile del trattamento nell'Unione incida o possa verosimilmente incidere in modo sostanziale su interessati in più di uno Stato membro, l'autorità di controllo dello stabilimento principale del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento o dello stabilimento unico del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento dovrebbe fungere da autorità capofila".

5. Le forme più avanzate di cooperazione contemplate dal diritto UE: il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (c.d. GECT) disciplinato con regolamento n. 1082/2006

Le più recenti evoluzioni del diritto dell'Unione europea in materia di cooperazione amministrativa hanno segnato il passaggio da forme di cooperazione "ausiliarie" rispetto alle attività delle singole amministrazioni nazionali al vero e proprio esercizio in forma cooperativa delle funzioni amministrative a queste assegnate, con l'importante conseguenza che, sul versante della tutela giurisdizionale, (i) l'attenzione deve necessariamente concentrarsi anche sulle dinamiche del rapporto instaurato per effetto della cooperazione e (ii) sono gli stessi strumenti normativi che istituiscono e disciplinano le varie forme di cooperazione a introdurre specifici ed adeguati rimedi di tutela giurisdizionale (non soltanto per i terzi incisi dalla cooperazione, ma anche per gli stessi *partners* di questa), la cui previsione diviene condizione essenziale per il corretto svolgimento dell'iniziativa di cooperazione.

Al fine di approfondire la tematica in esame, il presente contributo si propone di soffermarsi, in particolare, sulla disciplina del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (c.d. GECT), introdotto con regolamento n. 1082/2006²⁰, di recente oggetto di revisione ad opera del regolamento n. 1302/2013²¹, uno strumento di diritto dell'Unione europea che consente ad enti e autorità appartenenti a diversi Stati membri di costituire un soggetto provvisto di personalità giuridica al fine di gestire ed esercitare in forma associata funzioni e attività di cooperazione finalizzate alla promozione della coesione territoriale²².

²⁰ Regolamento (CE) 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, del 5 luglio 2006, in GUUE L 210 del 31 luglio 2006, pp. 19-24.

²¹ Regolamento (UE) 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio *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*, del 17 dicembre 2013, in GUUE L 347 del 20 dicembre 2013, pp. 303-319.

²² Per una bibliografia generale in materia di GECT si rinvia *ex plurimis* a I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, Bari, 2017 pp. 88-140; S. CARREA, *La legge applicabile e le regole di giurisdizione relative ai rapporti di lavoro dipendente e alle procedure di evidenza pubblica in ambito GECT*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, pp. 74-106; S. CARREA, *La riforma del "Gruppo europeo di cooperazione territoriale": luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2015, pp. 367-396; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 153-176; S. CARREA, *La disciplina del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2012, pp. 611-651; F. MAIELLO, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): struttura e funzioni*, in T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (a cura di), *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, pp. 771-790; L. MASCALI, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale – Introduzione al Regolamento 1082/2006*, Firenze, 2010; 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, pp. 89-103; L. SOVERINO, *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni (a proposito del Regolamento CE 1082/2006)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, pp. 17-78.; A. PAPISCA (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale – Nuove sfide allo spazio dell'unione europea*, Padova, 2009; V. COCUCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo*

La disciplina contenuta nel regolamento n. 1082 è assai articolata e può essere (seppur assai sinteticamente) descritta nei termini seguenti.

In base al regolamento n. 1082, il GECT può essere istituito attraverso un complesso procedimento di approvazione da parte delle competenti autorità degli Stati di appartenenza degli enti coinvolti (art. 4), all'esito del quale il GECT – previo assolvimento delle prescritte formalità pubblicitarie – acquista personalità e capacità giuridica (art. 1 e art. 5).

Sotto il profilo delle fonti applicabili, ai sensi dell'art. 2, la disciplina dell'ente di cooperazione è rimessa – oltre che, naturalmente, al regolamento n. 1082 – all'autonomia organizzativa dei membri potenziali, ai quali compete la redazione di uno statuto e di una convenzione (art. 8 e art. 9), nonché, in via sussidiaria e per gli aspetti non disciplinati dal regolamento e dagli atti costitutivi, al diritto dello Stato di sede sociale.

A livello organizzativo, l'apparato minimo di un GECT consta di un'assemblea dei rappresentanti dei membri e di un direttore con poteri di rappresentanza, salva, in ogni caso, la facoltà di prevedere, in sede statutaria, «ulteriori organi aventi competenze chiaramente definite» (art. 10).

I compiti dell'ente di cooperazione sono, poi, delineati dai suoi membri in sede di convenzione (art. 7, par. 1) e si limitano tendenzialmente all'agevolazione ed alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale (art. 7, par. 2), con particolare riferimento all'attuazione di programmi di cooperazione cofinanziati dall'Unione, senza escludere, tuttavia, la realizzazione di altre azioni specifiche di cooperazione territoriale eventualmente anche non finanziate dall'Unione (art. 7, par. 3).

L'art. 7, par. 4, vieta, tuttavia, che al GECT sia attribuito l'esercizio di «poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche».

Il regolamento n. 1082 si occupa, inoltre, (i) dell'organizzazione dei controlli circa la gestione dei fondi pubblici da parte dei GECT (art. 6), (ii) delle norme applicabili alla redazione del bilancio e della contabilità dell'ente di cooperazione (art. 11), (iii) della responsabilità dell'ente verso i terzi, della sua liquidazione ed insolvenza (art. 13), (iv) degli strumenti volti a preservare la conformità dell'ente di cooperazione alle previsioni del regolamento, disponendone, in caso contrario, lo scioglimento (art. 14), nonché dei meccanismi finalizzati ad assicurare che le attività del GECT non si pongano in contrasto con l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute pubblica, la moralità pubblica o gli

europeo di cooperazione territoriale, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, pp. 891-926; AA.VV., *Gruppo europeo di cooperazione territoriale - GECT*, 2007, realizzato dal GEPE (Group of European Political Studies) e reperibile sul sito <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>; I. OTTAVIANO, *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione territoriale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, pp. 545-564; M. VELLANO, *Il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo - Atti del X Convegno SIDI*, Napoli, 2006, pp. 423-434; M. PERTILE, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2005, p. 117-150.

interessi degli Stati membri (art. 13); e, infine, (v) dei criteri che presiedono all'individuazione della giurisdizione competente a decidere di eventuali controversie in cui sia coinvolto un GECT (art. 15).

Il GECT rappresenta, in altri termini, un'amministrazione transfrontaliera "partecipata", per così dire, da amministrazioni appartenenti a Stati diversi dell'Unione europea (ma anche eventualmente – a seguito della revisione introdotta con regolamento n. 1302/2013 – a Stati terzi).

Per quanto specificamente interessa ai presenti fini, l'evoluzione verso forme di cooperazione istituzionalizzate quale quella testé esaminata produce significative ripercussioni sul versante della tutela giurisdizionale, la quale – a differenza di quanto si è avuto modo di riscontrare nell'ambito di contesti normativi ispirati ad un concetto di cooperazione più "tradizionale" – non può più essere circoscritta alla contestazione di singoli atti (disgiuntamente) adottati dalle amministrazioni coinvolte in attuazione (o all'esito) della cooperazione ma deve necessariamente presidiare ogni fase della cooperazione stessa ed interessare tutti i rapporti intercorrenti tra i diversi soggetti in essa coinvolti.

La costituzione di un GECT genera, infatti, una complessa articolazione di relazioni che – per maggiore comodità di esposizione ed organizzazione – possono essere ricondotte a tre categorie: la prima, verticale "ascendente" tra il GECT ed i suoi membri, da una parte, e gli Stati di appartenenza delle amministrazioni coinvolte, dall'altra parte; la seconda, orizzontale, tra i membri del GECT al loro interno; la terza, verticale "discendente" tra il GECT ed i soggetti terzi incisi dalle (o comunque coinvolti nelle) attività dell'ente di cooperazione.

Il regolamento n. 1082/2006 – interpretando appieno le accennate esigenze di un'evoluzione del sistema di tutela giurisdizionale adeguata al grado di sviluppo del nuovo strumento di cooperazione – si occupa espressamente degli strumenti di tutela utilizzabili dai soggetti coinvolti in ciascuna delle predette categorie di rapporti, introducendo apposite regole processuali alla cui analisi saranno dedicati i paragrafi seguenti.

6. La tutela giurisdizionale nei rapporti "verticali" ascendenti

La prima categoria di fattispecie rispetto alla quale si pone, come detto, l'esigenza di assicurare un adeguato livello di tutela giurisdizionale nel contesto del GECT riguarda i rapporti tra i membri dell'ente transfrontaliero (e, dopo la sua costituzione, l'ente medesimo), da una parte, e gli Stati di rispettiva appartenenza, dall'altra parte.

A tale riguardo, rileva premettere che l'esercizio, da parte di autorità territoriali appartenenti a Stati diversi (o di enti da queste partecipati), di funzioni e attività su base transfrontaliera presenta potenziali e rilevanti implicazioni rispetto al monopolio (gelosamente custodito dagli Stati) sull'esercizio del potere estero e sulla gestione della politica estera. In tale ottica, non sorprende, pertanto, che l'introduzione di uno strumento

di cooperazione tanto evoluto quanto quello di cui si tratta sia stata accompagnata dalla previsione di un regime di controlli volto a prevenire eventuali interferenze, da parte degli attori della cooperazione, rispetto ad ambiti di esclusivo e riservato dominio statale.

Tali controlli, peraltro, riguardano non soltanto (a) la fase, per così dire, genetica dell'iniziativa, ma anche (b) la fase funzionale e operativa dell'ente di cooperazione.

Sotto il profilo di cui *sub (a)*, gli artt. 4 e 4-*bis* del regolamento n. 1082 recano, infatti, una disciplina estremamente articolata del procedimento volto alla costituzione di un GECT, regolando in modo assai dettagliato tanto le circostanze in presenza delle quali le autorità statali sono legittimate a negare la propria autorizzazione alla costituzione dell'ente²³ quanto le modalità procedurali attraverso le quali tale diniego deve essere espresso, prevedendo, in particolare, che l'eventuale decisione negativa debba essere formulata entro il periodo di sei mesi (decorso il quale l'autorizzazione si forma per silenzio-assenso), debba essere motivata e debba recare l'indicazione delle modifiche da apportare al fine di ricondurre a legittimità l'iniziativa proposta.

Coerentemente con il grado di intensità delle garanzie procedurali dinanzi descritte – oltre che con la configurazione della facoltà di partecipare alla costituzione di un GECT in termini di vero e proprio diritto per i soggetti elencati dall'art. 3 (cfr. art. 3, par. 1, «possono diventare membri di un GECT») – il regolamento n. 1082 ha espressamente previsto che l'eventuale diniego opposto dalle competenti autorità statali possa essere contestato in sede giurisdizionale. In tal senso, l'art. 15, par. 2, secondo periodo, del regolamento dispone, in particolare, che “l'organo giurisdizionale competente per la composizione delle controversie in relazione all'articolo 4, paragrafi 3 e 6” – vale a dire le disposizioni concernenti rispettivamente l'approvazione della costituzione di un GECT e di eventuali successive modifiche dei suoi atti costitutivi – “è un organo giurisdizionale dello Stato membro la cui decisione è impugnata”.

I controlli esercitabili da parte delle autorità degli Stati interessati dalla costituzione di un GECT non si fermano, come accennato, alla fase di costituzione dell'ente di cooperazione, ma riguardano anche il funzionamento dell'ente (secondo profilo di cui *supra sub b*). A tale riguardo, in particolare, l'art. 13 del regolamento n. 1082, rubricato *Interesse pubblico*, consente alle amministrazioni degli Stati di appartenenza dei membri del GECT di ordinare la cessazione dello svolgimento, sul proprio territorio, di attività ritenute contrarie all'ordine pubblico, pubblica sicurezza, salute pubblica o morale pubblica o interesse pubblico, arrivando a disporre il recesso dall'ente di cooperazione da parte dei membri costituiti a norma della propria legislazione.

L'art. 14 del regolamento n. 1082, rubricato, invece, *Scioglimento*, prevede che le autorità dello Stato di sede sociale possano, su richiesta di autorità aventi un legittimo interesse, disporre lo scioglimento di un GECT laddove questo non soddisfi più le

²³ Si veda, a tale riguardo, l'art. 4, par. 3, del regolamento, in applicazione del quale l'autorizzazione statale può essere negata in presenza di violazioni della normativa applicabile in materia di GECT (regolamento n. 1082/2006, altra normativa UE rilevante, diritto nazionale disciplinante i poteri e le competenze del membro potenziale), contrasto con motivi di interesse pubblico o ordine pubblico o contraddittorietà tra convenzione e statuto proposti dai membri potenziali.

condizioni che ne avevano legittimato la costituzione e non provveda tempestivamente a ripristinarle ove a ciò debitamente intimato.

L'esercizio di tali poteri repressivi deve parimenti ritenersi "giustiziabile" attraverso il ricorso alla tutela giurisdizionale da parte del GECT e dei suoi membri, non soltanto con riferimento ai divieti adottati a norma dell'art. 13 del regolamento (rispetto ai quali l'art. 15, par. 2, secondo periodo prevede espressamente la competenza dell'autorità giurisdizionale dello Stato membro la cui decisione è impugnata), ma anche in relazione allo scioglimento coattivo disciplinato dall'art. 14, riguardo al quale potrà farsi ricorso, ai fini dell'individuazione della giurisdizione competente, alla clausola residuale di cui all'art. 15, par. 2, primo periodo, ultima frase, del regolamento, a norma del quale, in assenza di diverse previsioni specifiche, "l'organo giurisdizionale competente per la composizione della controversia è un organo giurisdizionale dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale".

7. La tutela giurisdizionale nei rapporti "orizzontali".

Il secondo ambito rispetto al quale può apprezzarsi la completezza del sistema di tutela giurisdizionale prefigurato dal regolamento n. 1082 è, poi, rappresentato dai rapporti tra i membri del GECT al loro interno e nelle relazioni con l'ente di cooperazione.

È importante premettere, a tale riguardo, che la costituzione del GECT avviene attraverso la conclusione di un accordo tra i membri dell'ente, formalizzato all'interno di una convenzione (di cui lo statuto dell'ente costituisce attuazione) e sottoposto all'approvazione degli Stati, nel contesto del procedimento di autorizzazione menzionato nel precedente paragrafo.

Nell'ambito di tale accordo, da un lato, vengono individuati gli elementi essenziali dell'iniziativa di cooperazione, quali la denominazione, il territorio, la durata, i compiti e gli obiettivi del GECT e, dall'altro lato, trovano disciplina i rapporti "interni" all'ente, latamente comprensivi non soltanto delle relazioni tra i membri del GECT al loro interno e tra questi e l'ente medesimo (si pensi, a titolo esemplificativo, agli obblighi di contribuzione al bilancio comune), ma anche degli aspetti organizzativi e di *governance*, dai quali dipendono le modalità attraverso le quali ciascun membro può partecipare, nel concorso con gli altri, alla gestione del GECT, secondo lo specifico assetto prefigurato dalle parti.

Sul piano delle fonti applicabili, la disciplina dei rapporti in esame si caratterizza per un'assoluta prevalenza degli atti costitutivi (art. 2, par. 1, lett. b) – convenzioni (art. 8) e statuti (art. 9) – il cui contenuto deve unicamente conformarsi alle (poche) disposizioni materiali previste, in argomento, all'interno del regolamento (art. 2, par. 1, lett. a) e può, inoltre, essere integrato – ove carente o lacunoso – attraverso la residuale applicazione del diritto dello Stato di sede sociale (art. 2, par. 1, lett. c).

Proprio il carattere estremamente articolato dei rapporti che vengono a configurarsi tra i *partners* della cooperazione per effetto della costituzione del GECT spiega

l'attenzione rivolta, in tale ambito, all'individuazione di adeguati strumenti di tutela giurisdizionale, confermata, tra l'altro, dal fatto che la maggior parte degli statuti dei GECT ad oggi istituiti si occupa espressamente, a mezzo di apposite disposizioni contenute negli atti costitutivi, di tale aspetto, prevedendo, in molti casi, il preventivo esperimento di rimedi stragiudiziali e non contenziosi e designando la sede giurisdizionale eventualmente competente in caso di esito infruttuoso di tali preliminari rimedi.

Benché il regolamento n. 1082 non rechi disposizioni espresse sul punto, la disciplina dei profili in considerazione può essere desunta dal già citato art. 15 del regolamento, il quale – per quanto specificamente rileva ai presenti fini – dispone al par. 2 che “salvo altrimenti disposto dal presente regolamento, alle controversie che coinvolgono un GECT si applica il diritto dell'Unione in materia di competenza giurisdizionale”, mentre “nei casi non previsti da tale diritto dell'Unione, l'organo giurisdizionale competente per la composizione della controversia è un organo giurisdizionale dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale”.

La disposizione in commento offre una soluzione particolarmente articolata, secondo la quale – al fine di individuare la giurisdizione competente – occorre (a) verificare, in prima battuta, se la controversia di cui si tratta possa essere ricondotta ad una disposizione speciale in tema di competenza giurisdizionale contenuta all'interno del regolamento; (b) valutare, in secondo luogo (e in caso di riscontrata assenza di disposizioni speciali all'interno del regolamento), l'applicabilità di uno strumento di diritto dell'Unione europea in materia di competenza giurisdizionale; (c) applicare in via residuale (“nei casi non previsti da tale diritto dell'Unione”) la regola di chiusura che attribuisce la giurisdizione alle corti dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale.

Le controversie concernenti rapporti interni al GECT (nell'accezione lata proposta, comprensiva sia delle controversie insorte tra i membri al loro interno che tra questi e l'ente di cooperazione) parrebbero da ricondurre alla regola residuale prevista dalla terza ed ultima ipotesi considerata, con conseguente attribuzione della giurisdizione alle corti dello Stato di sede sociale. Per un verso, infatti, non è dato rinvenire all'interno del regolamento alcuna regola speciale di giurisdizione con riferimento alle vertenze di cui si tratta. Per altro verso, non pare che siffatte controversie possano considerarsi comprese nell'ambito applicativo di alcuno strumento di diritto dell'Unione europea in materia processuale.

Mentre la prima conclusione è agevolmente verificabile attraverso l'esame delle disposizioni del regolamento, la seconda affermazione richiede un maggiore sforzo esplicativo ed argomentativo, soprattutto con riferimento alla (ritenuta) impossibilità di applicare alle vertenze in esame il regolamento n. 1215/2012 (c.d. Bruxelles I-bis) concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale²⁴, il quale rappresenta l'unico strumento di

²⁴ Regolamento (UE) 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio *concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, del 12 dicembre 2012, in GUUE L 351 del 20 dicembre 2012, pp. 1-32.

diritto UE applicabile in materia di competenza giurisdizionale astrattamente suscettibile di venire in rilievo ai fini in considerazione, ma la cui applicazione rispetto alle controversie in esame, sebbene autorevolmente sostenuta in dottrina²⁵, appare quanto meno dubbia in considerazione del seguente ordine di ragioni.

L'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento in questione risulta delimitato, come è noto, sulla base della autonoma nozione di materia civile e commerciale²⁶ che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha elaborato nel corso degli anni, facendovi rientrare – in caso di rapporti cui siano parti pubbliche amministrazioni – le situazioni in cui l'amministrazione si ponga su di un piano di parità nei confronti della sua controparte e al di fuori dell'esercizio di poteri pubblicistici e autoritativi, escludendo, invece, che, a tal fine, possa rilevare la riconducibilità del rapporto controverso al diritto pubblico sulla base delle categorie degli ordinamenti nazionali di volta in volta rilevanti²⁷.

Segnatamente sui principi elaborati dalla giurisprudenza testé ricordata si innesta un'interessante ricostruzione volta a ricomprendere nell'ambito applicativo del regolamento Bruxelles I (oggi Bruxelles I-bis) i rapporti intercorrenti tra le parti di un accordo di cooperazione transfrontaliera, sulla scorta del rilievo secondo cui «au regard de la jurisprudence communautaire, il appert qu'elle n'appartient pas à la matière administrative au sens de l'article 1 de la Convention de Bruxelles et du Règlement. Dans une convention de coopération transfrontalière, les parties contractantes ne mettent en effet pas en œuvre de pouvoir exorbitantes par rapport aux règles applicables entre particuliers. Bien au contraire, les deux cocontractants sont dans une situation totalment égalitaire»²⁸.

Trattasi di prospettazione certamente suggestiva, la cui persuasività, rispetto alla disciplina del GECT, parrebbe ulteriormente rafforzata dal disposto dell'art. 7, par. 4, del regolamento n. 1082, ai sensi del quale “i compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera”.

Senza contare che la tesi in esame risulta, altresì, estremamente apprezzabile sotto il profilo delle conseguenze cui la stessa condurrebbe in punto di circolazione delle

²⁵ AUDIT M., *Conflit de lois et conflit de jurisdictions en matière de coopération transfrontalière*, in Y. LEJEUNE (a cura di), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts, Les expériences franco-belge et franco- espagnole*, Bruxelles, 2005, p. 159.

²⁶ Rileva sottolineare, a tale riguardo, come l'art. 1, par. 1, del regolamento n. 1215/2012 circoscriva il proprio ambito di applicazione facendo riferimento alla nozione di *materia civile e commerciale*, aggiungendo espressamente che esso non si estende “alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*)”.

²⁷ Si veda, in argomento, Corte di giustizia, sentenza del 14 ottobre 1976, *LTU c. Eurocontrol*, causa 29/76; sentenza del 16 dicembre 1980, *Stato olandese c. Reinhold Rüffer*, causa 814/79; sentenza del 21 aprile 1993, *Volker Sonntag c. Hans Waidmann e altri*, causa C-172/91; sentenza del 15 maggio 2003, *Préservatrice foncière TIARD SA*, causa C-266/01; sentenza dell'11 aprile 2013, *Land Berlin c. Ellen Mirjam Sapir e altri*, causa C-645/11. In dottrina, cfr. *ex plurimis*, S.M. CARBONE, C.E. TUO, *Il nuovo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Il regolamento UE n. 1215/2012*, Torino, 2016, p. 26 e ss.

²⁸ M. AUDIT, *Conflit de lois et conflit de jurisdictions en matière de coopération transfrontalière* cit., p. 159.

decisioni, atteso che l'applicabilità del regolamento Bruxelles I-*bis* renderebbe possibile il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni assunte all'esito delle controversie eventualmente insorte tra le parti dell'accordo di cooperazione transfrontaliera, garantendo una maggiore completezza dei rimedi di tutela giurisdizionale da queste accessibili.

Ciò nondimeno, la tesi volta a sostenere l'applicabilità del regolamento Bruxelles I-*bis* alle controversie tra i membri del GECT e tra questi e l'ente di cooperazione, per quanto suggestivamente formulata, non sembra resistere ad una più approfondita analisi condotta sulla scorta di quegli stessi principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in cui tale tesi ricerca il proprio fondamento.

Sotto il profilo in considerazione, mette conto, in particolare, ricordare che il criterio elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui possono essere ricondotti alla materia *civile e commerciale* i rapporti in cui l'amministrazione si pone su un piano paritario rispetto al privato (criterio dal quale prende, come si è visto, le mosse l'argomentazione poc'anzi ricordata) è stato elaborato nel contesto di controversie – e con riferimento ai sottostanti rapporti giuridici – intercorrenti tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati. Sennonché, nell'ambito delle relazioni giuridiche tra amministrazioni e privati cittadini, il carattere paritario (o autoritativo) del rapporto può certamente essere considerato sintomatico della sua natura civile (ovvero amministrativa), attraverso la valorizzazione della circostanza che l'amministrazione abbia deciso di agire in base alle regole di diritto comune, rinunciando all'esercizio dei propri poteri autoritativi. Lo stesso non può dirsi, invece, nel contesto dei rapporti intercorrenti, sulla base di un accordo di cooperazione transfrontaliera, tra due amministrazioni appartenenti a Stati diversi. In tale ambito, infatti, la relazione ha sempre carattere necessariamente paritario, dovendosi escludere l'esercizio, da parte di un membro, di poteri autoritativi nei confronti dei propri *partners* appartenenti a Stati diversi, senza che, tuttavia, tale “parità” faccia automaticamente venir meno il carattere speciale (e derogatorio rispetto al diritto comune) del ricorso al GECT, la cui costituzione è, del resto, consentita unicamente al ristretto numero di soggetti indicati dall'art. 3 del regolamento, per il perseguimento di una finalità – la promozione della cooperazione territoriale – che riveste un'indubbia rilevanza pubblicistica.

In tale ambito, in altri termini, l'elemento autoritario (o paritario) del rapporto sembra perdere la rilevanza sintomatica della natura amministrativa (o civile) della controversia ad esso riconosciuta dalla richiamata giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale soltanto potrà, in definitiva, stabilire se il criterio in esame trovi applicazione anche con riferimento alle controversie intercorrenti tra i membri del GECT, ovvero se, in tale ambito, al fine di verificare la riconducibilità della fattispecie all'ambito applicativo del regolamento Bruxelles I-*bis*, non si debba piuttosto accordare rilievo a diversi elementi della fattispecie, quali, a titolo esemplificativo, la natura – pubblica o privata – della personalità giuridica riconosciuta al GECT ovvero la tipologia dei compiti a questo attribuiti. Non pare, pertanto, che la questione possa essere risolta una volta per tutte e a livello astratto, ma sembra piuttosto che la sua soluzione debba dipendere dalle

caratteristiche specifiche della fattispecie, sulla base dei criteri che la giurisprudenza della Corte di Giustizia potrà eventualmente elaborare – ove chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale – con riferimento alle fattispecie in considerazione.

Le implicazioni dell'adesione all'una o all'altra prospettazione non sono, del resto, apprezzabili con riferimento a tutte le controversie che possono eventualmente insorgere tra i membri del GECT al loro interno o nei rapporti con l'ente di cooperazione. La soluzione della questione prospettata risulterebbe, ad esempio, indifferente con riferimento all'individuazione della giurisdizione competente a pronunciarsi sull'impugnativa eventualmente proposta, da parte di un membro del GECT, avverso una deliberazione dell'ente, rispetto alla quale sussisterebbe, in ogni caso, la competenza delle corti dello Stato di sede sociale del GECT, sia in base alla regola residuale contenuta nell'art. 15, par. 2, del regolamento, sia in applicazione dell'art. 24, par. 1, n. 2), del regolamento n. 1215/2012, a norma del quale, in materia di validità delle decisioni degli organi di persone giuridiche, hanno competenza esclusiva le autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui la società o persona giuridica ha sede²⁹.

La soluzione della questione in esame rivestirebbe, invece, una rilevanza dirimente ai fini dell'individuazione della giurisdizione competente a pronunciarsi con riferimento ad una controversia insorta tra i membri del GECT (ovvero tra uno o più di questi e il GECT stesso) in relazione a rapporti patrimoniali che trovino la propria disciplina all'interno della convenzione istitutiva dell'ente di cooperazione. In un'ipotesi siffatta, l'applicazione della regola residuale prevista dall'art. 15, par. 2, condurrebbe, infatti, all'attribuzione della giurisdizione alle corti dello Stato di sede sociale dell'ente, mentre l'adesione alla tesi che considera applicabile il regolamento n. 1215/2012 consentirebbe all'attore di adire tanto le autorità giurisdizionali in cui ha sede il convenuto, conformemente alla regola generale prevista dall'art. 4, quanto i giudici del luogo di esecuzione dell'obbligazione dedotta in giudizio, sulla base del foro speciale in materia contrattuale *ex art. 7, par. 1, lett. a)*.

Sotto tale profilo, può, peraltro, cogliersi come la proposta applicazione dell'art. 15, par. 2, del regolamento n. 1082/2006 sia anche in grado di assicurare la coincidenza tra *forum* e *ius*, tenuto conto che, per un verso, a norma dell'art. 8, par. 2, lett. g), l'interpretazione della convenzione istitutiva del GECT deve avvenire sulla scorta del diritto dello Stato di sede sociale e, per altro verso, tale diritto risulta anche residualmente applicabile a tutti profili riconducibili alla *lex societatis* che non sono disciplinati dal regolamento o da questo rimessi agli atti costitutivi dell'ente.

I rilievi che precedono inducono, quindi, a ritenere – sulla base di considerazioni di ordine letterale quanto sistematico – che la giurisdizione competente in ordine alle controversie inerenti ai rapporti interni al GECT debba essere radicata in capo alle autorità

²⁹ A tale conclusione non dovrebbe ostare l'art. 24, par. 1, n. 2) del regolamento n. 1215/2012, il quale precisa che “al fine di determinare tale sede l'autorità giurisdizionale applica le proprie norme di diritto internazionale privato”. In tutti gli Stati membri trova, infatti, applicazione il regolamento n. 1082/2006, il quale individua inequivocabilmente la sede del GECT nello Stato (indicato nella convenzione istitutiva) nel territorio del quale si è perfezionato e concluso il procedimento di costituzione dell'ente e ove è avvenuta la pubblicazione e/o registrazione degli atti costitutivi *ex art. 5* del regolamento.

giurisdizionali dello Stato di sede sociale sulla base del criterio previsto dall'art. 15, par. 2, del regolamento, il cui limite principale – di cui non si può omettere di dar conto – si percepisce, tuttavia, come accennato, sotto lo specifico profilo della circolazione delle decisioni, in considerazione della ritenuta non applicabilità del regolamento Bruxelles I-*bis*. Né, d'altro canto, consta l'esistenza di diversi strumenti – sia a livello internazionale che a livello di diritto UE – atti a consentire il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni emesse con riferimento alle controversie di cui si tratta. In tale contesto, il criterio della sede sociale non pone particolari problemi nei casi in cui la decisione debba essere eseguita nei confronti dell'ente di cooperazione ovvero di un membro del GECT appartenente allo Stato di sede sociale. Difficoltà ben maggiori si porranno, per contro, in tutte le ipotesi in cui la decisione debba essere eseguita nei confronti di membri appartenenti a Stati diversi da quello di sede sociale, ove, in mancanza di strumenti che ciò espressamente prevedano, la circolazione delle decisioni adottate dalle autorità dello Stato di sede sociale potrà essere assicurata unicamente sulla base (e nei limiti) delle disposizioni di diritto interno in materia di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni straniere.

8. La tutela giurisdizionale nei rapporti “verticali” discendenti

Alla categoria dei rapporti “verticali” discendenti devono, infine, ricondursi tutti i vari rapporti giuridici che, per effetto (e a seguito) della costituzione del GECT, vengono a configurarsi tra detto ente ed i suoi membri, da una parte, ed i soggetti terzi che con lo stesso si pongano in relazione, dall'altra parte.

In seno a tale categoria di rapporti, pare, peraltro, ulteriormente opportuno distinguere – sulla scorta di una ripartizione che trova ora espresso riscontro nello stesso regolamento di revisione n. 1302³⁰ – tra (i) i rapporti disciplinati dal diritto privato e (ii) i rapporti disciplinati dal diritto pubblico (ad esempio, i rapporti di lavoro di diritto pubblico e le procedure di evidenza pubblica)³¹. Se, infatti, in relazione ai primi il GECT può essere equiparato ad un qualsiasi ente soggetto alle regole (anche di giurisdizione)

³⁰ L'importanza della distinzione proposta (tra rapporti disciplinati dal diritto privato e rapporti disciplinati dal diritto pubblico) trova – a seguito della revisione operata dal regolamento n. 1302 – un importante riferimento positivo nella *Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione* allegata al regolamento di revisione, la quale, seppur riferita specificamente ai rapporti di lavoro alle dipendenze del GECT, offre indicazioni rilevanti anche a livello generale. Tale dichiarazione introduce, in particolare, una distinzione tra (a) i contratti di lavoro disciplinati dal diritto privato, in relazione ai quali richiama il “diritto dell'Unione pertinente”, tra cui il regolamento n. 593/2008 in materia di legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (c.d. regolamento Roma I) e la relativa prassi applicativa degli Stati coinvolti nell'iniziativa di cooperazione territoriale e (b) i contratti di lavoro disciplinati dal diritto pubblico, per i quali richiama, invece, l'applicazione delle norme di diritto pubblico dello Stato membro in cui è ubicato il “rispettivo organo del GECT”.

³¹ A tali profili si ricollegano le principali criticità rilevate a livello di prassi applicativa. Cfr., in argomento, Conclusioni del Comitato delle regioni sulla consultazione comune – Il riesame del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al gruppo europeo di cooperazione territoriale, 2010, reperibili in lingua inglese al link <http://cor.europa.eu/en/archived/documents/366960dd-3c03-4efa-9230-665455fa6bb5.pdf> p. 8.

ordinariamente applicabili nei diversi Stati membri, la titolarità, in capo all'ente di cooperazione, di posizioni giuridiche e rapporti di rilevanza pubblicistica proietta, per così dire, in una dimensione internazionale funzioni che, fino ad oggi, gli Stati hanno tendenzialmente disciplinato sul piano interno e a livello unilaterale, configurando il GECT come una vera e propria "amministrazione transfrontaliera" e ponendo problematiche in larga misura inesplorate, anche sotto il profilo dei rimedi di tutela giurisdizionale esperibili dai terzi incisi dall'attività amministrativa dell'ente di cooperazione³².

La distinzione testé accennata tra rapporti "esterni" disciplinati dal diritto privato e rapporti "esterni" disciplinati dal diritto pubblico viene specificamente in rilievo ai fini dell'individuazione della giurisdizione competente, con riferimento alla quale il già citato art. 15 del regolamento – dopo aver sancito al par. 1 il principio generale secondo cui "i terzi che si ritengono lesi da atti od omissioni di un GECT sono legittimati a far valere i propri diritti in via giudiziaria" – pone, come visto, al par. 2 un'articolata disciplina in base alla quale, in assenza di specifiche disposizioni contenute nel regolamento, rispetto alle controversie che coinvolgono un GECT debbono anzitutto trovare applicazione gli strumenti di diritto UE in materia di competenza giurisdizionale e – solo nei casi non disciplinati da tali strumenti – sussisterà la competenza residuale delle autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale

Per effetto di tale disposizione di cui si è già avuto occasione di trattare nell'ambito del precedente paragrafo, (a) ai fini dell'individuazione della giurisdizione competente in relazione ai rapporti disciplinati dal diritto privato verranno di norma in rilievo, nella misura in cui ne sia intercettato l'ambito di applicazione, gli strumenti di diritto UE in materia di competenza giurisdizionale (e, in particolare, il regolamento n. 1215/2012, c.d. *Bruxelles I-bis*), la cui applicazione è richiamata dall'art. 15, par. 2, primo periodo (nella parte in cui si fa ivi riferimento al "diritto dell'Unione in materia di competenza giurisdizionale"), mentre (b) la regola residuale di cui al secondo periodo dell'art. 15, par. 2 (la quale designa, come visto, la giurisdizione dello Stato di sede sociale) consente di individuare la giurisdizione competente con riferimento a tutte le controversie cui non risultino applicabili specifiche disposizioni (né contenute all'interno del regolamento, né nell'ambito di strumenti di diritto UE in materia di competenza giurisdizionale) e, in particolare, per quanto qui interessa, a quelle concernenti i rapporti disciplinati dal diritto pubblico, i quali ultimi, in considerazione della loro tradizionale

³² È certo, tuttavia, che la costituzione dell'ente di cooperazione non possa andare a discapito del livello di tutela giurisdizionale di cui godono i terzi a vario titolo interessati dalle sue attività. In un diverso contesto – relativo alla configurabilità di strumenti di tutela avverso gli atti di un comitato di sorveglianza istituito nell'ambito di un programma operativo stipulato tra due Stati membri e volto a promuovere la cooperazione territoriale europea – la Corte di giustizia ha, in particolare, già avuto occasione di sottolineare l'importanza di prevedere adeguati rimedi di tutela giurisdizionale per i terzi lesi dagli atti di tale comitato, affermando che l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione di una guida del programma che non preveda l'impugnabilità dinanzi a un giudice di uno Stato membro di una decisione del comitato di sorveglianza con cui viene respinta una domanda di sovvenzione (Corte di giustizia, sentenza del 17 settembre 2014, *MTÜ Liivimaa Lihaveis/Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee*, causa C-562/12).

natura territoriale, non ricevono tendenzialmente alcuna disciplina internazional-privatistica in punto di giurisdizione e non possono, del resto, ritenersi compresi nell'ambito applicativo degli strumenti di diritto processuale UE in quanto estranei alla materia civile e commerciale nella specifica accezione descritta nel precedente paragrafo³³.

9. Osservazioni conclusive

A conclusione delle considerazioni che precedono – e all'esito del proposto confronto tra forme più “tradizionali” di cooperazione amministrativa, esemplificate dagli strumenti di diritto UE considerati nei primi paragrafi, da una parte, e i nuovi (e più evoluti) fenomeni di cooperazione “istituzionalizzata” emersi sempre a livello di diritto UE, dall'altra parte – possono trarsi due principali riflessioni conclusive.

È, in primo luogo, interessante constatare come le più evolute norme in materia di tutela giurisdizionale descritte nei precedenti paragrafi (§ 6, 7 e 8) si affianchino al (senza sostituirlo) paradigma “tradizionale” dei rimedi di tutela applicabili in materia di cooperazione amministrativa, caratterizzato, secondo quanto ricordato al § 1, dalla riconosciuta possibilità (per coloro che siano riguardati e incisi dalla cooperazione) di sindacare gli atti (disgiuntamente e singolarmente) adottati dalle amministrazioni coinvolte nell'iniziativa di cooperazione medesima.

Accanto ai rimedi dinanzi descritti, infatti, il regolamento n. 1082/2006 prevede espressamente, all'art. 15, par. 3, che “nessuna disposizione del presente regolamento impedisce ai cittadini di esercitare i loro diritti costituzionali nazionali di ricorso contro organismi pubblici membri di un GECT riguardo a: a) decisioni amministrative su attività che il GECT svolge; b) accesso a servizi nella loro lingua; e c) accesso alle informazioni”, aggiungendo che “in tali casi gli organi giurisdizionali competenti sono quelli dello Stato membro in virtù della cui costituzione sorge il diritto di ricorso”.

In un diverso contesto normativo – caratterizzato, tuttavia, da un comparabile grado di complessità del meccanismo di cooperazione istituito – l'art. 10 del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid del 1980³⁴, in materia di Gruppo Euroregionale

³³ Per una più ampia trattazione di questi aspetti, con specifico riferimento all'ambito rappresentato dai rapporti di lavoro alle dipendenze del GECT e dalle procedure di evidenza pubblica indette da tale ente, ci si permette di rinviare a S. CARREA, *La legge applicabile e le regole di giurisdizione relative ai rapporti di lavoro dipendente e alle procedure di evidenza pubblica in ambito GECT*, cit.

³⁴ Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, sottoscritta a Madrid il 21 maggio 1980 (c.d. convenzione di Madrid), ratificata dall'Italia con legge 19 novembre 1984, n. 948, in GU, n. 18 del 22 gennaio 1985, e relativi protocolli addizionali. Il protocollo addizionale alla Convenzione-quadro è stato adottato a Strasburgo in data 9 novembre 1985, è entrato in vigore, sul piano internazionale, in data 1 dicembre 1998 e non è stato ratificato dall'Italia. Il secondo protocollo addizionale alla Convenzione-quadro è entrato in vigore sul piano internazionale in data 1 febbraio 2001 e non è stato ratificato dall'Italia. Il terzo protocollo addizionale alla Convenzione-quadro è entrato in vigore sul piano internazionale in data 1 marzo 2013 e non è stato ratificato dall'Italia, mentre è stato ratificato unicamente da Cipro, Francia, Germania, Slovenia, Svizzera e Ucraina. In tema di cooperazione transfrontaliera in generale e con specifico riferimento alla convenzione di Madrid del 1980,

di Cooperazione, dispone che “third parties shall retain vis-à-vis territorial communities or authorities on behalf of which the ECG performs certain tasks all the rights they would enjoy if those tasks were not performed by the ECG”.

Ciò che appare particolarmente interessante, nell’ottica del presente contributo, è che la possibilità di contestare gli atti adottati dalle amministrazioni nazionali partecipanti alla cooperazione (e in connessione con essa) non viene meno per effetto dell’introduzione di rimedi aventi specificamente ad oggetto le dinamiche della fase di cooperazione (e instaurabili, come visto, direttamente nei confronti dell’ente transfrontaliero incaricato della sua realizzazione), ma si affianca alla previsione di tali nuovi rimedi, i quali non sostituiscono, dunque (ma vanno ad integrare) il sistema di tutela giurisdizionale applicabile in materia di cooperazione amministrativa, adeguandolo alla sua crescente complessità ed idoneità ad incidere sulla posizione dei soggetti interessati.

La seconda circostanza meritevole di considerazione è, poi, rappresentata dalla rilevanza che – come si è avuto occasione di constatare – gli strumenti di diritto UE in materia di cooperazione giudiziaria civile presentano ai fini del completamento dei rimedi di tutela giurisdizionale previsti nell’ambito delle più evolute forme di cooperazione amministrativa considerate³⁵.

Tale rilevanza può, peraltro, apprezzarsi sotto un duplice profilo. Per un verso, infatti, gli strumenti di diritto UE in materia processuale sono espressamente richiamati – e direttamente applicabili – con riferimento a tutti i rapporti che, pur trovando svolgimento nel contesto della cooperazione amministrativa (o in connessione con essa) rientrano nel rispettivo ambito applicativo. Tale osservazione è pienamente confermata dall’esame del più volte citato art. 15, par. 2, del regolamento, a norma del quale “salvo altrimenti disposto dal presente regolamento, alle controversie che coinvolgono un GECT si applica il diritto dell’Unione in materia di competenza giurisdizionale”.

A tale proposito, merita, in particolare, di essere sottolineato come – in considerazione della latitudine dell’ambito applicativo degli strumenti in considerazione – la loro rilevanza nel contesto della cooperazione amministrativa possa, in numerose ipotesi, persino estendersi a rapporti qualificati in termini pubblicistici dal diritto degli Stati membri interessati. Emblematica risulta, in tal senso, la disciplina dei rapporti di pubblico impiego alle dipendenze degli enti di cooperazione (quali, ad esempio, i GECT), rispetto

si vedano *ex multis* M.R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale fra enti substatuali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 5-54; M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all’Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2005, p. 697-718; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontier*, Paris, 1994; M. PÉREZ GONZÁLEZ, *Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales*, in M. PÉREZ GONZÁLEZ (coord.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 545-564; U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Heidelberg, 1988

³⁵ L’applicazione di tali strumenti contribuisce, peraltro, sicuramente al rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nella cooperazione, anche alla luce dell’espresso richiamo contenuto nell’art. 67 del TFUE, a norma del quale “l’Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri”.

ai quali troverà applicazione, quanto ai profili processuali, il regolamento n. 1215/2012 in tutti i casi in cui gli stessi non coinvolgano l'esercizio di poteri autoritativi e rientrano, pertanto, nella lata nozione di materia civile e commerciale che, come noto, delimita il perimetro applicativo del regolamento Bruxelles I-bis³⁶.

Sotto un secondo e distinto profilo, gli strumenti di diritto UE in materia di diritto internazionale privato e processuale rappresentano, in considerazione del livello di perfezionamento delle soluzioni ivi previste, il modello cui ispirare l'elaborazione di regole specifiche e caratteristiche rispetto all'ambito della cooperazione amministrativa al fine di disciplinare anche materie e rapporti non ricompresi nel (pur lato) ambito applicativo dei primi.

L'elaborazione delle regole applicabili in materia di cooperazione amministrativa sul modello delle norme di diritto internazionale privato di diritto UE rappresenta un percorso molto promettente in vista dell'obiettivo di introdurre un quadro normativo adeguato ai più avanzati sviluppi dei fenomeni in esame e un chiaro riferimento alla volontà delle istituzioni europee di avviarsi in tale direzione può, ad esempio, rinvenirsi nel considerando n. 73 della direttiva n. 2014/24/UE³⁷, il quale – dopo aver osservato che “occorre 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” – aggiunge che “tali norme dovrebbero stabilire le condizioni per l'utilizzazione transfrontaliera delle centrali di committenza e determinare la legislazione applicabile in materia di appalti pubblici, compresa quella applicabile in materia di ricorsi, nei casi di procedure congiunte transfrontaliere, integrando le norme in materia di conflitto di leggi del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio”.

Non può, d'altro canto, farsi a meno di evidenziare come siffatta evoluzione, comportando un'attrazione di materie tradizionalmente disciplinate dal diritto pubblico (come, ad esempio, le procedure ad evidenza pubblica) verso meccanismi e logiche tipiche del diritto internazionale privato, non possa che essere assai lenta, come attestato, anche in questo caso, dalla vicenda della direttiva n. 2014/24/UE, la quale, nell'iniziale proposta della Commissione³⁸, comprendeva – accanto alla regola in materia di scelta del diritto applicabile alle procedure transfrontaliere (corrispondente all'art. 39, par. 5 del testo vigente) – anche disposizioni in materia di diritto applicabile in mancanza di scelta³⁹

³⁶ In tema di diritto applicabile dovrà, invece, farsi riferimento al Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio *sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, c.d. Roma I*, del 17 giugno 2008, in GUUE L 177 del 4 luglio 2008, pp. 109-119, secondo la soluzione offerta dalla citata dichiarazione congiunta allegata al regolamento n. 1302/2013.

³⁷ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE*, del 26 febbraio 2014, in GUUE L 94 del 28 marzo 2014, pp. 65-242.

³⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici, del 20 dicembre 2011, COM (2011) 896 def., art. 38.

³⁹ Art. 38 par. 6 della citata proposta di direttiva, secondo cui “in assenza di un accordo che definisce la normativa sugli appalti pubblici applicabile ai sensi del par. 4, la legislazione nazionale in materia di gare d'appalto bandite da soggetti giuridici congiunti istituiti dalle diverse amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri dev'essere determinata secondo le regole seguenti: (a) se la procedura si svolge o viene gestita dall'organo competente del soggetto giuridico congiunto, si applicano le disposizioni nazionali dello

e di circolazione delle decisioni giurisdizionali⁴⁰, che non sono state, tuttavia, confermate nella versione definitiva, a riprova della necessaria gradualità con cui lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia potrà essere completato anche nell'ambito in esame.

ABSTRACT: Le più avanzate forme di cooperazione amministrativa introdotte a livello di diritto UE hanno segnato l'evoluzione da meccanismi di cooperazione aventi un carattere meramente ausiliario per le attività delle autorità nazionali (come nel caso della cooperazione in ambito tributario) verso vere e proprie forme di esercizio in forma cooperativa di funzioni amministrative. Tali forme di cooperazione richiedono, nondimeno, lo sviluppo di adeguati strumenti di tutela giurisdizionale non soltanto per gli individui riguardati dalla cooperazione ma anche per le amministrazioni in essa coinvolti. In tale prospettiva, il presente contributo si propone di analizzare le regole in materia di giurisdizione contenute nel regolamento (CE) n. 1082/2006 in materia di Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

KEYWORDS: Cooperazione amministrativa – Tutela giurisdizionale – Materia fiscale – Cooperazione territoriale – GECT.

THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE IN THE LIGHT OF THE MOST ADVANCED FORMS OF ADMINISTRATIVE COOPERATION

ABSTRACT: The most advanced forms of administrative cooperation established by EU law have marked the evolution from cooperation mechanisms having a merely auxiliary character for the activities of national authorities (such as for instance in the area of tax law) towards forms of actual cooperative exercise of the administrative functions. Such forms of cooperation require, however, the development of adequate means of judicial protection not only for the individuals concerned by the administrative cooperation but

Stato membro nel quale il soggetto giuridico ha la sua sede sociale. (b) Se la procedura è svolta o gestita da un membro del soggetto giuridico per conto dello stesso soggetto giuridico, si applicano le regole di cui alle lett. *a* e *b* del par. 5. (c) Se non è possibile determinare la legge nazionale applicabile ai sensi delle lett. *a* e *b*, del par. 5, le amministrazioni aggiudicatrici applicano le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui il soggetto giuridico ha la sua sede sociale”

⁴⁰ La proposta di direttiva era giunta a configurare un meccanismo di attuazione transfrontaliera delle decisioni in materia di appalti pubblici transfrontalieri (par. 9): cfr. art. 38 par. 9 della proposta di direttiva, secondo cui “per consentire il funzionamento efficace dei meccanismi di revisione, gli Stati membri garantiscono che le decisioni degli organi di ricorso ai sensi della direttiva del Consiglio 89/665/CEE con sede in altri Stati membri siano pienamente attuate nel loro ordinamento giuridico interno, se dette decisioni coinvolgono le amministrazioni aggiudicatrici stabilite nel loro territorio che partecipano alla pertinente procedura di aggiudicazione di appalti pubblici transfrontalieri”.

also for the administrations involved in it. In the light of the above, the present contribution aims at investigating (and assessing the adequacy of) the rules on jurisdiction provided for under Regulation EC 1082/2006, establishing the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).

KEYWORDS: Administrative cooperation – Judicial protection – Taxation – Territorial cooperation – EGTC.