



Future
Urban Legacy
Lab

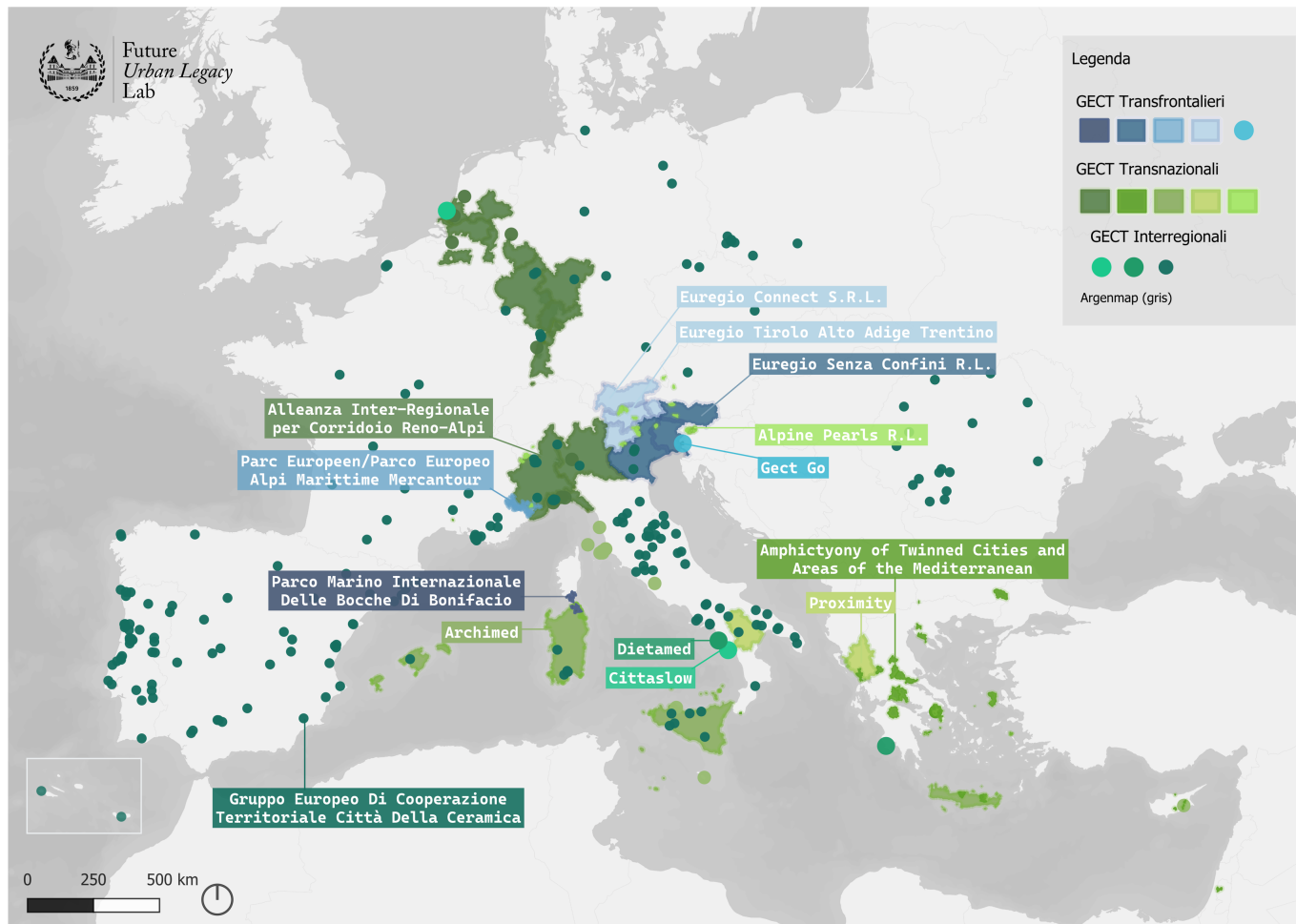
eurac
research

I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale in Italia

Martedì 17 giugno: *Questioni e problematiche normative e amministrative*

Andrea Milone
Consiglio Nazionale delle Ricerche
Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini»

I GECT IN ITALIA



**14 GECT con
partecipanti italiani**

Analisi desk

Analisi Statuti e
Convenzioni

11 questionari
ricevuti

5 interviste in
profondità

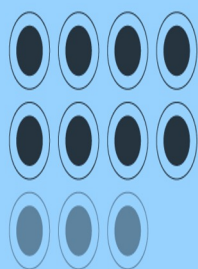


PRINCIPALI PROBLEMATICHE E DIFFICOLTÀ :

- 1) relative al processo di istruttoria/costituzione;
- 2) disciplina pubblicistica / carattere amministrativo (ad es: personale, appalti, procedure da utilizzare);
- 3) relative alla natura di organismo di diritto pubblico e agli obblighi correlati (ad es: pubblicazione degli atti e strategia sulla trasparenza);
- 4) relative alla natura transfrontaliera e transnazionale dei GECT o legate a specifiche tipologie/esperienze;
- 5) relative all'interpretazione della normativa applicabile.



PROBLEMATICHE NEL PROCESSO DI ISTRUTTORIA/COSTITUZIONE



8 Gect su 11

hanno riscontrato problematiche nel processo di istruttoria

8 Gect su 11 hanno riscontrato difficoltà nel **processo di istruttoria/costituzione** del Gect, principalmente a causa di:

- tempistiche molto lunghe per l'autorizzazione/approvazione;
- interlocuzioni con le amministrazioni centrali;
- natura pubblica del Gect;
- linee guida europee poco chiare;
- disomogeneità tra i Paesi membri.



PROBLEMATICHE NEL PROCESSO DI ISTRUTTORIA/COSTITUZIONE

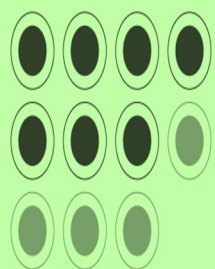
Alcuni GECT hanno impiegato anni per la costituzione.

Alcune problematiche riscontrate:

- complesse procedure di **autorizzazione** da parte degli organi di governo italiani e/o stranieri (procedure di approvazione dello Statuto lunghe e complesse, in particolare per richieste di modifiche da parte di alcuni Stati membri che hanno resa necessaria la riapprovazione anche dagli Stati che già avevano espresso il parere positivo);
- **non piena corrispondenza** tra la normativa (regionale) e quella europea;
- **coordinamento amministrativo** tra i diversi Stati membri, in particolare per l'armonizzazione giuridica e la garanzia della sostenibilità finanziaria (linee guida più chiare a livello UE);
- diverse condizioni di **contesto politico e amministrativo** hanno rappresentato una sfida particolare;



PRINCIPALI PROBLEMI DI DISCIPLINA PUBBLICISTICA E CARATTERE AMMINISTRATIVO



7 Gect su 11

hanno riscontrato varie
difficoltà di carattere
amministrativo

7 Gect su **11** hanno riscontrato varie difficoltà di **carattere amministrativo**, in particolare:

- messa a regime dell'organismo/**avvio delle attività** (ad esempio, iscrizioni INPS, IPA, ANAC);
- gestione del personale di enti pubblici diversi (applicazione del **contratto** del comparto unico ai dipendenti e **limiti alla possibilità di assumere** lavoratori residenti in altri Stati, anche per rendicontazione progetti);
- mancanza di **personale esclusivamente dedicato** alla gestione amministrativa del GECT;
- applicazione delle **procedure amministrative**;



PRINCIPALI PROBLEMI DI DISCIPLINA PUBBLICISTICA E CARATTERE AMMINISTRATIVO

(segue).

- impostazione della **contabilità**;
- procedure di **appalto** che coinvolgono operatori di altri Stati;
- **eleggibilità ai progetti europei** come partner nazionale e non transnazionale/transfrontaliero;
- **disomogeneità fra la normativa europea e legge nazionale** che determina, soprattutto nell'ambito dei progetti europei e della loro rendicontazione, alcune incertezze sulle procedure da utilizzare;



Principali problemi di disciplina pubblicistica e carattere amministrativo

Proposta:

Alla luce delle esperienze maturate, le diverse casistiche/difficoltà che un Gect incontra (dalla fase di istruttoria in poi) potrebbero essere raccolte e sistematizzate.

In questo modo all'atto di costituzione del Gect potrebbe arrivare una sorta di “**manuale**” per le varie problematiche che il Gect potrebbe incontrare.



PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA NATURA DI ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E AGLI OBBLIGHI CORRELATI

Art. 46 della legge n. 88/2009

1. I gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) istituiti ai sensi del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, e del presente capo, aventi sede legale nel territorio nazionale, perseguono l'obiettivo di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale e comunque senza fini di lucro.
2. I GECT aventi sede in Italia sono dotati di **personalità giuridica di diritto pubblico**. Il GECT acquista la personalità giuridica con l'iscrizione nel Registro dei gruppi europei di cooperazione territoriale, di seguito denominato "Registro", istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale, ai sensi dell'articolo 47.



PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA NATURA DI ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E AGLI OBBLIGHI CORRELATI

Secondo la Corte di Giustizia (*ex multis*: sentenza 10 novembre 1998, in causa C-360/96, 1° febbraio 2001, causa C-237/99; 10 aprile 2008, C-393/06; 28 ottobre 2020, C-521/18), sono tre i parametri sintomatici della natura pubblica comunitaria dell'organismo di diritto pubblico, e precisamente:

- il possesso della **personalità giuridica di diritto pubblico**, intesa come capacità di essere centro d'imputazione d'attività amministrativa;
- il **fine statutario**: soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale (perché, in tal caso, si ravvisa l'esistenza di un ente societario);
- la sottoposizione ad una **influenza pubblica**.

La stessa Direttiva CE 18/04, all'articolo 1 (definizione) comma 9 prevede che per «organismo di diritto pubblico» s'intende qualsiasi organismo istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale dotato di personalità giuridica, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.



PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA NATURA DI ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E AGLI OBBLIGHI CORRELATI

La giurisprudenza nazionale ha equiparato la nozione di organismo di diritto pubblico a quella di pubblica amministrazione al fine di estendere all'organismo di diritto pubblico la disciplina pubblicistica (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 12 dicembre 2018, n. 7031).

I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) sono soggetti, quindi, a **obblighi di trasparenza e pubblicità degli atti**, come previsto dalle normative europee e italiane.

Questi obblighi riguardano la pubblicazione di documenti, informazioni e dati pertinenti al funzionamento del GECT.

La pubblicazione è necessaria per garantire trasparenza e accessibilità ai cittadini e agli interessati.



PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA NATURA DI ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E AGLI OBBLIGHI CORRELATI

Tra i vari **obblighi** che discendono dalla natura di organismo di diritto pubblico, in particolare si sottolineano:

- previsione sezione «**Amministrazione Trasparente**»;
- pubblicazione informazioni di tutti i dati anche sulla disciplina **dell'assunzione del personale**, sugli appalti, sui bilanci, sulla tassazione;
- pubblicazione **organigramma**, ruolo, uffici, compiti del personale;
- previsione di **piani anticorruzione della trasparenza**;
- **relazione** su attività svolte.



PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA NATURA DI ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E AGLI OBBLIGHI CORRELATI

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”:

Art. 13. Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le informazioni e i dati concernenti la propria organizzazione, corredati dai documenti anche normativi di riferimento. Sono pubblicati, tra gli altri, i dati relativi:

- a) agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze;*
- b) all'articolazione degli uffici, le competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici;*

(lettera così modificata dall'art. 12 del d.lgs. n. 97 del 2016)

- c) all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche;*
- d) all'elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali.*



PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA NATURA DI ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E AGLI OBBLIGHI CORRELATI

Tra gli obiettivi del **nuovo Codice dei contratti pubblici introdotto dal d.lgs. n. 36/23** ci sono quelli di completa digitalizzazione delle procedure e la interoperabilità delle piattaforme, secondo il principio dell'once only, ossia dell'unicità dell'invio di dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti.

L'art. 37 del **decreto lgs. n. 33/2013** dispone gli obblighi di pubblicazione concernenti **i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**, stabilendo che le stazioni appaltanti pubblicano i dati, gli atti e le informazioni, secondo quanto previsto **dall'articolo 28 del codice dei contratti pubblici**, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78.

Art. 37. Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

(articolo così sostituito dall'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 36 del 2023)

*1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, **le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano i dati, gli atti e le informazioni secondo quanto previsto dall'articolo 28 del codice dei contratti pubblici**, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78.*



PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA NATURA DI ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E AGLI OBBLIGHI CORRELATI

Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 - Art. 28. (Trasparenza dei contratti pubblici)

- 1. Le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 35 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 139, sono trasmessi tempestivamente alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme digitali di cui all'articolo 25.*
- 2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano il collegamento tra la sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Sono pubblicati nella predetta sezione di cui al primo periodo la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti, nonché i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.*
- 3. Per la trasparenza dei contratti pubblici fanno fede i dati trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza, e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto. In particolare, sono pubblicati la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e l'importo delle somme liquidate.*
- 4. L'ANAC, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, individua con proprio provvedimento informazioni, i dati e le relative modalità di trasmissione per l'attuazione del presente articolo.*



STRATEGIA PER LA TRASPARENZA

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

Art. 9. Accesso alle informazioni pubblicate nei siti

*“Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page dei siti istituzionali è collocata un'apposita **sezione** denominata «**Amministrazione trasparente**», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. Al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un **collegamento ipertestuale alla sezione** del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6. Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente».*



STRATEGIA PER LA TRASPARENZA

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

Art. 10. Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione

8. Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» di cui all'articolo 9:

- a) il **Piano triennale per la prevenzione della corruzione**;*
- b) il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;*
- c) i nominativi ed i curricula dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009;*



STRATEGIA PER LA TRASPARENZA

LEGGE 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)

Articolo 1 comma 15.

*Ai fini della presente legge, la **trasparenza dell'attività amministrativa**, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, **è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione**, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione.*



STRATEGIA PER LA TRASPARENZA

Quanti Gect di diritto italiano hanno nel proprio sito internet la sezione di “**Amministrazione Trasparente**”?

Solo **3 su 8** Gect di diritto italiano hanno la Sezione «Amministrazione Trasparente» sul sito internet con pubblicazione dei relativi dati e anche i piani triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La trasparenza, strettamente connessa all'anticorruzione, costituisce uno **strumento essenziale che concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali** di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.



3 Gect su 8

hanno una sezione "am-
ministrazione trasparen-
te" sul loro sito web



STRATEGIA PER LA TRASPARENZA

Il **Programma triennale della trasparenza e dell'integrità** del GECT è uno strumento di programmazione intimamente collegato al PTPC (piano triennale prevenzione della corruzione) e ne costituisce parte integrante.

In alcuni casi il collegamento tra i due strumenti è assicurato dal Direttore che riveste contestualmente il ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e quello di Responsabile per la trasparenza.



STRATEGIA PER LA TRASPARENZA

Gli altri Gect non hanno una strategia particolare di trasparenza ma pubblicano sul sito internet o su richiesta relazioni, informative finanziarie, informazioni su ruoli, persone e compiti degli organi del GECT, annunci sul personale, che rendono disponibili al pubblico.

I bandi legati a singoli progetti vengono pubblicati sul sito sulle sottopagine dei progetti stessi.

Occorre, quindi, **incrementare la strategia della trasparenza.**



DIFFICOLTÀ COMUNI DERIVANTI DALLA NATURA TRANSFRONTALIERA E TRANSNAZIONALE DEI GECT O QUELLE LEGATE A SPECIFICHE TIPOLOGIE/ESPERIENZE

Il Gect deve essere istituito con un **obiettivo comune**, con una strategia in prospettiva.

Il Gect non deve nascere solo con l'intenzione di partecipare a singoli bandi al solo fine di avere la speranza di recuperare finanziamenti.

I Gect devono avere **pazienza**, i primi anni è possibile che non si vedano risultati. Occorre avere un **programma a lungo termine**.

Elementi fondamentali sono inoltre le **risorse umane** e i **finanziamenti**.



DIFFICOLTÀ COMUNI DERIVANTI DALLA NATURA TRANSFRONTALIERA E TRANSNAZIONALE DEI GECT O QUELLE LEGATE A SPECIFICHE TIPOLOGIE/ESPERIENZE

Principali difficoltà:

- **distanza fisica** tra le sedi che rende complesso lavorare insieme o condividere il personale;
- difficoltà a utilizzare i **fondi in comune** direttamente dal GECT (propensione a spese gestite singolarmente);
- complessa gestione dei **servizi transfrontalieri** e relativa applicazione di diverse tassazioni;
- difficoltà di gestione tra **finalità pubbliche e finalità commerciali**;
- ostacoli amministrativi e giuridici, **politico culturali, linguistici** tra territori diversi.



PROBLEMATICHE DELLA NORMATIVA DI RECEPIMENTO DEL REGOLAMENTO EUROPEO DEL 2013 SULLA LEGGE N. 88 DEL 2009:

- normativa europea: Regolamento (CE) n. 1082/2006 e Regolamento (UE) n. 1302/2013;
- normativa italiana di attuazione: **legge 7 luglio 2009, n. 88** recante “*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*”, al Capo III, artt. 46, 47 e 48 dispone l'attuazione del Regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo ai Gect;
- ci sono problematiche di coerenza tra la normativa italiana e il Regolamento del 2013: **è in corso una fase di revisione normativa** per adeguare la normativa italiana;
- ad ogni modo, il regolamento europeo n. 1302/2013 **è direttamente applicabile**, per cui le sue disposizioni prevalgono sul diritto interno incompatibile.



Grazie per l'attenzione e buona cooperazione

