

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE

Estratto

Fascicolo Speciale n. 5 (2025)

Strumenti e sedi di raccordo nella
governance multilivello

La cooperazione amministrativa: dai gruppi alle reti d'amministrazioni pubblica

Roberto Cavallo Perin, Gabriella Margherita Racca

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-22

Il contributo analizza l'evoluzione della cooperazione amministrativa quale strumento di rafforzamento della capacità amministrativa degli Stati membri, mediante scambio di informazioni, funzionari e formazione comune, da attuare oggi necessariamente su piattaforme digitali per una buona amministrazione digitale dell'Unione. Si analizzano i Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) transfrontalieri tra amministrazioni e organismi pubblici per la realizzazione di progetti e servizi d'interesse comune. La continuità con le forme di cooperazione e i modelli organizzativi risalenti all'esperienza giuridica ottocentesca viene evidenziata nei sistemi a rete, ove l'intelligenza artificiale permette di accrescere capacità e conoscenze, favorendo l'innovazione e le sperimentazioni digitali. Tale evoluzione confluisce negli Spazi europei di dati, che permettono di realizzare una cooperazione digitale avanzata basata su interoperabilità e condivisione di dati settoriali in ambiti strategici, tra cui la sanità, con usi primari e secondari dei dati per cura e ricerca, e i contratti pubblici, con piattaforme di e-procurement che favoriscono correttezza e fiducia digitale nel perseguimento del risultato della buona amministrazione.

Administrative Cooperation: from Groups to Networks of Public Administrations

The paper analyses the evolution of administrative cooperation as an instrument for strengthening the administrative capacity of Member States, through the exchange of information, public officials, and common training, to be implemented today necessarily on digital platforms for a good digital administration of the European Union. The European Groupings of Territorial Cooperation (EGTCs) are analysed among administrations and public entities for the realisation of cross-border projects

and services of common interest. The continuity with forms of cooperation and organisational models going back to nineteenth-century legal experience is highlighted in network systems, where artificial intelligence makes it possible to increase capacities and knowledge, fostering innovation and digital experimentation. This evolution leads to the establishment of European Data Spaces, which enable advanced digital cooperation through interoperability and the sharing of sectoral data in strategic areas such as healthcare—utilizing primary and secondary data for care and research—and public procurement, which employs e-procurement platforms to promote integrity and digital trust in achieving the result of good administration.

Sommario: 1. La disciplina dei Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea.- 2. Adeguatezza e causa giuridica della cooperazione.- 3. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) per l'integrazione amministrativa europea.- 4. La cooperazione nella tradizione ottocentesca e le reti d'organizzazione all'avvento dell'intelligenza artificiale.- 5. La cooperazione amministrativa negli Spazi europei di dati.

1. La disciplina dei Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea

È noto che l'Unione europea afferma una propria competenza normativa sulla *cooperazione amministrativa*^[1] che dai trattati è stata limitata ad azioni di *sostegno*, *coordinamento* o *completamento* dell'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE). Ciò ha consentito la definizione di modelli organizzativi di amministrazione integrata, che hanno aperto allo sviluppo di uno spazio comune europeo^[2] e alla conseguente elaborazione di principi d'organizzazione pubblica comune alle istituzioni dell'Unione europea e a quelle degli Stati membri^[3], finalizzata a raggiungere “interessi pubblici europei” comuni alle medesime.

Del pari noto è che la disciplina sulla *cooperazione amministrativa* trovi anch'essa i limiti dettati dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità^[4], fermo restando che tale competenza dell'Unione Europea^[5] «non pregiudica l'obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell'Unione, né le prerogative e i doveri della Commissione» (art. 197, § 3, TFUE), trattandosi appunto di legittimazione alla

creazione di modelli integrati d'amministrazione pubblica aperta (art. 298, TFUE)^[6] di cooperazione tra Stati membri e con le istituzioni dell'Unione europea.

Sostegno dell'Unione europea anzitutto agli sforzi degli Stati membri di migliorare la loro *capacità amministrativa* di attuare il diritto dell'Unione (art. 197, § 2, TFUE), in particolare con azioni volte a «*facilitare lo scambio di informazioni*» e di «*funzionari pubblici*», oltreché «*sostenere programmi di formazione*»^[7]. Trattasi di un favore per una scienza e conoscenza comune in Unione europea, il cui sostegno alle amministrazioni pubbliche degli Stati membri vale definizione di piattaforme idonee a realizzare l'interconnessione delle proprie informazioni, ad incremento comune di quelle d'altri, ove l'interconnessione è reale – in *res* – cioè più una necessità comune degli Stati membri, che non invece un obbligo seppure reciproco degli stessi («*Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno*»: art. 197, § 2, TFUE)^[8].

Piattaforme la cui ragione giuridica si è detto «*migliorare la capacità amministrativa*» degli Stati membri nel dar attuazione al diritto dell'Unione (art. 197, § 2, TFUE), ma anche la creazione di una cultura amministrativa comune, favorita dallo scambio dei funzionari pubblici – anche immateriale (si può lavorare a distanza) – e dalla formazione su tali piattaforme dei medesimi, consentendo la diffusione di informazioni e delle migliori pratiche per il perseguimento del comune obiettivo dell'effettività del diritto europeo^[9], ben oltre gli effetti di un'armonizzazione legislativa, esclusa in materia^[10].

Le nuove tecnologie sull'intelligenza artificiale, in particolar le piattaforme comuni di cooperazione amministrativa aprono in sé a *interventi di sostegno* alle amministrazioni degli Stati Membri incrementando la «*capacità amministrativa*» delle medesime anzitutto nell'attuazione del diritto dell'Unione europea^[11] ma soprattutto selezionando e sviluppando quelle pratiche capaci di essere effettive nei diversi territori, nelle diverse culture e strutture degli Stati membri dell'Unione, ergendo la cooperazione ad essenziale strumento per la «*buona amministrazione*»^[12] e per il buon funzionamento dell'Unione Europea al cui fondamento è la «*funzionalità europea delle amministrazioni pubbliche*»^[13].

L'insufficienza istituzionale di un intervento di sostegno può richiedere interventi di coordinamento dell'Unione; si ha completamento invece ove l'Unione interviene ad assolvere a ciò che istituzionalmente non possono

provvedere gli Stati membri neppure con interventi di sostegno o con il suo coordinamento, a cagione del carattere d'insieme che richiede l'intervento, anche al fine rendere prestazioni di qualità europea ai cittadini^[14].

La competenza dell'Unione Europea di ordine generale sulla cooperazione amministrativa «*non pregiudica le altre disposizioni dei trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione*» (art. 197, § 3, TFUE), come la cooperazione doganale (art. 33 TFUE), il coordinamento e la cooperazione tra forze di polizia, autorità giudiziarie e altre autorità competenti con il ravvicinamento delle legislazioni e il riconoscimento dei giudizi in materia penale (artt. 82 ss. TFUE), la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali, salvaguardando le peculiarità dei diversi ordinamenti e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri (artt. 67 e 87 TFUE), o sulla cooperazione in materia fiscale^[15] (artt. 113 e 115 TFUE; dir. 2011/16/UE, e ss.mm., da ult. dir. UE 2023/2226, "DAC8") e civile (art. 81 TFUE), che può favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali al fine di garantire «*l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza*» (art. 113 TFUE)^[16].

2. Adeguatezza e causa giuridica della cooperazione.

Solo organizzazioni dotate di una capacità economico-finanziaria o tecnico professionale adeguata possono assicurare la cura degli interessi loro affidati. Il difetto di capacità determina inadeguatezza dell'organizzazione a svolgere la funzione o il servizio (art. 118, co. 1, Cost.) e s'impone di necessità nelle riorganizzazioni strutturali o nelle redistribuzioni delle funzioni, anche mediante forme di collaborazione tra amministrazioni nel perseguimento dell'interesse pubblico^[17], al fine di evitare che «*inattuazioni sostanziali anche se non formali del diritto europeo*» determinino inefficienze di strutture amministrative, con conseguenti eccessive «*asimmetrie delle attuazioni statali*» del diritto europeo^[18].

Risorse proprie tra cui l'*in house providing* o appunto la *cooperazione amministrativa* con altre pubbliche amministrazioni per l'esercizio comune di funzioni o servizi, non solo d'ambito nazionale ma aperta a rapporti diretti tra amministrazioni appartenenti all'ordinamento di qualsiasi Stato membro e non ultime delle stesse istituzioni europee, poiché tutte – nelle differenti

qualificazioni nazionali – rientrano nella definizione di Partenariato Pubblico-Privato (PPP, *Public-Public-Partnership*; *Partenariat Public Public*; *Partenariato Pubblico Pubblico*)^[19] e da tempo sono chiamate a contribuire alla definizione dell'azione amministrativa pubblica europea^[20].

Si tratta di norme di attuazione del riconosciuto principio di autonomia giuridica (autorganizzazione)^[21] degli enti nazionali, regionali e locali, che le direttive stesse riconoscono espressamente (Dir. 2014/23/UE, cit., art. 2), per liberamente^[22] organizzare l'esecuzione dei propri lavori o servizi in conformità al diritto nazionale e dell'Unione, fermo restando l'osservanza del principio di proporzionalità e di conseguente motivazione delle ragioni che giustificano la scelta^[23].

La cooperazione tra soggetti pubblici è da tempo riferita all'utilizzazione – al valersi – di organi o uffici di altri enti per assolvere funzioni o servizi dell'affidante (testo originario art. 118, Cost.; sindaco ufficiale di governo; anagrafe stato civile, ecc., art. 14 e 54, d.lgs n. 267 del 2000) che mantiene la titolarità con alcuni poteri (indirizzo e coordinamento, avocazione, ricorso amministrativo, controllo) e ha a oggetto la delega dell'esercizio di tutti i compiti di svolgimento delle funzioni compresa l'emanazione dell'atto conclusivo del procedimento, oppure mantenendo a sé quest'ultimo e valendosi – alternativamente o congiuntamente – dello svolgimento delle fasi di avvio sino all'istruttoria completa di un procedimento oppure della fase anche materiale d'esecuzione dell'atto giuridico (sia un atto amministrativo o un contratto).

Quanto ai servizi la cooperazione che ha assunto una speciale denominazione e distinzione ulteriore – convenzionale o strutturale – che è del pari di lunga data e in ragione dell'atto convenzione che disciplina chi svolge l'attività (partenariato convenzionale) che in talune legislazioni (art. 30, d.lgs. n. 267 del 2000) è anche alla base della cooperazione che istituisce una differente organizzazione (partenariato strutturale) che tradizionalmente riconduciamo al consorzio, ma che – con una libertà di forma – si è aperta a soluzioni pensate altrimenti per altre attività (es. d'impresa) o finalità (es. di lucro) come le società, le fondazioni, le associazioni, per trattare di quelle più note in Italia e in altri paesi dell'Ue).

Se la cooperazione strutturale ha normalmente ad oggetto lo svolgimento in comune di attività o parti di essa nelle più differenti configurazioni possibili (solo organi con uffici dotati di personale comandato dai consorzisti; o con dipendenti

propri; con entrate provenienti dai terzi oppure con solo riparto delle spese, trovando causa giuridica nella stessa definizione di cooperazione assoluta in via strutturale, cioè con un'organizzazione comune, con o senza personalità giuridica, diversa è la soluzione per la convenzionale la quale ha ad oggetto lo svolgimento di servizi (o funzioni) d'altri unitamente allo svolgimento di quelli propri.

Disciplina europea sugli appalti e concessioni pone la distinzione tra dentro e fuori l'*in house* e la cooperazione. La prima consente di produrre per sé medesimi la seconda di riunire uno dei due lati dell'incontro tra domanda e offerta: raggruppamenti che si uniscono per fronteggiare meglio l'altro lato di una domanda o di un'offerta^[24].

3. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) per l'integrazione amministrativa europea.

Le direttive su appalti pubblici (sia la c.d. "Classical Directive" (Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 5; sia la c.d. "Utilities Directive", Dir. 2014/25/UE, art. 57, par. 5) affiancano – in totale simmetria alle ATI o RTI del lato offerta – anche modalità di cooperazione lato domanda che prevedono l'istituzione di uno specifico soggetto giuridico congiunto come il *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale* (GECT) nonché altri soggetti istituiti in base al diritto dell'Unione^[25].

Nell'ordinamento europeo i GECT hanno personalità giuridica, sono istituiti per favorire la cooperazione transfrontaliera^[26], transnazionale o interregionale con scambio di esperienze, la costituzione di reti, lasciando alle pubbliche amministrazioni l'individuazione degli strumenti giuridici di cooperazione^[27].

L'integrazione delle funzioni fra livelli territoriali transnazionali ha trovato "complessità" nelle discipline nazionali di istituzione e adesione ai GECT^[28], con intervento dell'Unione Europea volto a semplificare disciplina sulla costituzione e sul funzionamento di tali soggetti giuridici (Reg. 1082/2006/CE, mod. da reg. 1302/2013/UE)^[29]. In assenza di contestazione (che deve essere debitamente motivata)^[30] è acquista l'approvazione tacita (silenzio assenso) delle autorità nazionali competenti, nonché una proroga del termine per l'approvazione del GECT^[31], che può essere istituito da amministrazioni pubbliche (statali e locali), imprese pubbliche, organismi di diritto pubblico e da imprese incaricate della

gestione di servizi di interesse economico generale^[32], di cui possono essere proponenti anche gli Stati e le autorità nazionali, che supera la cooperazione transfrontaliera unicamente tra aree territoriali (regioni, ecc. ...) confinanti^[33], aprendo a forme giuridiche di cooperazione strutturale a rete, anche sull'intero spazio dell'Unione Europea.

Di recente lo sviluppo di piattaforme di cooperazione transfrontaliera pare la prospettiva più promettente. In particolare, può ricordarsi la piattaforma promossa dal Comitato europeo delle Regioni, per rafforzare lo scambio di informazioni e le attività congiunte, a livello, sovranazionale tra i rappresentanti dei GECT. La Piattaforma intende facilitare lo scambio di esperienze operative, nonché la promozione del GECT quale strumento di coesione territoriale per valorizzare i progetti realizzati, sostenendo al contempo l'attività consultiva del Comitato delle Regioni su questioni transfrontaliere^[34].

Per facilitare lo scambio transfrontaliero e superare le criticità che limitano l'effettiva cooperazione europea, è stato inoltre istituito un «*meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*», che si avvale della creazione di «*punti di coordinamento transfrontaliero*» nei diversi Stati membri^[35].

È ormai noto che i gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) pur essendo stati istituiti per facilitare la cooperazione transfrontaliera attraverso la creazione di entità giuridiche operanti oltre i confini nazionali, la loro esperienza non sia stata pienamente sviluppata e soddisfacente. Essi infatti «*non dispongono di poteri normativi atti a eliminare gli ostacoli nei casi transfrontalieri*», emersi in particolare nei settori dei servizi sanitari, della regolamentazione del lavoro, dell'ambito fiscale e dello sviluppo imprenditoriale, nonché a causa delle differenze tra culture amministrative e ordinamenti giuridici nazionali^[36]. Si è dunque proposto che la Commissione europea istituisca un gruppo di lavoro permanente tra tali punti di coordinamento, con l'obiettivo di esercitare «*anche una funzione di prevenzione, al fine di evitare la creazione di nuovi ostacoli giuridici e amministrativi che potrebbero derivare da nuove legislazioni nazionali, nonché dal recepimento non coordinato delle direttive dell'UE nel diritto nazionale, e di sensibilizzare i legislatori in merito al loro impatto transfrontaliero*»^[37].

Per ciascun GECT da realizzarsi, la stipulazione della convenzione di

cooperazione^[38] individua obiettivi, durata e condizioni di scioglimento, nonché modalità di svolgimento dell'attività, il diritto applicabile tra quello dello Stato Membro di sede legale^[39] o di svolgimento dell'attività, che può avere ad oggetto la realizzazione di programmi UE^[40] o di cooperazione^[41] anche non finanziati dall'UE (Reg. 1082/2006/CE, considerando n. 7) inclusa la cooperazione per la realizzazione di appalti o servizi pubblici^[42], mentre l'organizzazione interna è demandata allo statuto dell'ente^[43].

Nell'ambito della cooperazione territoriale sostenuta dall'Unione Europea si possono distinguere i GECT che si occupano di "programmi" con un contenuto ampio e trasversale^[44] rispetto a quelli riferiti a "progetti" di cooperazione^[45], in relazione a materie o oggetti sia specificatamente individuati come "azioni" di cooperazione, sia di interesse trasversale, a lungo periodo o altro anche per la realizzazione transfrontaliera di attività progettuali e di pianificazione con impatto a lungo termine per le comunità^[46]. In alcuni casi, la costituzione di un GECT rappresenta la formalizzazione e il consolidamento di reti di cooperazione già avviate, che, se adeguatamente sviluppate, possono confluire in una struttura giuridica stabile, assicurando un modello organizzativo per la gestione integrata delle iniziative comuni^[47].

Quanto alla forma giuridica, la relativa scelta si compie con l'istituzione del GECT che reca la disciplina giuridica applicabile di diritto pubblico^[48] o privato e il regime delle responsabilità dell'ente (limitata o illimitata)^[49].

Negli appalti pubblici i GECT possono contribuire alla cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici tradizionali (Stato ed Enti territoriali), ma anche tra organismi di diritto pubblico, in specie tra amministrazioni aggiudicatrici di Stati Membri differenti (Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 5) che consentano di sviluppare l'organizzazione e l'attività dei soggetti giuridici competenti (centrali di committenza con possibilità di travalicare i limiti territoriali)^[50].

Tale disciplina è integrata dalle norme europee in materia di diritto internazionale privato (Dir. 2014/24/UE, considerando 73), che consentono di scegliere di applicare un diritto diverso anche alla fase di esecuzione del contratto, che, come noto, non rientra nell'ambito dell'applicazione delle direttive europee, così favorendo una integrazione tra ordinamenti giuridici e stimolando una "concorrenza" nella scelta del diritto applicabile.

I modelli di cooperazione amministrativa possono sviluppare ulteriori forme di

cooperazione orizzontale anche “di secondo livello” con la conclusione di accordi^[51] o istituzionali ove le centrali di committenza siano un GECT o anche tra GECT omologhi per la realizzazione di strategie comuni per l’attuazione dello spazio amministrativo europeo nel settore dei contratti pubblici, assicurando efficienza, qualità ed integrità ai cittadini europei con la condivisione dei rischi connessi all’innovazione^[52].

La causa giuridica della cooperazione non è di scambio, ma associativa, non solo verso un fine comune o cointeressenza, ma nel senso di attrazione d’altri alla propria sfera organizzativa, coordinandosi per fini comuni ma soprattutto per raggiungere una capacità, cioè quell’adeguatezza organizzativa necessaria a svolgere una determinata attività, assumendo legami istituzionali di medio periodo, che, se anche formalmente oggetto di rapporti convenzionali, non sono affatto occasionali ma professionali (art. 2082, 2247, c.c.).

4. La cooperazione nella tradizione ottocentesca e le reti d’organizzazione all’avvento dell’intelligenza artificiale.

I processi di fusione, o incorporazione di enti, non sempre hanno avuto successo, riguardando talora un numero relativamente limitato (così le fusioni di comuni rispetto al totale)^[53], talaltra con maggiore successo (es. sanità)^[54], talora ideando *non* soluzioni (es. province), comunque dovendo affrontare una lunga fase successiva di riorganizzazione.

Che si tratti di modelli organizzativi risalenti lo si comprende leggendo le *Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza* di fine Ottocento (l. 17 luglio 1890, n. 6972), le quali definiscono in alternativa alle fusioni, che comportano l’estinzione degli enti di provenienza, modelli d’organizzazione cooperativa variamente definiti, in cui concentrare alcuni compiti, lasciando ai costituenti o partecipi funzioni differenti a seconda del tipo prescelto.

Nelle *Congregazione di carità*, nei *Raggruppamenti* o *Gruppi d’Istituzioni*, con maggiore evidenza nei *Consorzi* e nelle *Federazioni*, gli enti che li costituiscono o ne divengono partecipi mantengono in base ai rispettivi ordinamenti i propri patrimoni separati e distinte le amministrazioni (artt. 61 e 61a, co. 3, 61c, co. 5, l. n. 6972 del 1890, cit.) a beneficio di coloro cui erano destinate (art. 61, prima frase, l. n. 6972 del 1890, cit.). Per le *Congregazioni* e i *Gruppi* deve risultare negli

inventari, nei bilanci e nei conti, la separazione e speciale erogazione (art. 61, seconda frase, l. n. 6972 del 1890, cit.)

La *Congregazione di carità* (artt. 54-57, l. n. 6972 del 1890, cit.) può essere istituita per concentrare le attività delle istituzioni (soprattutto elemosiniere) per una più efficace attività di assistenza e di beneficenza, semplificando e rendendo più economica l'amministrazione e il controllo^[56].

L'affinità degli scopi degli enti legittima il *Raggruppamento d'istituzioni* detto anche *Gruppo d'istituzioni* (art. 58, l. n. 6972 del 1890, cit.), oppure l'erezione in *Consorzio* (artt. 61 a e 61 b, l. n. 6972 del 1890, cit.) che è ente morale (art. 61, co. 3, l. n. 6972 del 1890, cit.) e se i fini sono identici le istituzioni possono essere fuse con il medesimo procedimento di *Raggruppamento* (art. 58, co. 4, l. n. 6972 del 1890, cit.).

Nel *Raggruppamento d'istituzioni* o *Gruppo d'istituzioni* l'unica gestione degli enti stessi è affidata – sulla base di un regolamento organico – a un consiglio d'amministrazione incaricato di provvedere all'esecuzione di tutti gli obblighi speciali dei singoli statuti (art. 58, co. 2, l. n. 6972 del 1890, cit.),

Il *Consorzio* è istituito per *erogare insieme* la beneficenza, anche fondando istituti di ricovero, o per *condividere* locali e personale stipendiato. Ai consorziati resta la personalità giuridica.

La *Federazione* (art. 61 c, l. n. 6972 del 1890, cit.) è istituita per *coordinare e integrare* le diverse forme d'attività degli enti federati, o *per la gestione comune degli acquisti o servizi, non escluso l'intero patrimonio*. Statuto e regolamento disciplinano scopi, durata e funzionamento (art. 61c, co. 4, l. n. 6972 del 1890, cit.).

Consorzio e *Federazione* cessano alla scadenza o per esaurimento dei fini; per la cessazione facoltativa occorre la deliberazione di tutti i partecipi, espresso mediante regolari deliberazioni delle rispettive amministrazioni^[56] (art. 61b, co. 4, 61c, co. 8, l. n. 6972 del 1890, cit.).

Come si vede una pluralità istituzionale che negli enti locali si è articolata – oltre il consorzio e la convenzione (artt. 30 e 31, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) – nella *Comunità montane* (art. 27, d.lgs. n. 267 del 2000), in quelle *isolane* o di *arcipelago* (art. 29, d.lgs. n. 267 del 2000), nelle *Unioni di comuni* (art. 32, d.lgs. n. 267 del 2000, cit.), molto più di recente si parla di *reti multiententi* o *multiservizi*^[57].

Trattasi di soluzioni organizzative che hanno cercato di mettere a fattore comune la gestione degli acquisti di beni e servizi, delle infrastrutture tecnologiche, delle attività di gestione del personale (interno e esterno) e dei flussi finanziari, della programmazione e controllo dell'attività, con un impatto positivo *atteso* sia sulla diminuzione dei costi, sia sulla qualità dei servizi agli utenti, sicché la rete si struttura nei flussi che in essa si affermano e che assumono interesse, non tanto come comportamenti di individui, ma di gruppi o comunità per la periodicità che li connota e che si è ormai scoperto non è casuale, studiata come dato organizzato oggettivamente (*data analysis* o *big data*)^[58], secondo andamenti necessitati dalle interazioni che nel tempo selezionano comportamenti organizzati.

La rete come organizzazione ha trovato recente enunciazione nel diritto privato nelle reti d'impresa^[59], ma da tempo è struttura organizzativa della ricerca scientifica e delle professioni che sono normalmente organizzati a rete nelle università o nelle città^[60] e tra le une e le altre, con dimensione locale e potenzialmente globale. Perciò si può dire che ciascun ricercatore o professionista è un punto-rete per ogni utente o avente diritto ad una libera scienza: riferimento in loco, ma anche ovunque siano collocati i primi, che sono raggiunti per tramite della tecnologia o di altri professionisti^[61], per prestazioni più specializzate o al contrario per ritornare o passare a quelle più semplici.

Tra organizzazioni si distinguono vari tipi di reti (*network interaziendali*^[62], o *interorganizzativi*^[63]; reti burocratiche, proprietarie o corporate, interistituzionali o sociali, ecc.)^[64], con variazioni che dipendono molto dal settore di riferimento^[65], ma l'elemento comune è una relazione organizzativa tra coloro che restano sostanzialmente o formalmente organizzazioni terze, così – tra le imprese – i fornitori e relativi subfornitori, altre imprese che operano nelle stesse aree, con *partnership, joint ventures, gruppi societari* nei limiti consentiti dalla disciplina antitrust^[66].

L'organizzazione è struttura che per essere effettiva deve essere *adeguata* (art. 118, co. 1, Cost.), come mezzo per perseguire i fini istituzionali che l'ordinamento ha affidato alle cure di un'istituzione pubblica, con attenzione ad ogni momento in cui l'attività istituzionale ha da essere compiuta (presupposto dell'azione).

Inadeguatezza dell'organizzazione ai fini e disarmonia con la realtà in cui l'ente si trovi ad operare (t1, t2, t3, ecc.) che determina nel primo caso un cattivo

andamento dell'amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.), nel secondo l'ineffettività e infine dell'irrilevanza dell'ente nell'ordinamento di riferimento.

La rete è anzitutto una relazione rilevante tra enti o parti di essi, che può essere unilaterale o reciproca, variamente qualificata tra una pluralità di punti rete – enti o uffici – che hanno assunto tra essi almeno una relazione di *complementarietà*. Si tratta normalmente di relazioni tra tipologie di organizzazioni altamente differenziate, ma, anche ove siano omogenee, la complementarietà è data dall'attribuzione a ciascun partecipe di una (reciproca) maggiore capacità, con affermazione di economie di scala o come più di recente è stato detto di capacità all'ente per beni e servizi (c.d. *interrelazioni tangibili*)^[67] o di capacità di ottenere o sviluppare conoscenza (c.d. *interrelazioni di conoscenza*)^[68] le organizzazioni di produttori (di merci, di capitali o di servizi), tra cui assume rilievo l'esercizio di libera scienza che ha nelle università il proprio luogo d'elezione^[69].

La relazione di complementarietà segna l'appartenenza alla rete e l'apporto di ciascuno al suo interno, ove ciascuno – seppure in un tempo dato e secondo la configurazione assunta dalla rete – è rilevante per gli altri appartenenti^[70]. Dall'esterno la relazione di complementarietà è vista normalmente come un'organizzazione unitaria, mentre all'interno della rete si possono individuare un unico centro o una pluralità di essi, ma resta il carattere rilevante che vi sono, e ciascuno può avere, tanti punti di vista quanti sono i poli che caratterizzano la relazione medesima (ad es. centro-periferia nelle città), consentendo a ciascuno di apprezzare l'appartenenza alla rete da tale punto di vista, che per ciò solo è insostituibile in quanto complementare, cioè ove l'uno completa, integra, l'altro^[71], definendo la rete in ambito pubblico come parte della relazione di cooperazione tra enti pubblici (artt. 6 e 197 TFUE).

La peculiarità delle reti, rispetto alle altre forme articolate e presenti sin dall'Ottocento, è l'assenza di una disciplina pubblica, che non tarderà a venire, ma che consente attraverso gli strumenti d'intelligenza artificiale di rilevare comportamenti ripetuti e periodici che danno consistenza della relazione a rete anche formalmente^[72].

Le tecnologie – e l'intelligenza artificiale in particolare – consentono di percepire esattamente i dati che sono disponibili alla Pubblica Amministrazione per assumere le sue decisioni, ma altresì di cogliere il dato istituzionale rivelato dalle

sue decisioni^[73] .

Se il tipo di Amministrazione Pubblica può essere rilevato dall'insieme delle sue decisioni, dai suoi comportamenti nel tempo, in altre parole dal suo "andamento" (art. 97, co. 2, Cost.), appare in sé non più eludibile lo studio sistematico dell'amministrare pubblico, delle sue istituzioni, e dunque del suo "agire" in rete, per il tramite dell'intelligenza artificiale^[74] .

Si tratta della più straordinaria occasione di conoscenza, dunque, per potere rivisitare criticamente e definire l'adeguatezza degli enti ed uffici pubblici, così come comprovata *ex post* da anni di esercizio delle funzioni o di erogazione dei servizi pubblici: un progresso che è utile a legittimare la titolarità di funzioni proprie (art. 118 Cost.), sia come enti in sé, sia considerati come riuniti in convenzione, consorzi, o altre strutture a "rete"^[75] .

5. La cooperazione amministrativa negli Spazi europei di dati

In tale prospettiva diviene essenziale una raccolta ed elaborazione accurata ed omogenea dei dati ed a tal fine si vanno sviluppando forme di cooperazione proprio per la raccolta e le forme di uso e analisi dei dati tramite piattaforme digitali che trovano fondamento nella funzione di «*scambio di informazioni*» tra amministrazioni, strumentale al rafforzamento della «*capacità amministrativa*» e all'attuazione effettiva del diritto dell'Unione (art. 197, § 2, TFUE). Si tratta di un'evoluzione che investe lo strumento giuridico dello «*scambio di informazioni*», che si realizza nella dimensione digitale dello scambio e della condivisione dei dati (che dovrebbero essere puliti ed omogenei), mediante standard comuni e sistemi di interoperabilità tecnica e giuridica^[76] .

Le nuove piattaforme europee consentono di avviare una cooperazione informativa effettiva, che permette ai soggetti pubblici di operare su basi conoscitive comuni, su differenti settori strategici, secondo una progressiva realizzazione di «*Spazi di dati*» (quali l'energia, l'agricoltura, la sanità e la mobilità^[77]), volti a rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni europee e la collaborazione con soggetti privati per finalità di interesse pubblico^[78] . La disciplina europea, con il Regolamento europeo sui dati, prevede specifiche regole per l'accesso ai dati detenuti da soggetti privati su richiesta di enti e

pubbliche amministrazioni, configurando un “diritto di accesso” che legittima richieste di ostensione dei dati in ragione di un interesse pubblico preminente, legato a «*necessità eccezionali*».^[79] A seguito della ricezione di tali dati, si configura un dovere per le amministrazioni di cooperare, mediante lo scambio dei medesimi con altre amministrazioni ed enti pubblici, al fine di perseguire le finalità di interesse pubblico, nonché di poterli «*condividere [...] a fini di ricerca o a fini di elaborazione, produzione e divulgazione di statistiche ufficiali*»^[80].

Tali spazi, pertanto, «*mirano a superare gli ostacoli giuridici e tecnici alla condivisione dei dati tra le organizzazioni, combinando gli strumenti e le infrastrutture necessari e affrontando le questioni relative alla fiducia, ad esempio mediante norme comuni*»^[81] elaborate per i diversi settori strategici.

Ad esempio, il sistema *Once Only Technical System*, previsto dal Regolamento europeo sullo sportello digitale unico (*Single Digital Gateway*) dovrebbe consentire alle amministrazioni nei diversi Stati membri di acquisire automaticamente dati da altre amministrazioni nazionali, eliminando oneri documentali per cittadini e imprese^[82]. Inoltre, attraverso il portale “*Your Europe*”, il Regolamento prevede l’istituzione di uno sportello unico volto a fornire a cittadini e imprese informazioni sul mercato unico, accesso centralizzato ai servizi di assistenza e strumenti di feedback sugli ostacoli eventualmente riscontrati, riconoscendolo come «*priorità per i diritti dei cittadini dell’Unione*»^[83].

L’obiettivo è la realizzazione graduale di spazi di dati relativi al patrimonio culturale, ai settori produttivi, energetico e manifatturiero, ai servizi finanziari, al turismo, alle comunità sostenibili e alla mobilità, nonché agli appalti pubblici e alla sanità, ove la svolta significativa è rappresentata dalla trasformazione digitale, trasversale a tutti gli ambiti di attività amministrativa, che permette la raccolta ed analisi dati e dell’attività amministrativa su piattaforme digitali. Interoperabilità e analisi dati permettono di immaginare scenari finora impensabili nello sviluppo dell’offerta di servizi pubblici, come quelli di cura e assistenza in risposta alla domanda e ai bisogni di salute, come evidenziato nel Regolamento sullo Spazio europeo dei dati sanitari (*European Health Data Space*), di recente introduzione^[84], inserendosi in una strategia europea più ampia anche volta a promuovere la coesione e il mercato interno^[85].

In particolare, nello Spazio europeo dei dati sanitari si riconosce la salute come interesse primario che trova garanzia anche nella dimensione di accesso ai dati

sanitari, di cui si agevola la libera circolazione, la condivisione e il riutilizzo da parte dei pazienti, degli enti di ricerca e delle pubbliche amministrazioni^[86]. Diritto all'accesso al dato che pare confermato dalla giurisprudenza del giudice europeo, che al principio della libera circolazione dei pazienti ha da tempo associato anche la libera disponibilità di farmaci sul mercato, ma anche la protezione dei dati relativi alla salute attraverso decisioni orientate a tematiche connesse, mirando a garantire il diritto di erogare e ricevere prestazioni sanitarie. Ciò in considerazione della nozione di «*sanità pubblica*» elaborata a livello sovranazionale, che riflette una duplice attenzione alla condizione di salute individuale e collettiva, compresi gli indicatori sullo stato di salute dei pazienti, i fattori determinanti del rischio, le informazioni sulla domanda di assistenza sanitaria e i dati relativi alla spesa e al finanziamento nel settore sanitario^[87].

L'obiettivo è superare gli ostacoli all'utilizzo e alla condivisione dei dati sanitari, consentendo un uso più agevole e transfrontaliero da parte dei titolari del dato stesso e per le connesse attività di cura, di ricerca e di *policy*, così contribuire alla realizzazione di una «*Unione europea della salute*»^[88]. Tutela della salute e collegamento con l'accesso ai dati sanitari all'interno di uno spazio europeo configurano, da un lato, un accesso digitale generalizzato esteso alle informazioni sanitarie per un «*uso primario*»^[89] da parte del titolare dei dati, e dall'altro, un «*uso secondario*» per finalità diverse dalla cura diretta dei pazienti, quali la libera ricerca scientifica, ipotizzandosene l'utilizzo anche da parte di amministrazioni non erogatrici di servizi sanitari, come centrali di committenza o buyer specializzati, ad esempio nella programmazione delle procedure di gara pubblica, finalizzata all'elaborazione di strategie di efficienza e innovazione per la selezione di fornitori innovativi^[90].

L'evoluzione digitale su piattaforme della cooperazione amministrativa si realizza, infatti, mediante la creazione di uno Spazio europeo dei dati anche sugli appalti pubblici^[91] quale infrastruttura operativa e abilitante dell'integrazione del mercato europeo e della concorrenza, superando i limiti che hanno sinora caratterizzato l'attuazione della disciplina europea in materia^[92].

Si richiede un'evoluzione della funzione appalti verso sistemi di e-procurement integrati in cui la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici si sviluppi non più limitatamente alla condivisione occasionale di risorse o competenze, ma si realizzi stabilmente attraverso piattaforme digitali certificate, abilitate da

strumenti e rilevazioni digitali, fondate su dati strutturati e interoperabili, riferiti sia agli operatori economici sia all'intero ciclo di vita dei contratti^[93].

Ciò apre alla possibilità di sviluppare piattaforme digitali che consentano di realizzare appalti congiunti transfrontalieri a livello europeo, attraverso l'applicazione di un "28esimo" regime giuridico (basato, ad esempio, sul Regolamento finanziario dell'UE), per rispondere a esigenze di approvvigionamento strategico e favorire l'innovazione^[94].

Un sistema di piattaforme di e-procurement coordinate che, quindi, potrebbero sviluppare cooperazioni rafforzate per acquisti congiunti in specifici settori, ove l'analisi di mercato lo evidenzia come opportuno. Da qui si potrebbero elaborare contratti-tipo e strategie di procurement settoriali. Tale evoluzione richiede di strutturare piattaforme conformi alla disciplina europea, concepite come reti tra Big buyers pubblici^[95], con la possibilità per le amministrazioni appartenenti alla rete di aderire ad accordi quadro o a sistemi dinamici di acquisizione. Tali piattaforme potrebbero costituire uno strumento efficace per ampliare l'accesso e aprire i mercati anche alle piccole e medie imprese^[96] nei settori strategici, come quello sanitario^[97]. Un'evoluzione digitale che favorisce la cooperazione amministrativa tra enti pubblici anche di paesi Membri differenti e non solo transfrontalieri, e, consentendo di tracciare le attività dei privati riduce fortemente gli spazi per scelte opportunistiche, così aprendo a nuove forme di collaborazione e fiducia digitale verso il comune obiettivo di realizzazione dell'interesse comune e della collettività^[98].

1. Per tutti: E. Chiti, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, 45 ss.; C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, *ivi*, 256 ss.; O. Porchia, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Zanichelli, Bologna, 2008; L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2007; R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. pubbl., Agg.*, Utet, Torino, 2017, 191-208; R. Cavallo Perin, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in R. Cavallo Perin, A. Police, F. Saitta (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Vol. I, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa in Italia*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 8 ss.
2. M.P. Chiti, *Introduzione. Lo Spazio amministrativo europeo*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato*

- di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2012, 19 ss.; Id., *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure*, Briefing note realizzato per il Parlamento UE, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2010. Cfr. di recente: G. Della Cananea, L. Parona, *Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging “Common Core”?*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2, 2024, 324 ss. Si v. J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European public law*, 2, 2012, 285 ss., nonché Id., *European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon: introductory remarks*, Briefing note realizzato per il Parlamento UE, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2011.
3. Cfr. A.H. Turk, *Judicial Review of Integrated Administration in the EU*, in H.C.H. Hofman, A.H. Turk (a cura di), *Legal Challenges in EU Administration Law*, Edward Elgar Cheltenham, 2009, 218; D. Deirdre Curtin, *Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, in *European Law Journal*, 4, 2007, 523 ss.; M. Lottini, *From “Administrative Cooperation” in the Application of European Union Law to “Administrative Cooperation” in the Protection of European Rights and Liberties*, in *European Review of Public Law*, vol. 18, Iss. 1, 2012, 129 ss.
 4. Artt. 6 e 197 TFUE. Cfr. F. Lafarge, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, in *European Review of Public Law*, 4, 2010, 597 ss. Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, considerando n. 105, ove afferma che la mancanza di cooperazione tra gli Stati membri comporta la proliferazione delle norme o la duplicazione dei controlli che può essere sfruttata da operatori disonesti per evitare le verifiche o eludere le norme nazionali applicabili ai servizi; cfr. P. Sutherland, *The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge*, Report presented to the Commission by the High Level Group on the functioning of the Internal Market, (commonly called the Sutherland Report), 28 ottobre 1992, in relazione alla necessità di «enforcing the rules through partnership».
 5. Art. 6 TFUE; Commissione UE, *Commission staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities (‘public-public cooperation’)*, 4 ottobre 2011, SEC(2011) 1169 final. Cfr. J. Wiggen, *Public Procurement Law and Public-Public cooperation: reduced flexibility but greater legal certainty ahead? A note on the Commission’s Staff Working Paper on the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities and proposal for a new directive*, in *Public Procurement Law Review*, 5, 2012, NA225-NA233.
 6. P. Craig, *A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence*, in *European Review of Public Law*, 3, 2013, 503; F. Cortese, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, 2012, in <http://www.astrid-online.it/>, 3 e in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 168; J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 287.
 7. Si v. Commissione UE, *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion*, *European Institute of Public Administration, Hertie School of Governance and Ramboll*,

Measuring public administration – A feasibility study for better comparative indicators in the EU, Publications Office of the European Union, 2018, in cui propone la sperimentazione di indicatori comparabili e *data-based* per misurare performance e capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni europee, superando i limiti attuali di interoperabilità e inclusione statistica.

8. Tra le iniziative europee volte a promuovere strumenti interoperabili tra le pubbliche amministrazioni, si ricordano il programma “*Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens*” (IDABC Programme, 2005-2009) e il successivo programma “*Interoperability Solutions for European Public Administrations*” (ISA, 2015-2020) entrambi sperimentati e sostenuti dalla Commissione europea. Su tali esperienze si v. R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, in F. Merloni, A. Pioggia (dir.), *European Democratic Institutions and Administrations*, Giappichelli, Torino, 2018, 265 ss. Queste linee d'intervento sono state recentemente riprese e rilanciate nella Comunicazione della Commissione europea del 25 ottobre 2023 sul *Rafforzamento dello Spazio amministrativo europeo* (ComPAct), COM(2023) 667 final, in cui si identificano tre ambiti strategici (competenze, digitale, transizione verde) finalizzati a rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni attraverso reti di cooperazione, piattaforme digitali di interscambio dei dati e sistemi informativi interoperabili, considerati essenziali «*per il buon governo e per l'efficacia dell'azione dell'UE e degli Stati membri*». A tali indirizzi strategici dà attuazione il piano operativo realizzato dalla Direzione generale per il Sostegno alle riforme strutturali della Commissione europea (*DG Reform*), *Implementation plan for the Commission Communication on Enhancing the European Administrative Space* (ComPAct), Brussels, 15 aprile 2024. Evoluzione che pare di rilievo nel quadro dello “Spazio amministrativo europeo”, su cui: M.P. Chiti, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione nella intersezione del diritto nazionale e del diritto europeo*, in R. Cavallo Perin, Gabriella M. Racca (a cura di), *Le Responsabilità per gli Illeciti degli Enti Pubblici*, Torino, in corso di pubblicazione.
9. D.U. Galetta, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 6, 2009, 1689 ss.
10. S. Cassese, *Concentrazione e dispersione dei poteri pubblici*, in *Studi in onore di Biscaretti di Ruffia*, I, Giuffrè, Milano, 1987, 155. F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1, 1993, 21 ss.; C. Franchini, *Les notions d'administration indirecte et de coadministration*, in J.B. Auby, J. Dutheil De La Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 245 ss.; V. Bachelet, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957, 23.
11. Artt. 6 e 197 TFUE. Cfr. F. Lafarge, *Administrative Cooperation between Member States*

- and Implementation of EU Law*, cit., 597 ss.
12. E. Chiti, *Il principio di buona amministrazione*, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Giuffrè, Milano, 2005, 39 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2007, 49 ss.; A. Romano Tassone, *I 'diritti' tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2008, 715 ss.; M. Cartabia, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2010, 221 ss.; D.U. Galetta, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, in *Dir. amm.*, 3, 2010, 601 ss.; J. Ponce Solé, *EU law, global law and the Right to Good Administration*, in E. Chiti, B.G. Mattarella (a cura di), *Global Administrative Law and EU Administrative law. Relationships. Legal issues and Comparison*, Springer, London, 2011, 133 ss.; J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 285 ss. Sull'evoluzione del diritto a una "buona amministrazione digitale": D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *federalismi.it*, 7, 2022, 103 ss.; D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, *Evolving AI-based Automation. The Continuing Relevance of Good Administration*, in *European Law Review*, 6, 2023, 617 ss.; R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *Intelligenza artificiale e responsabilità della pubblica amministrazione*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, II Ed., Giappichelli, Torino, 2025, 333.
 13. Artt. 6 e 197 TFUE. F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano 2011, 140 e 141. M. Macchia, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 94, ove si precisa che la capacità di dare effettiva attuazione al diritto europeo supera il «formale ossequio della legge» giungendo alla definizione di una «coesione tra il diritto e la realtà sociale». Cfr. E. Chiti, *Il Trattato di Lisbona. 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130. La cooperazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2010, 221, ove si afferma che l'art. 197 TFUE sembra porre «una nuova attenzione 'costituzionale' alla questione delle capacità delle amministrazioni nazionali», qualificando l'effettività dell'attuazione «questione di interesse comune» e riconoscendo che deve essere garantita da un sistema di cooperazione a livello europeo.
 14. D.U. Galetta, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: «Paradise Lost?»*, Giappichelli, Torino, 2009, passim; M.P. Chiti, *Introduzione. Lo Spazio amministrativo europeo*, cit., 26-27; M. Macchia, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune»*, cit., 109. Cfr. J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 294, ove si evidenzia il carattere "volontario" della cooperazione disciplinata dall'art. 197 TFUE con attribuzione all'Unione Europea la funzione di sostenere gli Stati Membri per «migliorare la loro capacità amministrativa di

attuare il diritto dell'Unione» (art. 197, § 2, TFUE) contribuendo a garantirne l'effettività. Più di recente: R. Cavallo Perin, C. Jacod, C. Perrone, *I servizi pubblici con intelligenza artificiale*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, cit., 109 ss. in cui si evidenzia come l'integrazione di nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale nei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri prospetti un'evoluzione verso uno Spazio europeo dell'istruzione, con l'istituzione di un hub sull'educazione digitale (*European Digital Education Hub*), di un centro risorse *Support, Advanced Learning and Training Opportunities* (SALTO) e di gruppi di lavoro settoriali, tra cui quello sull'istruzione digitale (*Digital Education: Learning, Training and Assessment – DELTA*), nonché con iniziative europee per la condivisione delle pratiche educative, come la piattaforma SELFIE e iniziative divulgative quali il *Digital Education Hackathon*.

15. Di recente si veda: Corte di giust., sentenza 29 luglio 2024, C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers e a. c. Premier ministre/Eerste Minister*, ECLI:EU:C:2024:639, che ha confermato la compatibilità della direttiva 2011/16/UE, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/822 in materia di obblighi di comunicazione dei meccanismi fiscali transfrontalieri, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel quadro del rafforzamento della cooperazione amministrativa tra Stati membri in ambito fiscale. Cfr. Corte giust., sentenza 6 ottobre 2020, C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois c. B* (C-245/19), e *État luxembourgeois c. B,C,D,F.C.*, ECLI:EU:C:2020:795, sul diritto del detentore delle informazioni a un ricorso effettivo (art. 47 CDFUE) avverso la decisione che gli impone di trasmettere dati fiscali a un altro Stato membro.
16. Speciale è la disciplina posta dal Trattato dei rapporti fra la Corte dei Conti e gli organismi di controllo nazionali degli Stati membri, ove la cooperazione degli Stati membri può essere attivata con la comunicazione dell'«*intenzione di partecipare all'audit*» (art. 287 TFUE, *ex art.* 248 del TCE), con notevole differenza fra un controllo ad opera di funzionari “stranieri” o con la partecipazione dei funzionari nazionali, su cui R. Cavallo Perin, *Le nuove prospettive del ruolo della Corte dei Conti italiana nel sistema delle istituzioni*, in *La cooperazione fra Corte dei Conti europea e Corte dei Conti italiana. Esame comparato delle metodologie e dei procedimenti di controllo*, Roma, 27-6-2008, Corte dei Conti, 2009, 45-52.
17. Commissione UE, Comunicazione del 3 marzo 2010, Europa 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo. Di recente: Commissione UE, Comunicazione del 25 ottobre 2023, *Rafforzamento dello spazio amministrativo europeo (ComPAct)*, COM(2023) 667 final, cit.
18. D. Sorace, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 82 ss.
19. Commissione UE, *Documento di lavoro del 4-10-2011, della DG Mercato interno e servizi concernente l'applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici (“cooperazione pubblico-pubblico”)*.

20. Artt. 5, 6 e 197 TFUE, su cui supra par. 1.
21. Non vi è obbligo di liberalizzare o esternalizzare i servizi d'interesse economico generale (Parere del Comitato economico e sociale europeo del 26 aprile 2012 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione COM(2011) 897 – 2011/0437 COD). Direttiva 2014/23/UE, cit.; Carta Europea delle autonomie locali, del 15 ottobre 1985, art. 2, ratificata in Italia con l. n. 439/1989, artt. 1-3.
22. A seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23 *bis*, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008, nonchè della incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, l'*in house* ritorna ad essere oggi disciplinato dai principi e dalle norme di dettaglio dell'U.E. Cons. St., 30 settembre 2013, n. 4832; Cons. St., 11 febbraio 2013, n. 762; Corte. Cost., sent. 26 gennaio 2011, n. 24; *amplius* R. Cavallo Perin, *Il modulo "derogatorio": in autoproduzione o in house providing*, in H. Bonura, M. Cassano (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Giappichelli, Torino, 2011, 119-135; Id., *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities*, in P.L. Portaluri (a cura di), *L'integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 23-40. Cfr. di recente, la previsione del "Principio di auto-organizzazione amministrativa" nell'art. 7 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici* che afferma, nel rispetto della disciplina del Codice ed europea, l'autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni nell'esecuzione di lavori e nella prestazione di beni e servizi, secondo i modelli dell'autoproduzione, l'esternalizzazione e la cooperazione. In particolare, Sul ricorso all'*in house* nei servizi pubblici locali si v. l'art. 17, d.lgs. n. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).
23. Cons. St., 22 gennaio 2015, n. 257; Cons. St., 30 settembre 2013, n. 4832; Cons. St., 11 febbraio 2013, n. 762.
24. Sulla distinzione funzionale tra cooperazione amministrativa e *in house providing*: R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, cit., 265 ss. Sull'evoluzione sovranazionale dei contratti pubblici: G. M. Racca, C. R. Yukins (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, in J.B. Auby (dir.), *Droit Administratif / Administrative Law Collection*, Bruylant, Bruxelles, 2019. Sulle strategie digitali e di innovazione della funzione appalti, nell'ordinamento italiano: G.M. Racca, S. Ponzio, *La scelta del contraente come funzione pubblica: in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 1, 2019, 33 ss.; R. Cavallo Perin, M. Lipari, G.M. Racca (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2022; A. Corrado, E. Griglio, G.M. Racca (a cura di), *La digitalizzazione dei contratti pubblici. Manuale delle nuove procedure telematiche. Piattaforme, fiducia e innovazione*, in L. Carbone, F. Caringella, M. Giustiniani, G. Rovelli (dir.), *Collana ItaliAppalti*, Dike Giuridica, Napoli, 2025.
25. R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e*

servizi pubblici, cit., 1485. Art. 39, par. 5, Direttiva 2014/24/UE «*Se più amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri hanno istituito un soggetto congiunto comprendendo i gruppi europei di cooperazione territoriale di cui al reg. (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, o altri soggetti istituiti in base al diritto dell'Unione, le amministrazioni aggiudicatrici che partecipano, con una decisione dell'organo competente del soggetto congiunto, si accordano sulle norme nazionali applicabili alle procedure d'appalto di uno dei seguenti Stati membri: a) le disposizioni nazionali dello Stato membro nel quale il soggetto congiunto ha la sua sede sociale b) le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui il soggetto congiunto esercita le sue attività*». Dall'introduzione nel 2006, nell'Unione europea risultano esser stati istituiti 88 GECT tra diverse autorità locali, regionali e nazionali e altri enti. Si v. di recente: Comité européen des régions, *Liste des groupements européens de coopération territoriale*, 14 avril 2025. Si v. R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *European Joint Cross-border Procurement and Innovation*, in G. M. Racca, C. R. Yukins (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., 108; R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, cit., 265 ss.

26. Regolamento 2006/1082/CE del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale, (GECT); Commissione UE, *European Territorial Cooperation. Building Bridges Between People*, settembre 2011. Si v. L. Lanzoni, *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2, 2011, 503 ss.; V. Cocucci, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, *ivi*, 3-4, 2008, 891 ss.; 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*, *ivi*, 1, 2009, 17 ss.
27. Nella politica di coesione sono prioritari sia l'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione" (es. Fondo Europeo di Sviluppo Regionale; il FSE Fondo Sociale Europeo, denominato dal 2021 Fondo sociale europeo Plus (FSE+); il Fondo di Coesione, nonché il Fondo per una transizione giusta, istituito dal Regolamento (UE) 2021/1056, relativo agli obiettivi di neutralità climatica, ambiti interessati dalle risorse aggiuntive previste nell'ambito del Piano per la ripresa NextGenerationEU, istituito con il Regolamento (EU) 2021/2106) sia l'obiettivo dei programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (finanziati dal FESR., Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Mentre il Regolamento (UE) 2021/1060 stabilisce disposizioni comuni sul FESR il Regolamento (UE) 2021/1058 stabilisce disposizioni relative agli obiettivi specifici e all'ambito di applicazione del

CERIDAP

- sostegno del FESR. Cfr. Regolamento 2021/1059/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.
28. Parlamento UE, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, luglio 2015, 36-37; Committee of the Regions, *Conclusions of the Committee of the Regions about the Joint Consultation. The Review of Regulation (EC) 1082/2006 on the European Grouping of Territorial Cooperation*, 2010.
 29. Complessità evidenziate dal Parlamento UE, Risoluzione dell'11 settembre 2018 sul rafforzamento della crescita e della coesione nelle regioni frontaliere dell'UE (2018/2054(INI)), nonché Risoluzione del 15 settembre 2022 sulle regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea (2021/2202(INI)).
 30. Regolamento 2013/1302/UE, art. 4, par. 3 «Lo Stato membro decide, per quanto riguarda l'approvazione, entro un periodo di sei mesi dalla data di ricezione di una notifica a norma del paragrafo 2. Se lo Stato membro che ha ricevuto la notifica non solleva obiezioni entro tale periodo, la partecipazione del membro potenziale e la convenzione si considerano approvate»; ciò a condizione che almeno lo Stato membro in cui la sede legale della proposta del GECT sarebbe situato approva formalmente la convenzione. R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, cit., 1487.
 31. Da tre a sei mesi. Questa estensione è motivata dal fatto che l'attuale periodo di tre mesi è stata raramente rispettata e rappresenta un ostacolo alla creazione di nuovi GECT.
 32. Regolamento 2006/1082/CE, art. 3, come modificato dal Regolamento 2013/1302/UE. L'approvazione della partecipazione ad un GECT composto da organismi di diritto pubblico, da parte delle autorità competenti a livello nazionale, richiede la presentazione alle autorità nazionali competenti di una proposta di convenzione del GECT, in cui è richiesta l'indicazione delle attività che lo stesso è chiamato a svolgere. In Italia, la Legge Comunitaria del 2008, l. n. 88/2009 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008), pubblicata nella G.U. n. 161 del 14 luglio 2009, ha previsto norme sulla procedura di autorizzazione nazionale della partecipazione ad un GECT, che dovranno però essere adattate in funzione della rinnovata disciplina europea del GECT ad opera di un nuovo regolamento.
 33. Esempi di tali accordi sono stati all'inizio il *Karlsruhe agreement* (1997), *Mainz agreement* (1998), *Isselburg-Anholt agreement* (1991) e il *Benelux agreement* (1986).
 34. Si v. le iniziative relative alla “Piattaforma transfrontaliera europea”: <https://cor.europa.eu/it/node/441>.
 35. Commissione UE, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, Strasburgo, 12 dicembre 2023, COM(2023) 790 final,

- 2018/0198(COD), in particolare, artt. 4 e 5. In base alla Proposta di regolamento, tali «punti di coordinamento transfrontaliero dovrebbero fungere da “sportelli unici” per gli iniziatori e costituire i loro punti di contatto preferenziali nel rispettivo Stato membro».
36. Commissione UE, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, cit., cons. 3. Si v. già: Commissione UE, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell’UE*, Bruxelles, 20 settembre 2017, COM(2017) 534 final, ove si evidenziano i progressi compiuti nel trasformare tali regioni da aree prevalentemente periferiche in poli di crescita e opportunità. Nondimeno, la Comunicazione sottolinea i persistenti ostacoli, di natura giuridica e non solo, che permangono in tali contesti, con particolare riferimento ai servizi sanitari, alla forza lavoro, alla gestione delle frontiere, nonché agli ambiti fiscale e commerciale. L’obiettivo dichiarato è quello di consentire che «le regioni frontaliere possano aumentare il loro contributo al benessere socioeconomico dei cittadini dell’UE, diventando laboratori viventi dell’integrazione europea, a beneficio dei territori europei e dei loro abitanti».
37. Comitato europeo delle Regioni, *Meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero - Lo strumento di facilitazione transfrontaliera*, Parere espresso nella 160^a sessione plenaria del 17 e 18 aprile 2024, COTER-VII/037.
38. Reg. 2006/1082/CE, art. 8 come mod. dal Regolamento 2013/1302/UE. La convenzione precisa: la denominazione del GECT e la sua sede sociale; l’estensione del territorio in cui il GECT può espletare i suoi compiti; l’obiettivo e i compiti del GECT; la durata del GECT e le condizioni del suo scioglimento; l’elenco dei membri del GECT; l’elenco degli organi del GECT e le rispettive competenze; il diritto applicabile dell’Unione e quello nazionale dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale ai fini dell’interpretazione e dell’applicazione della convenzione; il diritto applicabile dell’Unione e quello nazionale dello Stato membro in cui operano gli organi del GECT; le disposizioni circa la partecipazione di membri di paesi terzi o dei PTOM, se del caso compresa l’identificazione del diritto applicabile qualora il GECT svolga compiti in paesi terzi o in PTOM; il diritto applicabile dell’Unione e quello nazionale direttamente pertinente alle attività del GECT svolte secondo i compiti specificati nella convenzione; le norme applicabili al personale del GECT nonché i principi che disciplinano le disposizioni relative alla gestione del personale e alle procedure di assunzione; le disposizioni circa la responsabilità del GECT e dei suoi membri; le opportune disposizioni in materia di riconoscimento reciproco, anche per quanto riguarda il controllo finanziario della gestione dei fondi pubblici; le procedure di adozione degli statuti e di modifica della convenzione. I compiti del GECT sono definiti dalla Convenzione approvata dai suoi membri. La loro delimitazione, punto delicato di bilanciamento tra le aspirazioni delle Regioni e l’integrità della sovranità e del controllo statale, viene specificata da numerose disposizioni ma resta nel complesso aperta a processi di cooperazione estesi e progressivi. I membri possono decidere all’unanimità di demandare l’esecuzione dei compiti ad uno dei suoi membri. S. Carrea, *La disciplina del*

CERIDAP

gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi, in *Dir. com. int.*, 3, 2012, 611 ss.

39. Entro 10 giorni lavorativi dalla registrazione o dalla pubblicazione della convenzione e degli statuti nel paese in cui il GECT ha la sede legale, il GECT lo notifica al Comitato delle regioni (CdR), che mantiene un registro dei GECT. Il CdR trasmette poi le informazioni all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, che pubblica un avviso nella Gazzetta ufficiale annunciando l'istituzione del GECT.
40. Commissione UE, *Note for guidance on the funding of joint EDF-ERDF projects 2014-2020*, 2014, cfr. art. 159 TFUE.
41. Su disciplina istituzione e funzionamento: Reg. 2006/1082/CE, come mod. dal Regolamento 2013/1302/UE, in vigore dal 22 giugno 2014.
42. In generale, ha membri in almeno due Stati membri, anche se sono previste norme specifiche quando sono coinvolti paesi vicini e paesi e territori d'oltremare.
43. Reg. 2006/1082/CE, art. 9 come modificato dal Regolamento 2013/1302/UE. Lo Statuto individua i contratti di lavoro; i contributi finanziari, le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio, le competenze degli organi e relativo funzionamento; le procedure decisionali e lingua/e di lavoro; il numero di rappresentanti dei membri negli organi pertinenti; procedure d'assunzione del personale; designazione di un revisore dei conti indipendente esterno; le procedure di modifica del proprio statuto. L'assemblea è costituita dai rappresentanti degli enti e un direttore rappresenta il GECT, che redige la proposta di bilancio annuale sulla base della legislazione del paese ove ha sede sociale (Reg. 2006/1082/CE, art. 11, mod. da Regolamento 2013/1302/UE).
44. Si v. l'esperienza del GECT "*Eurocidade Porta da Europa*", con sede a Vilar Formoso (in Portogallo), costituito tra enti locali portoghesi e spagnoli (Almeida, Ciudad Rodrigo, Fuentes de Oñoro e Vilar Formoso) per promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e il contrasto allo spopolamento nell'area transfrontaliera, attraverso iniziative congiunte e gestione integrata delle risorse.
45. Si v. Il GECT "*Future Paths*" costituito nel 2023 tra enti locali della Slovenia (tra cui Ljubljana, Novo Mesto e Škofljica) e della Croazia (Karlovac e Zagreb), insieme a società ferroviarie nazionali, con l'obiettivo di promuovere la mobilità sostenibile e lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria transfrontaliera, favorendo la coesione e sviluppo economico territoriale. Si v. <https://www.future-paths.eu/en>.
46. Si v. l'esperienza del GECT GO (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale istituito nel 2011 tra il Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (Slo) e Občina Šempeter-Vrtojba (Slo)), che ha elaborato e attuato una metodologia unitaria di pianificazione territoriale per tre città transfrontaliere, grazie ad una delibera adottata congiuntamente dai tre comunali riuniti in forma congiunta. Si v. i dettagli del progetto al link: <https://euro-go.eu/it/>. In particolare, il GECT, in qualità di stazione appaltante, ha avviato un'indagine di mercato per raccogliere preventivi, finalizzati a un affidamento diretto, in base alla legge italiana, del servizio *di realizzazione della piattaforma digitale*

transfrontaliera e multilingue “GO! 2025 BORDERLESS WIRELESS”, dedicata a promuovere eventi, servizi e informazioni nell’ambito del progetto Capitale europea della Cultura 2025 per Nova Gorica e Gorizia.

47. Si veda il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale “Euro Contrôle Route” (ECR EGTC), istituito nel 2024 con sede a Rijswijk (Paesi Bassi), quale esito dell’esperienza di coordinamento, avviata sin dal 1994 dai Paesi Benelux per armonizzare i controlli sul trasporto stradale e migliorare la sicurezza sulle strade europee, e oggi configurato come piattaforma di cooperazione e scambio tra le autorità di controllo stradale degli Stati membri dell’UE. Dati su: <https://www.ecr-egtc.eu/>. Si v. inoltre l’esperienza del GECT “Alpine Pearls”, esito della progressiva evoluzione di una rete di cooperazione transfrontaliera avviata nel 2006 tra località turistiche alpine di Germania, Austria, Slovenia e Italia e formalizzata nel 2022 come GECT, che promuove attività di interesse comune su una piattaforma dedicata alla mobilità sostenibile e al turismo responsabile nell’arco alpino. Si v. <https://www.alpine-pearls.com/it>.
48. Committee of the Regions, *EGTC Monitoring Report 2012, 2013*, ove si segnala che la maggiore parte dei GECT costituiti siano soggetti giuridici di diritto pubblico.
49. Reg. 2006/1082/CE, art. 12, modificato dal reg. 2013/1302/UE. Un GECT è responsabile dei suoi debiti. In caso di insolvenza i membri sono responsabili in funzione del proprio contributo (fissato negli statuti). È possibile, tuttavia, costituire un GECT “a responsabilità limitata” (includendo la dizione nella denominazione) a patto che almeno uno dei propri membri sia un organismo a responsabilità limitata.
50. Regolamento 2013/1302/UE, § 8; § 11; § 24. Si v. R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *European Joint Cross-border Procurement and Innovation*, in G. M. Racca, C. R. Yukins (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., 93 ss.
51. Si veda Regolamento 2013/1302/UE, considerando n. 5: «*Ai sensi del regolamento (CE) n. 1082/2006, i GECT godono in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dal diritto nazionale di detto Stato membro, ivi compresa la possibilità di concludere accordi con altri GECT o con altre entità giuridiche allo scopo di realizzare progetti comuni di cooperazione per garantire, fra l’altro, un funzionamento più efficiente delle strategie macroregionali ivi compresa la possibilità di concludere accordi con altri GECT o con altre entità giuridiche allo scopo di realizzare progetti comuni di cooperazione per garantire, fra l’altro, un funzionamento più efficiente delle strategie macroregionali*». Seppur per profili di interesse diversi, pare utile richiamare anche: Corte giust., sentenza 28 maggio 2020, C-796/18, *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH c. Stadt Köln*, ECLI:EU:C:2020:395 in cui si chiarisce l’ambito applicativo dell’art. 12, par. 4, della Direttiva 2014/24/UE. In particolare, la Corte ha precisato che un accordo di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, che preveda la cessione gratuita di un *software* e l’impegno reciproco a condividere gratuitamente i successivi sviluppi, integra un appalto pubblico soggetto alla disciplina della Direttiva qualora comporti obblighi e vantaggi economici reciproci, anche non monetari, ravvisandosi in tal caso un «*nesso sinallagmatico tra la prestazione e il*

corrispettivo», che esula dall'obiettivo della cooperazione istituzionale. Nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale era stata sollevata nell'ambito di una controversia tra una società informatica e la città di Colonia, relativa a un accordo stipulato tra quest'ultima e il Land Berlin per la cessione gratuita di un software destinato al coordinamento delle operazioni dei vigili del fuoco e per la cooperazione nello sviluppo e nell'implementazione di ulteriori funzionalità informatiche. Pur prevedendo la gratuità della cessione, l'accordo stabiliva una specifica «forma di condizionalità», consistente nel «far evolvere la versione iniziale del software [...]» attraverso un «continuo adattamento di tale sistema alle esigenze» degli enti coinvolti. La condivisione e la cessione del *software*, pertanto, non risultavano prive di controprestazione, anche perché l'accordo prevedeva che tali ulteriori adattamenti fossero oggetto di specifico incarico e finanziamento separato, circostanza che, secondo la Corte evidenzia l'esistenza di un interesse economico sotteso alla cessione e condivisione del *software*.

52. Più in generale, come esempio di cooperazione amministrativa tra centrali d'acquisto, si v. il progetto HAPPI (*Healthy Ageing Public Procurement of Innovations*) che rappresenta una esperienza pionieristica di appalto pubblico congiunto innovativo a livello europeo nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute, la cui elaborazione è stata sviluppata da un consorzio di *partner* europei composto da organizzazioni pubbliche di acquisto, esperti nel settore dell'innovazione e degli appalti pubblici e istituzioni accademiche. Tra i *partner* figura EHPPA, associazione di diritto francese (legge 1° luglio 1901 e decreto 16 agosto 1901) costituita tra centrali di committenza operanti nel settore sanitario, con l'obiettivo di promuovere la cooperazione amministrativa tra acquirenti pubblici europei, l'individuazione di soluzioni innovative e lo scambio di *best practices*. In base al proprio statuto, EHPPA può operare come centrale di committenza europea a favore delle amministrazioni appaltanti in Europa, aprendo così la prospettiva a evoluzioni in rete e sinergie tra acquirenti pubblici nei diversi ordinamenti nazionali, al fine di agevolare la funzione di *procurement* in ambito sanitario. Sul tema v. S. Ponzio, *Joint Procurement and Innovation in the new EU directive and in some EU-funded projects*, in *Ius Publicum Network Review*, 2, 2014; G.M. Racca, *Digital Transformation in Healthcare Procurement*, in *Healthmanagement.org – Medical Devices and AI regulations*, vol. 23, Issue 2, 2023, 98 ss. Si v. inoltre per il Progetto HAPPI: <https://www.masterseiic.it/happi/>.
53. L. Gambi, F. Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche in Italia e territorio*, Il Mulino, Bologna 1995; P. Dogliani, O. Gaspari (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma, 2003, spec. 126 ss.
54. Nelle teorie organizzative l'attenzione è rivolta alla analisi delle reti come forma intermedia tra il mercato e l'organizzazione (Williamson 1987, Grandori 1989, Soda 1998); negli studi di strategia importante è il contributo offerto dalle reti in termini di consolidamento del vantaggio competitivo e di creazione del valore (Porter 1986, Norman Ramirez 1995, Parolini 1997).

55. Sicuramente ove si tratti d'istituzioni con rendita netta non superiore a 20.000 lire, o a beneficio di Comuni con meno di 10.000 ab., o manchi l'amministrazione e la rappresentanza per difetto dell'atto di fondazione (art. 56, l. n. 6972 del 1890, cit.).
56. La federazione facoltativa può inoltre sciogliersi in seguito a deliberazione della maggioranza degli'istituti interessati, o di uno di essi, se siano due soltanto, e in ogni caso con l'approvazione del Sottoprefetto, del Prefetto competente o del Ministro dell'interno, secondo le distinzioni fatte nel secondo comma del presente articolo.
57. Tra le prime sulla correlazione tra organizzazioni a rete e cooperazione amministrativa: D.U. Galetta, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, cit., 1689 ss.
58. A sostegno della oggettività, prevedibilità e riproducibilità dei flussi e della proprietà di *self-organization* dei sistemi complessi si veda A. Laszlo Barabasi, *Network Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016; per l'applicazione della *big data analysis* quale strumento di governo del territorio si veda R. Kitchin, *The real time city? Big data and smart urbanism*, in *GeoJournal*, 79, 2014, 1 ss.; L. M.A. Bettencourt, *The uses of big data in cities*, in *Big Data*, 2, 2014, 12 ss.; S. Ranchordas, A. Klop, *Data-driven regulation and governance in smart cities*, in A. Berlee, V. Mak, E. Tjong Tjin Tai (a cura di), *Handbook on Data Science and Law*, E. Elgar, Cheltenham, 2018; sul cambiamento di paradigma della conoscenza promosso dalla *big data analysis* si veda A. Simoncini, S. Suweis, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2019, 87 ss.; J. Cowls, R. Schroeder, *Causation, correlation and Big data in social science research*, in *Policy & Internet*, 4, 2015, 447 ss.; nonché R. Kitchin, *Big data, new epistemologies and paradigm shifts*, in *Big data & society*, 1, 2014.
59. Disciplina introdotta con l'art. 3, comma 4-ter, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, conv. con l. 9 aprile 2009, n. 33: «*Con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa*».
60. Sulla città come rete delle reti e ordinamento degli ordinamenti: R. Cavallo Perin, *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, 365-383 e poi in C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020, 353 ss.; Id., *L'accessibilità e la libertà delle periferie*, in, M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 169 ss.; F. Giglioni, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, 268 ss.

61. Per tutti: G. Antonelli e G. Cappiello, *Smart Development in Smart Communities*, London-New York, Routledge, 2016; A. Predieri e M. Morisi, *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli, 2001, 233 ss.
62. Sono istituite per scambio di risorse, esperienze e *know how*, per il consolidamento della posizione competitiva tra diverse tipologie di enti (es. ospedali per acuti e strutture di lungodegenza e riabilitazione), da studi di professionisti a centri specializzati (es. diagnostica strumentale).
63. Che vedono confermata l'autonomia strategica e operativa delle singole organizzazioni, per tutti: G. Soda, *Reti tra imprese. Modelli e prospettive per una teoria del coordinamento tra imprese*, Carocci, Bologna, 1999.
64. Per gli studi aziendali: R. Lombardi, *Le reti d'impresa in economia aziendale: Profili critici e interpretativi*, Giappichelli, Torino, 2015; per il settore sanitario si veda: M. Meneguzzo, *Strategie e gestione di reti di aziende sanitarie*, Egea, Milano, 1996; B. Gagliardi, *Il modello a rete come principio d'organizzazione per l'adeguatezza in sanità*, in *Dir. amm.*, 3, 2024, 761 ss.; per il diritto del lavoro: T. Treu, *Trasformazioni delle imprese: reti di imprese e regolazione del lavoro*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 2012, 7 ss.; M.T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2015.
65. In sanità si distinguono (*Health care Advisory Board*, 1995; Lega 1999) *Alleanze di programma a livello di territorio*, *Comitati di raccordo interorganizzativo*, *Accordi per la gestione comune dei servizi e la contrattazione con terzi*, *Fusioni virtuali e holding di gruppo*, *Fusione completa in unica proprietà*.
66. Sulla teoria dei gruppi come limite antitrust: A. Catricalà, E. Gabrielli (a cura di), *I contratti nella concorrenza*, Utet giuridica, Torino, 2011.
67. Per la catena del valore si veda: M.E. Porter, *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, NY, 1985; network che acquistano in modo coordinato beni o servizi, sino alla gestione di stock e magazzini: L. Buccoliero, M. Meneguzzo, *Allearsi per comprare. Strategie di acquisto delle reti di aziende sanitarie*, Egea, Milano, 1999; oppure legate alle funzioni di supporto (interrelazioni di infrastruttura) per servizi all'ente: amministrazione e contabilità, finanza, programmazione e controllo, sistemi di promozione e sviluppo della qualità (es. *audit e total quality management*), logistica, gestione e redistribuzione degli spazi, trasporti e comunicazioni, gestione immobiliare, tecnologica ed impiantistica; concorsi e la definizione dei profili professionali con uffici di contrattazione decentrata: con sistemi premianti ed incentivanti percorsi di carriera, formazione e aggiornamento del personale, procedimenti disciplinari e dismissione.
68. Ricerca e sviluppo, a processi sperimentali, a protocolli e linee guida, all'introduzione di logiche di *case management e disease management*, sino alla mobilità e alla rotazione degli operatori nei network, con differenziazione tra *poli ed antenne*.
69. *Amplius*: R. Cavallo Perin, *L'università come istituzione di libera scienza*, in *Dir. amm.*, 3, 2023, 549 ss.

70. Così nella rete elettrica che consente di prelevare più energia dal sistema unicamente perché al contempo altri ne cedono l'eccesso: L. Munford, *La cultura delle città*, Einaudi, Torino, 1999, 467.
71. Ad esempio, nel rapporto centro-periferia di una città: il centro è ricco e agiato mentre la periferia povera e disagiata; il centro è sicuro e la periferia insicura; al contrario dal punto di vista della periferia: il centro è costoso e le periferie accessibili e aperte alle diversità; il centro è formale e monoculturale e la periferia è plurima. A. Ciuffetti, *Immagini delle periferie nel romanzo italiano del Novecento*, in R. Giannantonio (a cura di), *Racconti e città. Tra prosa e architettura*, Franco Angeli, Milano, 2015, 335; P. Ciorra, *La fine delle periferie. XXI secolo*, in *Enc. Treccani*, 2010, 235 ss.; P. Di Biagi, *La periferia pubblica: da problema a risorsa per la città contemporanea*, in A. Belli (a cura di), *Oltre la città. Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli, 2006; F. Martinelli, *Periferie sociali: estese, diffuse*, Liguori, Napoli, 2004; R. Ingersoll, *Sprawl town. Cercando la città in periferia*, Meltemi, Roma, 2004; S. Albertazzi, B. Maj, R. Vecchi, *Periferie della storia. Il passato come rappresentazione nelle culture omcoglotte*, Quodlibet, Macerata, 2004; A. Spagnoletti, in A. Massafra (a cura di), *Centri e periferie nello Stato napoletano del primo Ottocento*, Meridiana, Bari, 1988, 379; G. Levi, *Centro e periferia di uno Stato assoluto*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1985.
72. R. Cavallo Perin, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, in R. Cavallo Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Pisa, 14-15 giugno 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 41 ss.
73. R. Cavallo Perin, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. Amm.*, 2, 2020, 305 ss.; Id., *La digitalizzazione e l'analisi dati*, in R. Cavallo Perin, M. Lipari, G. M. Racca (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2022, 119 ss.
74. R. Cavallo Perin, *Adeguatezza amministrativa e intelligenza artificiale come requisiti di buona amministrazione*, in A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P. P. Italia, V. Manzetti (a cura di), *IV Convegno di contabilità pubblica. Atti Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica*, Venezia, 16-18 dicembre 2021, 2023, 689 ss.
75. R. Cavallo Perin, *Pubblica Amministrazione, identità personale e obblighi di gestione*, in L. M. Macho, G. Piperata (a cura di) *Rehabilitacion urbana y proteccion del patrimonio cultural. Reformas administrativas e intervenciones para la resiliencia y la recuperacion economica. Actas del XXII Congreso Italo-Espanol de Profesores de Derecho Administrativo, in memoriam del profesor Luciano Vandelli*, Madrid, Aranzadi, 2024, 503 ss.
76. Si v. Commissione UE, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, Bruxelles, 19.2.2020 COM(2020) 66 final, 19, in cui si evidenzia l'obiettivo europeo di: «finanziare l'istituzione di spazi interoperabili comuni di dati a livello dell'UE in settori strategici».

77. La strategia europea per i dati (Commissione UE, COM(2020) 66 final) pone l'obiettivo di realizzare un mercato unico europeo attraverso la realizzazione di spazi comuni dei dati in diversi settori. Strumenti attuativi sono il *Data Governance Act* (Regolamento (UE) 2022/868) e il *Data Act* (Regolamento (UE) 2023/2854) che indicano le modalità e strumenti giuridici per superare le barriere giuridiche e tecniche alla condivisione dei dati nello spazio europeo e specialmente nei settori di attività amministrativa, come già indicato nella Direttiva sul riutilizzo dei dati pubblici (Direttiva (UE) 2019/1024) e nel Regolamento sul principio "once-only" (Regolamento di esecuzione (UE) 022/1463). L'obiettivo è la realizzazione di spazi di dati, come lo spazio comune europeo di dati per l'agricoltura (Proposta di Regolamento per quanto riguarda la trasformazione della rete d'informazione contabile agricola in una rete d'informazione sulla sostenibilità agricola, Bruxelles, 22.6.2022 COM(2022) 296 final, 2022/0192(COD). Si v. R. Cavallo Perin, voce *Agricoltura*, in *Enc. dir., I tematici, III, Le funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 24 ss. Obiettivo esteso ad altri ambiti strategici, come il patrimonio culturale (Raccomandazione (UE) 2021/1970 della Commissione del 10 novembre 2021 relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale, 12 novembre 2021), per il settore energetico (Comunicazione della commissione sulla Digitalizzazione del sistema energetico - Piano d'azione dell'UE, Brussels, 18.10.2022 COM(2022) 552), nel settore finanziario (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un quadro per l'accesso ai dati finanziari, Bruxelles, 28.6.2023, COM(2023) 360 final. In altri settori, come il turismo (Commissione UE, *Verso uno spazio comune europeo dei dati sul turismo: promuovere la condivisione dei dati e l'innovazione nell'ecosistema turistico*, Bruxelles, 20.7.2023 C(2023) 4787 def) e la mobilità (Commissione UE, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, Bruxelles, 9.12.2020, COM(2020) 789 final), la Commissione è intervenuta a specificare gli obiettivi di realizzazione, tra cui anche il settore appalti (Commissione UE, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto*, 2023/C 98 I/01). Sul tema si v. R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, in *Riv. Dir. Pub. Com.*, 6, 2016, 1457 ss.; G.M. Racca, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. Amm.*, 1, 2017, 101 ss.; R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, cit., 265 ss. Si v. Commissione UE, *Una strategia europea per i dati*, cit., 5, ove si chiarisce come l'obiettivo di «creare uno spazio unico europeo di dati – un autentico mercato unico di dati». Cfr. Commissione UE, *Commission Staff Working Document on Common European Data Spaces*, Brussels, 24 gennaio 2024 SWD(2024) 21 final. Di recente è stato approvato, nel settore sanitario, il Regolamento (UE) 2025/327 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2025, sullo spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il Regolamento 2024/2847, che prevede l'istituzione di un quadro giuridico e tecnico

CERIDAP

comune per l'accesso, lo scambio e il riutilizzo sicuro dei dati sanitari elettronici nell'UE, distinguendo tra uso primario e secondario dei dati. L'attuazione avverrà gradualmente dal 2025 al 2034, al fine di garantire interoperabilità, sicurezza e tutela dei diritti degli interessati.

78. Art. 14, Regolamento 2023/2854/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), che prevede l'«*Obbligo di mettere a disposizione i dati sulla base di necessità eccezionali*». *In base al cons. 63, «per necessità eccezionali si intendono circostanze imprevedibili e limitate nel tempo, a differenza di altre circostanze che potrebbero essere pianificate, programmate, periodiche o frequenti*», come specificato nell'art. 15 («*Necessità eccezionale di utilizzare i dati*»).
79. Art. 14, Regolamento 2023/2854/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati).
80. Cons. 70, Regolamento 2023/2854/UE.
81. Commissione UE, *Una strategia europea per i dati*, cit., 19.
82. Il sistema *Once Only Technical System* (OOTS) è previsto dal Regolamento 2018/1724/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012. Si chiarisce (cons. 44) che «*L'applicazione transfrontaliera del principio 'una tantum' dovrebbe comportare che i cittadini e le imprese non siano costretti a fornire gli stessi dati alle pubbliche amministrazioni più di una volta e dovrebbe essere altresì possibile utilizzare tali dati su richiesta dell'utente ai fini del completamento delle procedure in linea transfrontaliere che coinvolgono utenti transfrontalieri. Per l'autorità competente di emissione, l'obbligo di utilizzare il sistema tecnico per lo scambio automatizzato di prove tra Stati membri diversi dovrebbe applicarsi soltanto laddove le autorità emettono legalmente nel loro Stato membro prove in un formato elettronico che rende possibile tale scambio automatizzato*». Si v. in particolare l'art. 14 (Sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove e applicazione del principio «*una tantum*»).
83. Cons. 2, Regolamento 2018/1724/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, cit. Cfr. anche Commissione UE, Relazione della Commissione del 24 gennaio 2017 «Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico – Relazione sulla cittadinanza dell'UE 2017», (COM(2017)0030).
84. Regolamento 2025/327/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2025 sullo Spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il regolamento (UE) 2024/2847, pubblicato nella G.U.UE il 5 marzo 2025.
85. Commissione UE, *Una strategia europea per i dati*, cit., 5, ove si chiarisce come l'obiettivo di «*creare uno spazio unico europeo di dati – un autentico mercato unico di dati*». Cfr.

CERIDAP

- Commissione UE, *Commission Staff Working Document on Common European Data Spaces*, cit.
86. Regolamento 2025/327/UE sullo Spazio europeo dei dati sanitari. Si v. in particolare gli artt. 3 e s., sull'uso primario, e gli artt. 50 e s., sull'uso secondario dei dati. Si v. R. Cavallo Perin, *L'interesse delle collettività alla tutela della salute*, in *Dir. amm.*, 3, 2024, 752 ss.
 87. Si veda l'art. 3(1), lett. c) del Regolamento 2008/1338/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativo alle statistiche comunitarie in materia di sanità pubblica e di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, ove si definisce la "sanità pubblica" come l'insieme di «*elementi relativi alla salute, ossia lo stato di salute, morbilità e disabilità incluse, i determinanti aventi un effetto su tale stato di salute, le necessità in materia di assistenza sanitaria, le risorse destinate all'assistenza sanitaria, la prestazione di assistenza sanitaria e l'accesso universale ad essa, la spesa sanitaria e il relativo finanziamento e le cause di mortalità*».
 88. Commissione UE, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo spazio europeo dei dati sanitari*, approvata con emendamenti dal Parlamento UE il 15 aprile 2024.
 89. La definizione di «*uso primario*» dei dati sanitari elettronici, contenuta nell'art. 2, lett. d), del Regolamento 2025/327/UE, sullo Spazio europeo dei dati sanitari, si riferisce al «*trattamento dei dati sanitari elettronici per la prestazione di assistenza sanitaria al fine di valutare, mantenere o ripristinare lo stato di salute della persona fisica cui si riferiscono tali dati, comprese la prescrizione, la dispensazione e la fornitura di medicinali e dispositivi medici, nonché per i pertinenti servizi sociali, amministrativi o di rimborso*». A garanzia del corretto impiego primario si prevede l'istituzione di una «*infrastruttura transfrontaliera per l'uso primario dei dati sanitari elettronici personali*» (Sezione III) che opera come «*piattaforma centrale di interoperabilità per la sanità digitale («LaMiaSalute@UE MyHealth@EU»)* per fornire servizi volti a favorire e agevolare lo scambio di dati sanitari elettronici personali tra i punti di contatto nazionali per la sanità digitale degli Stati membri» (art. 23(1)). Il Regolamento dedica all'uso primario dei dati sanitari tutto il Capo II, che disciplina sia i «*Diritti delle persone fisiche in relazione all'uso primario dei loro dati sanitari elettronici personali e relative disposizioni*» (Sezione I) sia previsioni sulla «*Governance relativa all'uso primario*» (Sezione II). Particolari previsioni sono dedicate ai «*Sistemi di cartelle cliniche elettroniche e applicazioni per il benessere*» (Capo III, Sezione I), con particolare attenzione alle «*Interazione con il diritto dell'Unione in materia di dispositivi medici, dispositivi medico-diagnostici in vitro e sistemi di IA*» (art. 27).
 90. L'art. nell'art. 2, lett. e), del Regolamento UE 2025/327 sullo spazio europeo dei dati sanitari, definisce l'«*uso secondario*» come «*il trattamento dei dati sanitari elettronici per le finalità indicate al capo IV del presente regolamento, che sono diverse dalle finalità iniziali per le quali tali dati sono stati raccolti o prodotti*».
 91. Commissione UE, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto*, 2023/C 98 I/01.

92. Corte dei conti europea, Appalti pubblici nell'UE. *Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011-2021, relazione speciale 28/2023*, 25 ottobre 2023 e le successive *Risposte della Commissione europea alla relazione speciale della Corte dei conti. Appalti pubblici nell'UE. Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011-2021*, 28 novembre 2023.
93. G.M. Racca, *La "fiducia digitale" nei contratti pubblici tra piattaforme e data analysis*, in *Ist. del Federalismo*, 2, 2023, 357 ss.
94. G.M. Racca, S. Ponzio, *Prossime sfide per la riforma dei contratti pubblici in Europa: digitalizzazione e cooperazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2, 2024.
95. Si v. l'iniziativa "Big Buyers Working Together" (BBWT) della Commissione europea che promuove la collaborazione tra acquirenti pubblici con un forte potere d'acquisto per promuovere l'innovazione e la sostenibilità negli appalti pubblici. Il progetto istituisce dieci Comunità di Pratica (CoP) incentrate su settori strategici, in cui i membri condividono le competenze, si confrontano con gli attori del mercato e sviluppano strategie di acquisto congiunte: i) Cantieri a emissioni zero (ZECS); ii) Veicoli elettrici pesanti (HDEV); iii) Edilizia Circolare (CC); iv) Pannelli solari sostenibili; v) Mobilità; vi) Digitale; vii) Sociale; viii) New European Bauhaus; ix) Efficienza sanitaria; x) Sostenibilità dell'assistenza sanitaria.
96. Commissione UE, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The EU Startup and Scaleup Strategy. Choose Europe to start and scale*, Brussels, 28 maggio 2025, COM(2025) 270 final.
97. G.M. Racca, *The challenges of collaborative procurement in the healthcare sector*, in *World Hospitals and Health Services*, vol. 47, 1, 2011, 18 e ss.; più recentemente, Ead., *Digital Transformation in Healthcare Procurement*, in *HealthManagement.org*, vol. 23, Issue 2, 2023, 98 ss.
98. G. M. Racca, *La trasformazione digitale sovranazionale dei contratti pubblici*, in A. Corrado, E. Griglio, G. M. Racca (a cura di), *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, Napoli, Dike Giuridica, 2025, 7 ss.; G.M. Racca, S. Ponzio, *Prossime sfide per la riforma dei contratti pubblici in Europa: digitalizzazione e cooperazione*, in *Ius Publicum Network Review*, forthcoming. Si v. i documenti elaborati dal gruppo di ricerca dell'Università di Torino nell'ambito delle consultazioni promosse dalla Commissione europea per la riforma delle direttive sugli appalti pubblici (Ref. Ares (2024)8928678; Feedback reference no. F3525461) e sulla proposta di Regolamento che istituisce lo *European Business Wallet* (Ref. Ares(2025)3928207; Feedback reference no. F3565847).