

La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana

Francesco M. Lazzaro

Sommario

1. *La cooperazione transnazionale fra le Regioni europee: brevi cenni introduttivi.* – **2.** *La cooperazione regionale transnazionale nel diritto comunitario: l'iniziativa INTERREG III e le caratteristiche del contributo delle Regioni alla sua gestione.* – **3.** *La cooperazione transnazionale vista sotto il profilo del diritto interno: l'iniziale problema della carenza di norme costituzionali e la giurisprudenza della Consulta in materia. Il superamento della lacuna normativa e l'attuale disciplina di settore.* – **4.** *La collaborazione transnazionale delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale 3/2001.* – **5.** *Conclusioni.*

1. La cooperazione transnazionale fra le Regioni europee: brevi cenni introduttivi

Il programma comunitario di cooperazione transnazionale e transfrontaliero fra Regioni ⁽¹⁾ persegue l'integrazione "dal

(1) La Comunità non è mai divenuta a una definizione ufficiale di Regione: a ciò soccorrono altre indicazioni, formulate dai soggetti rappresentativi degli interessi regionali e locali e dalle altre organizzazioni sovranazionali.

Con la Dichiarazione sul regionalismo (Basilea, 4 dicembre 1996), l'Assemblea delle Regioni d'Europa ha fornito un contributo importante all'individuazione della Regione nel contesto internazionale: essa sarebbe "l'ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico, riconosciuto nella Costituzione o in un provvedimento legislativo che ne garantisca l'autonomia, l'identità, le competenze e la forma organizzativa".

Pur non essendo stata adottata dal Consiglio d'Europa, la Carta europea dell'autonomia regionale apporta un ulteriore e significativo contributo al problema dell'individuazione del concetto di Regione, anche in relazione a quanto emerso in

basso” e valorizza l’approccio *networking* fra i soggetti coinvolti: nell’accrescere le relazioni internazionali fra enti *sub* statali, esso pone le basi per una rete di comunicazioni e informazioni permanente e specialistica. D’altronde, come rilevato dal Comitato delle Regioni, “i crescenti problemi economici, ambientali e sociali [...] esigono risposte nuove, finalizzate non soltanto ad un ulteriore rafforzamento delle autonomie e ad un aumento delle risorse finanziarie, amministrative e tecniche, ma anche all’elaborazione di nuovi orientamenti per uno sviluppo sostenibile e per una cooperazione transnazionale tra le Regioni che possa configurarsi come apprendimento e soluzione dei problemi” (2).

Da un lato, dunque, la cooperazione fra Regioni nel diritto comunitario assolve al compito “di superamento in comune di questioni comuni”, escludendo interventi verticistici e autoritativi in favore di processi decisionali fondati sulla reciprocità

sede comunitaria e alla definizione fatta propria dall’Associazione delle Regioni d’Europa nella Dichiarazione sul regionalismo. Gli Stati membri del Consiglio d’Europa, nel preambolo del progetto, si sono mostrati coscienti del fatto che la Regione costituisce un livello di governo adeguato per la realizzazione della sussidiarietà sul versante interno e in sintonia con l’integrazione comunitaria. Secondo il progetto adottato: “par autonomie régionale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales les plus vastes au sein de chaque Etat membre, dotées d’organes élus, situées entre l’Etat et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d’auto-administration, soit de prérogatives d’ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l’intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d’intérêt public conformément au principe de subsidiarité”.

Secondo il Comitato degli affari regionali del Consiglio d’Europa, infine, la Regione è “l’unité la plus étendue de l’intérieur de chaque nation (située immédiatement au niveau inférieur du gouvernement central), dotée ou non de personnalité juridique”. Il Consiglio dei ministri ha invece cercato di definire la Regione in maniera indiretta: “à titre intérimaire, les Etats qui n’auraient pas de collectivités régionales, à savoir des entités placées au niveau immédiatement inférieur à l’Etat et ayant des compétences propres et des organes élus, peuvent désigner à la Chambre des régions des représentants d’organismes placés à ce même niveau et composés, sur une base régionale, de représentants de collectivités locales”.

(2) Parere espresso nella seduta del 19 novembre 1998, in GUCE 22 febbraio 1999, c. 51/21.

e la concertazione ⁽³⁾; dall'altro, posto che le relazioni internazionali comportano un aggravio delle procedure, dei costi e dei carichi di lavoro del personale, il *network* consente indubbi benefici, fornendo un flusso continuo di informazioni e la veicolazione di procedure pur in assenza di strutture gerarchicamente ordinate e dei relativi obblighi amministrativi ⁽⁴⁾.

Il risultato complessivo del programma consente, così, l'armonizzazione dei diversi settori della vita regionale interessati dal diritto comunitario e l'elaborazione delle migliori soluzioni sulla base di un confronto paritario, sempre che le Regioni concordino sull'individuazione dei problemi, le azioni intraprese siano basate su dati comparabili e le procedure siano simili. Per il buon esito finale è anche necessaria un'informazione reciproca e completa, utile a costruire una relazione di fiducia tra le amministrazioni: si tratta, quindi, di concretizzare il modello della *regulation by information*, ove il buon esito dei procedi-

(3) L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 381; E. GIZZI, *La collaborazione interregionale e l'integrazione europea*, in *Quad. reg.*, 1987, p. 979; L. MIGLIORINO, *Regioni ed enti locali negli atti comunitari e del Consiglio d'Europa*, in S. BARTOLE, G. PASTORI, E. DE CAPITANI (a cura di), *Le Regioni e l'Europa*, Milano 1992, p. 294 ss.; N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 955; A. TOMMASI DI VIGNANO, *Vicinato (rapporti di) – diritto internazionale*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1975; S.M. CARBONE, *Relazioni internazionali, normativa comunitaria e poteri delle Regioni*, in *Dir. soc.*, 1981, p. 71; E. PANETTA, *La cooperazione soprafrontaliera tra enti pubblici e privati quale validissimo strumento per l'unificazione europea*, in *Riv. amm.*, 1990, p. 5; G. SACERDOTI, *Strumenti e procedure degli interventi di 'politica estera' regionale*, in *Atti del convegno La cooperazione economica in Alpe Adria e l'integrazione delle economie europee*, Milano 9-10 novembre 1990, paper; A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria*, Milano, 1987; M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Il ruolo del contratto nei rapporti fra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi*, in AA.VV., *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali. Relazioni con la Comunità europea e la cooperazione transfrontaliera*, Milano, 1995, p. 98 ss.; D. DE PRETIS, B. BISSOLI, *La dimensione associativa dei poteri locali in Europa*, in AA.VV., *Dimensione comunitaria europea e realtà regionale nella prospettiva dell'Unione europea*, Trento, 1994, p. 375 ss.

(4) R. DEHOUSSE, *Regolazione attraverso reti nella Comunità Europea: il ruolo delle agenzie europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 64.

menti attivati dipende in modo determinante dalla disponibilità dei partecipanti a unire le loro capacità grazie a una divisione del lavoro coordinata ⁽⁵⁾.

La collaborazione regionale è riconducibile ai seguenti schemi: il gemellaggio, il partenariato, la cooperazione transfrontaliera (tra Regioni, quindi, contigue ma separate da un confine politico), transnazionale (tra Regioni non finitime), transeuropea (tra Regioni di più Stati membri accomunate da particolari caratteristiche: politiche, geografiche, economiche, etc.) ⁽⁶⁾.

Il gemellaggio può essere definito come un accordo volto a creare una collaborazione radicata e permanente in cui sono condivisi i diversi *dossiers* amministrativi. Come ha avuto modo di sottolineare l'attuale Presidente della Convenzione europea Valéry Giscard d'Estaing: "i gemellaggi, quali sono stati inventati, costituiscono uno dei pilastri della società europea in divenire, oltre che uno dei massimi strumenti di edificazione della pace in forma concreta. Il gemellaggio è un'azione complessa, ricca di prospettive" ⁽⁷⁾. Il partenariato, invece, è una

(5) Come annota R. DEHOUSSE: "molti sviluppi strutturali nella storia dell'integrazione europea, dal dialogo tra Corti allo sviluppo del sistema monetario europeo, possono essere visti come il prodotto di una cooperazione funzionale tra istituzioni unite da interessi comuni", in *Regolazione*, op. cit., p. 66.

(6) A quest'ultima categoria può essere ascritto l'accordo fra le isole del Mediterraneo occidentale (cd. IMEDOC), sottoscritto dalle Regioni Sardegna e Sicilia, dalla collettività territoriale della Corsica e dalla comunità autonoma delle isole Baleari il 9 maggio 1995. Sorta come *forum* per la discussione e la risoluzione di problemi comuni (quali la politica di pace e di sicurezza nel Mediterraneo, lo sviluppo economico, i servizi sociali, la tutela dell'ambiente), l'organizzazione ha presto mutato il suo ruolo. Essa è divenuta portavoce delle istanze insulari, segnatamente per il riequilibrio degli svantaggi strutturali che limitano il progresso economico e sociale; ciò ha comportato sia l'apertura all'adesione delle altre Regioni insulari, sia l'attestamento su posizioni di rivendicazione economica. L'art. 158 del T.U.E., infatti, obbliga l'Unione ad attenuare le condizioni di svantaggio determinate dall'insularità: in questo senso, l'IMEDOC opera soprattutto come organo di pressione politica e diplomatica sulla Comunità e sugli Stati.

(7) V. GISCARD D'ESTAING, *Tutto unisce i Comuni*, in *Comuni d'Europa*, 11/1998, p. 3.

forma cooperativa di ampiezza limitata, poiché si prefigge la realizzazione di un progetto definito, di carattere tecnico o economico, nella maggior parte dei casi co-finanziato dall'Unione europea. La cooperazione transfrontaliera ha, evidentemente, il compito di ridurre l'impatto delle barriere politiche: dopo il sostanziale abbattimento delle frontiere raggiunto nella "area Schengen", la normativa comunitaria si è infatti indirizzata alla pianificazione congiunta dell'assetto territoriale e dello sviluppo⁽⁸⁾. La cooperazione transnazionale (e transeuropea) si prefigge invece il semplice collegamento a distanza delle Regioni tramite un *forum* che rechi benefici condivisi⁽⁹⁾.

Ciò che accomuna tutte le forme di collaborazione è il "valore aggiunto": esse non esauriscono la propria portata all'interno dei singoli programmi d'azione, ma producono effetti indiretti più ampi. Il valore aggiunto, per esempio, può riguardare l'avvicinamento dei cittadini all'integrazione europea, o la migliore comprensione delle iniziative regionali in materia. I ge-

(8) Come annota A. DAPAS, nella collaborazione transfrontaliera, "espressione che ricomprende tutte le relazioni che enti substatuali, per lo più di carattere territoriale, separati da una frontiera politica intrecciano con omologhi enti oltre confine, la frontiera politica non è considerata un elemento di rottura territoriale, ma un punto di contatto di un territorio la cui vita economica e sociale è strettamente collegata a quella dello Stato confinante", in *La collaborazione transnazionale delle Regioni italiane in ambito comunitario: prospettive di sviluppo*, in *Cons. St.*, 1997, II, p. 1846.

L'importanza della cooperazione transfrontaliera è determinata anche da fattori squisitamente empirici: in ambito comunitario le Regioni frontaliere rappresentano il 15% del territorio dell'Unione, ospitando il 10% della popolazione (dati ricavati dalla relazione di base della seconda conferenza Parlamento europeo/Regioni della Comunità, Strasburgo, 27-29 novembre 1991). Le cifre si sono viepiù accresciute a seguito dei successivi allargamenti dell'Unione.

(9) Per quanto riguarda la collaborazione transnazionale, può osservarsi che "nell'uso comune il termine transnazionale può avere due significati alquanto diversi. Può riferirsi a norme e pratiche che trascendono le norme nazionali o locali, nel senso che si pongono al di sopra di esse, oppure può riferirsi a norme pratiche che si applicano, o vigono, o esistono in più di una giurisdizione, cioè sono transnazionali, ma senza discendere da alcuna superiore autorità" (L. M. FRIEDMAN, *Verso una sociologia del diritto transnazionale*, in *Sociol. dir.*, 1991, 1, p. 39). Nel senso che qui si utilizza, invece, l'aggettivo transnazionale viene usato per indicare ogni forma di attività svolta dagli enti pubblici territoriali che comporti dei rapporti con l'estero.

mellaggi, poi, contribuiscono allo sviluppo delle capacità amministrative, aumentando le conoscenze linguistiche e le esperienze di interscambio con altre realtà istituzionali e burocratiche. Considerazioni analoghe possono essere svolte a proposito dei partenariati, che rappresentano, anche percentualmente, un significativo settore delle attività regionali di rilievo comunitario.

2. *La cooperazione regionale transnazionale nel diritto comunitario: l'iniziativa INTERREG III e le caratteristiche del contributo delle Regioni alla sua gestione*

Se il Trattato di Maastricht ha posto le premesse per un'effettiva evoluzione della regolazione attraverso reti, e dunque anche per un'espansione della cooperazione fra enti territoriali nello spazio comunitario, non si può dire che la revisione operata dal Trattato di Amsterdam sia stata da meno. La dottrina è concorde nel ritenere che sia stata rafforzata la "geometria variabile" della casa comune europea: una Comunità "à la carte", dal modello istituzionale non più ordinato dai tradizionali criteri amministrativi di direzione e gerarchia, ma improntato alla flessibilità e alla concertazione. Le strutture burocratiche interagiscono sempre più liberamente e le loro competenze si frazionano e si riallocano: gli uffici nazionali e comunitari sono gli snodi di una vasta rete transnazionale, espressione della poliarchia comunitaria.

In questo quadro, l'Unione rinvigorisce il suo approccio alla cooperazione transnazionale fra Regioni, pur riservando agli Stati la disciplina della materia. La Comunità, infatti, rifiuta di avocare a sé questa competenza, limitandosi a predisporre, in favore degli attori istituzionali nazionali, la possibilità di ricorso a finanziamenti per le iniziative presentate alla Commissione

(¹⁰). Attualmente, l'iniziativa comunitaria in materia è esercitata attraverso il programma INTERREG III, che concerne, appunto, la "cooperazione transfrontaliera, transnazionale interregionale volta a incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario" (¹¹).

Tale strumento di supporto finanziario si compone di tre sezioni (¹²), rispettivamente dedicate alla:

- cooperazione transfrontaliera, volta a realizzare centri economici e sociali *cross-border* attuando strategie di sviluppo comuni (¹³);
- cooperazione transnazionale tra le autorità nazionali, regionali e locali che promuova una migliore integrazione territo-

(10) Si veda, in tal senso, L. MIGLIORINO, *Regioni ed enti locali negli atti comunitari e del Consiglio d'Europa*, in S. BARTOLE, G. PASTORI, E. DE CAPITANI, *Le Regioni e l'Europa*, Milano, 1992, p. 299 ss.

(11) INTERREG III dispone di una dotazione complessiva di 4.875 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti altri 47 milioni di euro per il finanziamento delle reti destinate a favorire gli scambi di esperienze e di buone pratiche. In questo contesto si troverà ad agire l'osservatorio in rete dell'assetto territoriale europeo, specializzato nel rilevamento e nell'analisi delle tendenze dello sviluppo territoriale in Europa. Cfr. *Commissione delle Comunità europee, INTERREG III - Information day*, Bruxelles, 29 novembre 1999, paper.

(12) Come si può vedere, INTERREG III è interamente destinato alla cooperazione interregionale in Europa, a differenza della precedente iniziativa INTERREG II, che dedicava alla *cross-border co-operation* solo una delle tre sezioni create.

(13) Essa si compone di numerose azioni prioritarie, quali:

- la promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero;
- il rafforzamento dell'imprenditorialità;
- lo sviluppo delle piccole e medie imprese;
- lo sviluppo di iniziative locali per l'occupazione;
- l'aiuto all'integrazione sociale e all'inserimento nel mercato del lavoro;
- l'incoraggiamento alla condivisione delle risorse umane, delle attrezzature di ricerca e di sviluppo, dell'insegnamento, della cultura, della comunicazione, della salute e della protezione civile;
- il sostegno alla tutela dell'ambiente, all'aumento dell'efficienza energetica e alle energie rinnovabili;
- il miglioramento dei trasporti, delle reti e dei servizi d'informazione e di comunicazione e dei sistemi idrici ed energetici;
- l'aumento della cooperazione nei settori giuridico e amministrativo;
- l'incremento dei potenziali umani e istituzionali relativi alla cooperazione transfrontaliera.

riale nell'Unione grazie alla formazione di grandi gruppi di Regioni europee. Essa favorisce, inoltre, uno sviluppo sostenibile ed equilibrato all'interno dell'Unione, nonché una maggiore integrazione territoriale degli Stati membri con i Paesi vicini e con quelli candidati all'ingresso nella Comunità ⁽¹⁴⁾;

- cooperazione interregionale, intesa a migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale tramite un ampio scambio di informazioni e di esperienze (creazione di reti). Essa riguarda, in particolare, le Regioni in ritardo di sviluppo e in corso di riconversione e riprende i precedenti programmi RECITE e ECOS-OUVERTURE ⁽¹⁵⁾.

Il programma INTERREG prevede tre tipi di collaborazione finanziabili, fra i quali si evidenzia la "operazione quadro regionale", preparata da "un gruppo di autorità regionali o enti regionali equivalenti di un insieme di Regioni appartenenti ad almeno tre Paesi, di cui almeno due Stati membri" ⁽¹⁶⁾. Essa

(14) Le azioni prioritarie consistono, in questo caso:

- nell'elaborare strategie di sviluppo territoriale su scala transnazionale, compresa la cooperazione tra città o tra zone urbane e zone rurali;
- nel promuovere sistemi di trasporto efficaci e sostenibili e agevolare l'accesso alla società dell'informazione, allo scopo di facilitare le comunicazioni tra le Regioni insulari o periferiche;
- nel promuovere la salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali, soprattutto di quelle idriche.

(15) I relativi settori di azione prioritari sono:

- lo scambio di esperienze e di buone pratiche tra gli Stati membri e con i Paesi terzi a proposito della cooperazione transfrontaliera e transnazionale;
- le attività di cooperazione in settori quali la ricerca, lo sviluppo tecnologico, l'imprenditorialità, la società dell'informazione, il turismo, la cultura e l'ambiente.

(16) Comunicazione della Commissione 7 maggio 2001, Cooperazione interregionale, doc. C(2001)1188, punto 26, in GUCE, 15 maggio 2001, C 141.

L'operazione quadro regionale è finalizzata allo scambio di esperienze su metodologie e attività, ed è basata sul progetto tra un insieme di Regioni, al fine di definire una chiara impostazione strategica della cooperazione interregionale che consenta ai *partners* di costituire procedure di scambio e apprendimento a lungo termine. Ciascuna operazione dovrebbe trattare una gamma ristretta di temi pertinenti alle Regioni partecipanti, in modo da garantire che l'attività di cooperazione interregionale si integri meglio nello sviluppo economico, sociale e territoriale delle zone partecipanti. Alla Regione capofila spetta poi il compito di raggruppare le domande di pagamento degli altri *partners* e di presentare un'unica domanda di pagamento all'autorità nazionale

consente un'accentuata autonomia delle Regioni, che non necessitano del preventivo assenso del governo centrale, il cui *iter* si è spesso dimostrato lento e defatigante: in base alla procedura comunitaria la Regione capofila ha semplicemente il dovere di comunicare all'autorità nazionale di gestione dei fondi la richiesta di finanziamento, senza che la domanda possa essere vagliata in termini di opportunità⁽¹⁷⁾.

Viceversa, gli altri due tipi di operazioni finanziabili dal fondo, e cioè i "singoli progetti di cooperazione interregionale" e le "reti", hanno come beneficiari gli Stati, che successivamente convogliano le risorse alle Regioni interessate⁽¹⁸⁾. Il rapporto fra le autorità nazionali e la Commissione segue in questi casi la procedura delineata dal regolamento generale 1260/1999/CE: ogni Paese designa un organismo pagatore (che peraltro potrebbe anche essere una Regione) e un organismo

individuata dallo Stato.

(17) Per precisione va segnalato che solo le Regioni destinatarie dei finanziamenti di cui all'obiettivo 1 sono state individuate dal Consiglio delle comunità; quelle che rientrano negli obiettivi 2 e 5b sono state invece selezionate dalla Commissione su proposta degli Stati membri. In particolare, le prime sono le Regioni "corrispondenti al livello II della nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS II) il cui prodotto interno lordo *pro capite* misurato sugli standard del potere d'acquisto e calcolato con riferimento ai dati comunitari disponibili degli ultimi tre anni è inferiore al 75% della media comunitaria" (art. 3, reg. 1260/1999/CE).

Questo affrancamento, i cui prodromi erano già visibili nella riforma del 1984, si sono compiuti l'anno successivo con l'istituzione dei Programmi integrati mediterranei, ai quali partecipano, anche in chiave decisoria per l'attivazione, non più gli Stati, ma "l'autorità regionale o altra autorità designata" (art. 5, comma 2, reg. 23 luglio 1985, 2088/1985/CEE, in GUCE, 27 luglio 1985, L 197).

(18) I "singoli progetti di cooperazione interregionale" sono finalizzati allo scambio di esperienze sulla metodologia e l'attività relative a un progetto; l'obiettivo non consiste semplicemente nel trasferimento di conoscenza, bensì in una vera cooperazione sulla realizzazione di varie parti del progetto, che determini un significativo valore aggiunto per i *partner* e gli altri partecipanti al progetto. Tra gli effetti concreti di un programma di questo tipo figurerebbe, secondo la Commissione, il trasferimento dei risultati del progetto da una Regione all'altra con un impatto evidente sulla Regione ricevente. Le "reti" sono invece destinate a connettere le varie Regioni dell'Unione europea e di Paesi terzi rispetto ai temi dello sviluppo e delle modalità di attuazione dei progetti. Le richieste da parte dei soggetti interessati comportano la copertura di spese per seminari, conferenze, siti *web*, banche dati, viaggi di studio etc.

preposto al controllo finanziario dei progetti dei *partners* e che funge da strumento di raccordo con la Comunità per la gestione amministrativa e contabile, segnatamente per il coordinamento con il comitato di sorveglianza di cui all'art. 36 del regolamento medesimo.

Alla luce dell'evoluzione della struttura dell'Unione, nonché del progressivo consolidarsi delle Regioni quali attori di primo piano negli ordinamenti interni, sembra ormai maturato il tempo per un'organica disciplina comunitaria della cooperazione interregionale: i soli strumenti finanziari non appaiono più adeguati a fronteggiare l'emersione di una complessa trama di rapporti fra enti territoriali omologhi. Così facendo, si riuscirebbero a *by-passare* le ultime resistenze statali al riconoscimento del potere comunitario delle Regioni e si consentirebbe, per altro verso, il radicamento del principio di partecipazione regionale all'integrazione europea ⁽¹⁹⁾.

3. *La cooperazione transnazionale vista sotto il profilo del diritto interno: l'iniziale problema della carenza di norme costituzionali e la giurisprudenza della Consulta in materia. Il superamento della lacuna normativa e l'attuale disciplina di*

(19) In effetti, vi è chi ha prefigurato l'emersione di una norma consuetudinaria di carattere regionale che avrebbe il compito di sussumere la prassi delle relazioni transfrontaliere: L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere*, op. cit., p. 421 ss. Cfr. anche I. TELCHINI, *Il contributo delle Regioni al processo di integrazione europea*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, p. 267.

Il legame fra cooperazione interregionale e diritto comunitario è comunque inscindibile e sarebbe sbagliato, per l'ordinamento interno, voler ricondurre ancora tale attività alla sfera internazionale *tout court*. Come annota A. DAPAS, nel diritto internazionale i soli attori sono gli Stati, in quanto loro compete la sovranità, secondo la tradizione classica. Se la cooperazione interregionale trovasse la propria fonte legittimante nel diritto internazionale, dunque, non ci sarebbero spazi autonomi di intervento regionale (in *La collaborazione*, op. cit., p. 1848). Per il diritto internazionale, d'altronde, gli accordi conclusi da Regioni di Stati diversi non hanno alcuna rilevanza: G. SACERDOTI, *La cooperazione interregionale europea tra vincoli costituzionali e principi del diritto internazionale*, in AA.VV., *Regione, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995, p. 41 ss.

settore

Per molti anni il silenzio serbato dalla Costituzione sulla possibilità per le Regioni di addivenire alla stipula di accordi con omologhi enti territoriali stranieri (ma anche di effettuare una qualunque attività di rilievo internazionale) ha impedito loro il riconoscimento del cd. "potere estero" ⁽²⁰⁾. Sono state le pronunce della Corte costituzionale ad aprire la strada alla dimensione internazionale delle Regioni, ma solo dopo una contraria e monolitica giurisprudenza protrattasi per decenni ⁽²¹⁾.

(20) Il punto di partenza è costituito dalle sentenze della Corte costituzionale 3 luglio 1961, n. 49; 3 luglio 1975, n. 170; 23 luglio 1980, n. 123 (rispettivamente in *Foro it.*, 1963, c. 859; 1976, c. 34; 1980, c. 2655). Per la Consulta "alle Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, la Costituzione accorda una sfera di autonomia più o meno ampia, ma non la sovranità [...] la competenza a fissare l'ambito della sfera dello Stato con effetti nell'ordinamento internazionale, attiene a quello che si suol designare potere estero, di spettanza esclusiva dello Stato [...] è incontrovertibile il principio che affida allo Stato e solo ad esso l'esecuzione degli obblighi assunti in rapporto con altri Stati".

In dottrina: N. RONZITTI, *Attività promozionali all'estero, rapporti transfrontalieri e competenze delle Regioni*, in *Foro it.*, 1985, p. 2843; P. CARETTI, *Una sconfessione definitiva dell'attività di rilievo internazionale delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 1985, p. 1178.

(21) Si tratta sostanzialmente delle decisioni 28 giugno 1985, n. 187 e 22 maggio 1987, n. 179. Nel caso dei rapporti internazionali dovuti all'allestimento di fiere, o alla partecipazione a incontri congressuali con la predisposizione di *stand*, la Corte ha affermato il principio per cui "anche se di natura internazionale, tali attività non violano l'art. 117 Cost., tutelando sufficientemente gli interessi regionali e non interferendo nei rapporti dello Stato con gli Stati esteri, stante la perdurante potestà dello Stato di pianificazione delle fiere internazionali". La prima di esse è commentata da M. PEDETTA, *Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e regime della previa intesa in ordine alle attività all'estero delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1796; la seconda da P. CARETTI, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un modello di esercizio del potere estero dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3039, da G. COGNETTI, *Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1987, p. 1423 e da P. DE SENA, *In materia di attività internazionali delle Regioni*, in *Foro it.*, 1989, p. 2121.

Si veda, peraltro, anche la sentenza della Corte dei conti, sez. II, 9 luglio 1983, n. 74, per cui "accanto ai rapporti internazionali (da intendere in senso tecnico come rapporti tra soggetti di diritto internazionale e regolati da tale diritto) vi sono da considerare attività di un diverso genere che, non impegnando il potere estero dello Stato, si configurano come attività di mero rilievo internazionale; dette ultime attività [...]"

Probabilmente, il punto di svolta della giurisprudenza costituzionale si deve alla sentenza 14 febbraio 1989, n. 42, che sancisce la tripartizione fra ⁽²²⁾:

- rapporti internazionali in senso stretto – sono preclusi alle Regioni, in quanto ne è unico depositario lo Stato, nel solco della tradizionale titolarità del potere estero in capo al livello di governo superiore;

- attività promozionali – possono essere svolte dalle Regioni, come già ammesso da alcune pronunce evolutive della Consulta, in quanto costituiscono una deroga al principio di unicità statale nella gestione dei rapporti internazionali. Esse consistono nella divulgazione di caratteristiche regionali svolta oltre confine, senza incidere sulla riserva di competenza nazionale;

- attività di mero rilievo internazionale – queste ultime sono legate al riparto di materie fra Stato e Regioni e accessorie al pieno e corretto svolgimento delle seconde, in un complessivo quadro giuridico evoluto dallo Stato-nazione allo Stato-comunità ⁽²³⁾.

non sono comprese fra quelle per le quali lo Stato si riserva ogni competenza, salvo l'esigenza di valutarne in concreto la non interferenza con la politica unitaria perseguita come ente sovrano con gli altri soggetti della comunità internazionale, e non sono quindi interdette alle Regioni".

(22) La sentenza è commentata da I. PASINI, *Potere estero e attività di mera rilevanza internazionale*, in *Giur. it.*, 1990, p. 300 (di cui si veda anche *'Potere estero' delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali del d.P.R. 31/3/1994*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, p. 981) e da L. FORLATI PICCHIO, *Attività di mero rilievo*, cit., p. 914. Per un *excursus* completo delle vicende che hanno portato la Corte a sostenere il potere estero regionale, per quanto condizionato dalle valutazioni governative, si rinvia a V. LIPPOLIS, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1195 e a L. DANIELE, *Accordi internazionali dello Stato e attuazione da parte delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 1544.

(23) In dottrina si vedano A. LA PERGOLA, *Autonomia regionale, 'potere estero' dello Stato ed esecuzione degli obblighi comunitari*, in AA.VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Milano, 1985, p. 401; P. CARETTI, *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4312; M. SOTGIU, *Attività di mero rilievo internazionale, attività promozionali e attività di rilievo comunitario*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1321; F. RESCIGNO, *Irragionevolezza legislative nel riconoscimento di potere estero alle Regioni*, in *Giur. cost.*, 1993,

Le successive pronunce del giudice costituzionale hanno confermato tale sistematica, consolidando così l'embrionale potere estero regionale. In particolare, esse hanno ravvisato nel principio di leale cooperazione il canone costituzionale di riferimento delle attività internazionali svolte dagli enti territoriali ⁽²⁴⁾: anche le Regioni possono pertanto accedere ai rapporti internazionali, in quanto soggetti che, unitamente allo Stato, costituiscono la comunità nazionale e, ai sensi dell'art. 114, comma 1, Cost., la Repubblica nel suo insieme. Sulla base di questo canone i giudici individuano quale condizione essenziale per l'esercizio dei poteri internazionali da parte delle Regioni l'obbligo di comunicazione al Governo: tali informative, infatti, garantiscono una visione unitaria del fenomeno e prevengono,

p. 774.

(24) La Corte ha ancora recentemente affermato (sent. 25 ottobre 2000, n. 437, in *Riv. giur. edil*, 2000, p. 997) che l'interferenza e il legame reciproco di funzioni regionali e statali esigono la piena attuazione del principio di leale cooperazione, che deve caratterizzare le relazioni degli organi istituzionali cui sono affidate le funzioni previste dalla Costituzione. Ancora, "il principio di leale cooperazione impone allo Stato, o reciprocamente alla Regione, di esercitare le proprie competenze [...] attraverso le forme di collaborazione adeguate al tipo di intreccio esistente tra la competenza svolta e quella di altri soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita. E non v'è dubbio che l'intesa sia la forma di cooperazione ragionevolmente adeguata rispetto all'ipotesi di competenze statali interferenti con competenze, anche di tipo esclusivo, spettanti a enti dotati di autonomia speciale" (C. Cost., sentenza 27 luglio 1992, n. 366, in *Dir. giur.*, 1992, n. 366; cfr. anche C. Cost. sentt. 18 ottobre 1996, n. 341, in *Cons. St.*, 1996, II, p. 1657 e 16 luglio 1999, n. 311, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2527 e C. Cost., sent. 14 dicembre 1998, n. 408, in *Le Regioni*, 1999, p. 383, con nota di R. BIN e G. PASTORI).

Si veda poi C. Cost., sent. 18 luglio 1997, n. 242, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2291: nell'occasione, la Corte ha ribadito il fondamento del principio di leale collaborazione nell'art. 5 Cost., per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali e, a tal fine, ne rispetta le esigenze adeguando i principi e i metodi della sua legislazione. Il canone in discorso, dunque, va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia e opera sull'intero arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni senza che, a tal proposito, assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze proprie e delegate.

Sullo stesso piano, peraltro, si sono anche attestate le pronunce C. Cost., 5 dicembre 1997, n. 373 (in *Inpdap*, 1998, p. 236); 18 ottobre 1996, n. 343 (in *Giur. cost.*, 1996, p. 3004); 10 febbraio 1997, n. 19 (in *Giur. cost.*, 1997, p. 142).

grazie alle posizioni che il Governo è tenuto a esprimere nel caso concreto, abusi o disfunzioni.

Va comunque precisato che, sebbene la Costituzione non consentisse alle Regioni di usufruire di un regime di autonomia nell'attività internazionale, una simile possibilità era (ed è) invece disposta dalla Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980⁽²⁵⁾. Nell'ambito della Convenzione, infatti, "ogni parte s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre parti contraenti. Essa s'adopera a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna parte"⁽²⁶⁾. È verosimilmente l'inciso finale di questa disposizione ad aver frenato in Italia lo sviluppo di relazioni internazionali da parte delle Regioni: in assenza di norme costituzionali, e con una legislazione primaria restia ad ammettere il potere estero degli enti territoriali minori, lo Stato ha mantenuto un atteggiamento alquanto restrittivo⁽²⁷⁾.

A livello normativo, come noto, la prima norma di riferi-

(25) L'Italia ha ratificato (e dato esecuzione al)la Convenzione di Madrid con legge 19 novembre 1984, n. 948, in G.U., s.o., 22 gennaio 1995, n. 18.

(26) Art. 1, Convenzione di Madrid. Ai sensi della Convenzione, "è considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o più parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine. La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno" (art. 2).

(27) E questo nonostante l'art. 5 della medesima Convenzione stabilisse l'obbligo per gli Stati di "adoperarsi a risolvere le difficoltà di ordine giuridico, amministrativo o tecnico che siano di natura tale da ostacolare lo sviluppo e il buon funzionamento della cooperazione transfrontaliera". L'obbligo in discorso è stato successivamente ribadito dal protocollo aggiuntivo alla Convenzione firmato a Strasburgo il 9 novembre 1995, che impegna gli Stati a riconoscere e rispettare il diritto delle proprie collettività territoriali di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera con omologhe entità di Stati confinanti.

mento è stata per lungo tempo l'art. 4, d.P.R. 616/77, per il quale "le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento". È solo con la legge comunitaria per il 1993 che tale disposizione non si è più applicata "ai rapporti tra le Regioni, le province autonome e gli organismi comunitari, anche se tenuti in sede diversa da quella delle istituzioni della Comunità europea".

Il d.P.R. 31 marzo 1994, recante "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome", ha infine disciplinato l'intero assetto dei rapporti fra Regioni e Comunità, sulla base delle categorie già enucleate dalla Corte costituzionale che correda di un'appropriata definizione⁽²⁸⁾. Inoltre, esso introduce nell'ordinamento, sulla scorta delle evoluzioni istituzionali europee, una nuova categoria di attività esercitabili dalle Regioni: quelle di rilievo comunitario⁽²⁹⁾. Le Regioni e le Province autonome possono

(28) L'art. 1 del decreto presidenziale definisce quali attività promozionali "quelle che sono svolte all'estero dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nell'ambito delle competenze proprie e delegate, e che sono intese a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale" e il cui esercizio è subordinato all'intesa governativa.

Sono considerate attività di mero rilievo internazionale quelle che, "svolte dalle Regioni e dalle Province autonome nei riguardi di enti stranieri, normalmente omologhi, concernono:

a) studio o informazione su problemi vari, scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa, partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari, visite di cortesia nell'area europea, rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera;

b) visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze, formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini della informazione delle rispettive Regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine".

Per le attività di cui alla lettera a) non è richiesta dal decreto alcuna formalità, mentre per quelle *sub b)* è necessaria la previa comunicazione al Governo.

(29) In dottrina: I. PASINI, *Potere estero delle Regioni: il consolidamento degli indi-*

così intrattenere rapporti con gli uffici, gli organismi e le istituzioni comunitarie, ivi compreso il Comitato delle Regioni, senza necessità di alcuna comunicazione al Governo o di assensi da parte di questi. In particolare, tali rapporti hanno il compito di agevolare:

- la progettazione ed esecuzione di iniziative comunitarie aventi interesse regionale;
- l'attuazione nel territorio regionale dei regolamenti e delle direttive comunitarie quanto alle materie di competenza delle Regioni;
- la migliore utilizzazione in sede regionale dei fondi comunitari destinati a iniziative regionali;
- la cooperazione regionale nell'elaborazione e attuazione di misure di sviluppo interessanti le singole Regioni;
- la predisposizione di programmi interregionali comunitari con Paesi non aderenti all'Unione.

All'importante riconoscimento del potere comunitario delle Regioni va poi aggiunta la possibilità di creare uffici di rappresentanza presso le strutture comunitarie, anche condivise con enti territoriali di altri Stati (le cd. *maisons européennes*)⁽³⁰⁾.

rizzi giurisprudenziali e dottrinali del D.P.R. 31 marzo 1994, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, p. 981; D. RINOLDI, *Regioni italiane e cooperazione interregionale nell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 87; R. PILLIA, *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera nell'Unione europea*, in *Dir. comp. eur.*, 2000, p. 148.

(30) Originariamente definiti "rappresentanze permanenti delle Regioni", in analogia con la rappresentanza permanente nazionale presso l'Unione, tali uffici possono essere istituiti dalle Regioni, a proprie spese, per intrattenere "rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza". Il quadro giuridico di riferimento è completato dall'art. 6, d.P.R. 31 marzo 1994 (atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome), in base al quale le Regioni possono intrattenere rapporti con istituzioni comunitarie "in relazione a questioni che direttamente le riguardano e con attività preparatorie, di informazione e documentazione, in attuazione della politica comunitaria determinata dallo Stato". Riveste significativo interesse la disposizione (art. 58, u.c., legge 52/96) che consente l'istituzione degli uffici di collegamento in comune con altre Regioni o con enti appartenenti all'Unione europea nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali, ora rafforzata dal nuovo art. 117 Cost.

Le attività di rilievo comunitario costituiscono una categoria radicalmente difforme da quelle promozionali e di mero rilievo internazionale: come si è visto, esse non necessitano della previa comunicazione al Governo, in quanto i rapporti comunitari attengono all'autonomia delle Regioni. Anche per questo non è necessaria l'autorizzazione governativa allo stabilimento di relazioni comunitarie e all'esecuzione delle decisioni comunitarie. Tali peculiarità danno finalmente conto della diversità ontologica degli istituti: le attività di rilievo comunitario, infatti, non hanno la propria fonte legittimante nel diritto nazionale, quanto invece in quello comunitario, di cui rappresentano diretta attuazione: la normativa interna, pertanto, è ricognitiva di una potestà già riconosciuta all'autonomia regionale da parte del diritto dell'Unione, piuttosto che attributiva di funzioni.

4. *La collaborazione transnazionale delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale 3/2001*

La base giuridica della cooperazione transnazionale fra Regioni è ora contenuta nell'art. 117, u.c., Cost., come riformulato dall'art. 3, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; nelle materie di sua competenza, dunque, la Regione può concludere accordi con Stati, o intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati dalla legge statale.

Nell'esperienza concreta, gli uffici di collegamento si sono caratterizzati sia come espressione autonoma di una Regione, sia come struttura condivisa con altre Regioni nazionali (cd. *maisons nationales*) o con enti territoriali stranieri (cd. *maisons européennes*). Essi vanno invece distinti dalle rappresentanze regionali non istituzionali, appendici di soggetti pubblici diversi (agenzie regionali, finanziarie, camere di commercio, fondazioni etc.).

In dottrina si rimanda a V. E. BOCCI, *Il "potere estero" delle Regioni. Il caso dell'ufficio di collegamento della Regione Toscana*, in questa *Rivista*, 2000, p. 63, e a S. FARO, *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 763.

Tale disposizione offre molteplici spunti di commento. Senza dubbio, l'aspetto più rilevante è costituito dal riconoscimento, al più alto grado normativo dell'ordinamento, del potere di interrelazione della Regione con omologhe entità straniere, che colma una lacuna protrattasi ormai da troppi anni e ingiustificabile alla luce delle iniziative comunitarie in merito. Inoltre, l'art. 117, u.c., Cost., ha l'ulteriore pregio della sostanziale indeterminatezza che, evitando la tipizzazione degli accordi e delle intese, consente alle Regioni una sostanziale libertà procedurale e nella determinazione dell'oggetto delle pattuizioni.

In passato, infatti, il solo disposto legislativo non si è dimostrato impenetrabile alle "ingerenze" del superiore interesse nazionale. Un caso paradigmatico è rappresentato dall'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, con sentenza 23 dicembre 1997, n. 428, all'iniziativa della provincia di Bolzano diretta all'apertura di un ufficio di rappresentanza a Bruxelles congiuntamente con la provincia di Bolzano e il Land austriaco del Tirolo⁽³¹⁾.

La questione devoluta alla Corte trovava riscontro normativo nella legge 52/96, che ha attribuito alle Regioni il potere di creare strutture di rappresentanza presso l'Unione: secondo la Provincia autonoma, infatti, l'iniziativa intrapresa doveva garantire una più efficace partecipazione degli enti territoriali coinvolti alla politica comunitaria "e sottolineare i loro obiettivi comuni nel settore sociale, economico e culturale". In sostanza, la sede comune a Bruxelles avrebbe consentito alle due province italiane e al Land austriaco di seguire in stretta collaborazione lo sviluppo della politica comunitaria, in particolare sotto il profilo del mercato unico, dell'unione monetaria, delle reti transeuropee, della politica del lavoro, come pure di attingere a tutte le informazioni necessarie a partecipare ai programmi comunitari

(31) La vicenda è ricostruita e commentata da M. CARTABIA, *La cooperazione transfrontaliera delle Regioni e delle province autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 206.

e alle iniziative co-finanziate dall'Unione.

Per la Consulta, invece, gli atti compiuti dalle province autonome non erano diretti alla creazione di una "finestra economica", o a predisporre le basi di una cooperazione transfrontaliera, bensì a prefigurare "una comune e unitaria azione regionale transnazionale rispetto alla politica comunitaria", suscettibile di ledere la sfera della politica estera, di esclusiva pertinenza statale. Così ricostruita l'attività compiuta dalle suddette Province, la Corte concludeva per la riconducibilità delle relative deliberazioni non al potere comunitario, ma alle attività di rilievo internazionale⁽³²⁾.

Ecco, dunque, che il recente passaggio costituzionale consente una maggior sicurezza per le Regioni in ordine a simili iniziative.

A ben vedere, tuttavia, la norma in commento si caratterizza anche per diverse criticità, che rischiano di svuotarla di quel contenuto positivo dianzi accennato. In via preliminare, va annotata la scelta legislativa di distinguere gli accordi dalle intese; la differenza, evidentemente, non è solo terminologica. Con ogni probabilità, anzi, essa è dettata dall'adesione alle tradizionali regole del diritto internazionale, in cui il trattato è espressione della primaria potestà sovrana dello Stato, mentre l'accordo, pur rappresentando sempre una forma statale di negoziazione estera, è spesso accompagnato da procedure semplificate e da un'estensione *ratione materiae* più limitata⁽³³⁾.

(32) In dottrina, cfr. ancora AA.VV., *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali. Relazioni con la Comunità europea e cooperazione transfrontaliera*, Milano, 1995; S. BONI, *La cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali: l'accordo-quadro tra la Repubblica d'Austria e la Repubblica italiana*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1996, p. 151.

(33) B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1996, p. 72 ss.; cfr. anche S. FOIS, *Sulla competenza delle Regioni a stipulare accordi di esecuzioni*, in *Boll. interessi sardi*, 1986, p. 289; G. STROZZI, *Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 344; A. DE SENA, *In tema di attività internazionali delle Regioni*, in *Foro it.*, 1989, I, p. 2121; G. CARUSO, *Competenza a stipulare e Regioni nell'ordinamento italiano*, in *Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano*, voll.

La volontà del legislatore di riforma, quindi, è da leggere nel senso che, laddove la controparte internazionale sia lo Stato, allora si può parlare di accordo (e non di trattato, visto che la Regione non ha legittimazione attiva di diritto internazionale); quando la controparte, invece, è un altro ente territoriale sub-statale, il risultato della negoziazione prende il nome di intesa. Il termine intesa, peraltro, è utilizzato anche per definire la conclusione di rapporti con altre realtà regionali italiane: ai sensi dell'art. 117, comma 8, Cost., infatti, "la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni".

I problemi maggiori (si badi, non solo interpretativi, ma soprattutto sostanziali), derivano dalla previsione, da parte dell'art. 117, u.c., Cost., dei limiti alla stipulazione regionale dei suddetti accordi e intese: "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato". Uno di essi opera relativamente al riparto di competenze, dal momento che la cooperazione transnazionale delle Regioni può svolgersi nel solo ambito delle materie devolute alla loro cura, secondo un condivisibile parallelismo funzionale. Qualche difficoltà ermeneutica discende semmai dall'articolarsi delle competenze regionali: proprie, definite indirettamente rispetto allo Stato, definite – sempre indirettamente – rispetto agli enti locali etc. È da ritenere che esse siano, ai fini che qui interessano, da individuarsi sulla base del riparto di potestà legislativa: le competenze regionali, quindi, sarebbero sia quelle in cui lo Stato determina i principi fondamentali, sia quelle in cui le Regioni non hanno limiti sovraordinati all'esercizio delle proprie funzioni. Secondo tale ricostruzione la collaborazione fra enti regionali di Stati diversi sarebbe assentita dalla Costituzione anche nelle materie oggetto di

competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni; in questi casi, tuttavia, essa dovrebbe comunque operare nel perimetro dei principi fondamentali individuati dalla legge statale.

Le restrizioni maggiori all'operatività della collaborazione interregionale rimangono però quelle... ancora da venire! La norma in esame, infatti, ha una formulazione di chiusura "*pro futuro*" che, come si è visto, impone alle Regioni il rispetto delle regole, di forma e di sostanza, dettate dallo Stato. Se, infatti, i limiti procedurali all'esercizio della cooperazione interregionale possono essere favorevolmente accolti, almeno in linea di massima e restando intangibile il sovrano e superiore interesse dello Stato all'unità dell'ordinamento, molte perplessità suscita il richiamo ai casi e alle forme "disciplinati da leggi dello Stato" ⁽³⁴⁾. I rapporti fra Regioni e Stati diversi, infatti, hanno già una barriera sostanziale, che coincide con il riparto di materie fra i livelli di governo: la preoccupazione che inevitabilmente sorge, allora, è che il legislatore statale possa usare la formulazione dell'art. 117, u.c., Cost., per svuotare di contenuto la collaborazione transnazionale, comprimendo le competenze regionali con l'individuazione di una moltitudine di casi particolari di esclusione o riduzione ⁽³⁵⁾.

La riforma costituzionale, infine, assume importanza anche rispetto alle esperienze costituzionali degli altri Stati membri dell'Unione, ivi comprese quelle che, conoscendo un impianto federale dell'ordinamento, riservano agli enti territoriali sub-statali notevoli prerogative autonomistiche.

Il paragone maggiormente indicativo in tal senso è rappresentato dal Grundgesetz, il cui art. 32 consente ai Länder di stipulare veri e propri trattati con gli Stati esteri, pur in presenza

(34) L'accettabilità, beninteso, sarebbe garantita dalla previsione statale di adempimenti formali e non sostanziali, sulla falsariga di quanto già avviene per i rapporti regionali di rilievo internazionali, per i quali gli obblighi a carico delle Regioni si esauriscono nella comunicazione al governo delle iniziative estere intraprese.

(35) Peraltro, la disciplina statale deve comunque rispettare quanto previsto dalle decisioni comunitarie e dalla Convenzione di Madrid.

di un assenso governativo a tutela dell'unità dell'ordinamento. Per altro verso, le autonomie regionali sono coinvolte nel procedimento di adozione di convenzioni internazionali grazie all'obbligo di comunicazione che il Governo deve adempiere nei loro confronti allorché siano toccati interessi locali ⁽³⁶⁾.

Per quanto attiene invece alla Costituzione spagnola, la norma di riferimento è costituita dall'art. 149 che, nell'affermare la competenza statale in ordine alle relazioni internazionali, consente anche alle Comunità la possibilità di intervenire in materia ⁽³⁷⁾. In particolare, a esse compete l'esecuzione degli obblighi internazionali che, sebbene assunti dallo Stato, incidano sulle materie loro riservate o, comunque, di loro competenza. Inoltre, alle Comunità è rimesso il compito di sollecitare il Governo alla stipulazione di accordi internazionali nelle aree e materie di interesse regionale ⁽³⁸⁾.

(36) W. LEISNER, *A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la République fédérale d'Allemagne*, in *Ann. fr. adm. intern.*, 1960, p. 308; A. RAINER, *La ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca*, in *Le Regioni*, 1988, p. 868; G. KISDER, *L'equilibrio tra il Bund e i Länder*, in *Amministrare*, 1996, p. 39; S. MANZIN, *Il governo federale 'rappresentante' dei diritti dei Länder. Gli sviluppi del federalismo tedesco alla luce di una recente sentenza del Tribunale costituzionale federale*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 589; C. STARCK, *I Länder tedeschi ed il potere estero*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 3394; ID., *Los Länder alemanes y la competencia exterior*, in AA.VV., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, cantones y comunidades autónomas*, Bilbao, 1994 e, diffusamente, P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco (la Repubblica federale)*, Milano, 1992.

(37) In dottrina: G. ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e in Spagna*, Torino, 1995, p. 87 ss; M. IACOMETTI, *L'ordinamento locale spagnolo*, Milano, 1993; A. MANGAS MARTIN, *Comunità autonome e diritto comunitario: un approccio generale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 665; J. RODRIGUEZ, *L'esperienza spagnola dei rapporti tra lo Stato e le Comunità autonome in relazione al diritto comunitario europeo. Problemi*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 671.

(38) Il riconoscimento del potere comunitario delle Comunità, a differenza di quanto è avvenuto in Italia, si è affermato in Spagna grazie all'intervento del Tribunal constitucional il quale, con sentenza 26 maggio 1994, n. 165, ha ritenuto che "le comunità autonome possono svolgere attività con qualche proiezione internazionale nell'ambito di propria competenza e, in particolare, con riferimento ai rapporti con le istituzioni europee, possono disporre di un organo incaricato del coordinamento dei diversi dipartimenti della propria amministrazione. Le Comunità autonome si trovano

Infine, un breve cenno alla normativa francese. L'art. 131 della loi d'orientation 92-125 del 6 febbraio 1992 ha riconosciuto il potere estero delle collettività locali nei limiti delle loro competenze e nel rispetto degli obblighi internazionali assunti dalla Francia, creando una struttura di coordinamento e controllo delle iniziative intraprese: la Commission nationale de la coopération décentralisée⁽³⁹⁾.

5. Conclusioni

Qualche breve riflessione di chiusura.

L'argomento affrontato permette un nuovo approccio all'analisi della struttura istituzionale dell'Unione, che non può essere letta solo in chiave di rapporti fra Stati membri e organizzazione internazionale. L'apertura, sempre più marcata, alla "geometria variabile" nella costruzione dei rapporti fra i soggetti comunitari è causa infatti dell'affermazione della poliarchia amministrativa, cui accedono oggi a pieno titolo le Regioni quali snodi burocratici e funzionali delle politiche comunitarie. La cooperazione transnazionale, come in questa sede ricostruita, è un esempio rilevante della partecipazione delle Regioni

direttamente interessate all'attività svolta dalle Comunità europee". E, ancora: "il diritto comunitario europeo ha natura distinta dalle 'relazioni internazionali': può considerarsi diritto interno per l'insieme degli Stati componenti" (la traduzione è di R. PILIA, in *Potere estero*, op. cit., p. 1423).

(39) Per una ricognizione del rapporto fra Stato, Regioni e dipartimenti si rinvia a P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato: il sistema francese*, Milano, 1994; M. VOLPI, *Natura e prospettive della V Repubblica francese*, in *Pol. dir.*, 1997, p. 567; M. PRIEUR, *Les bas juridiques de l'action extérieur des Régions*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1986, p. 4; M. POUSSET, *L'action internationale des collectivités locales*, Paris 1998; G. MELONI, *Una nuova fase della riforma dell'amministrazione locale in Francia*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1685; V. DE RUVO, *La riforma delle Regioni francesi nel quadro della riforma delle autonomie territoriali*, in *Confronti*, 1994, p. 47; P. SALMON, *La regionalizzazione dei sistemi unitari: il caso francese*, in *Amministrare*, 1998, p. 27; J.F. AUBY, *La Loi du 6 février 1992 et l'administration d'Etat*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1993, p. 11; C. AUTEXIER, *La Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1993, p. 271.

all'integrazione europea.

La decostruzione gerarchica, peraltro, non è un fenomeno limitato all'Unione, quanto piuttosto un sintomo della fase storica attualmente vissuta dalle società occidentali, tant'è che se ne ravvisano gli estremi anche nel nostro ordinamento nazionale. Ai fini che qui interessano va rilevato come la diminuzione del *gap* fra Stato e Regioni nella gestione delle dinamiche comunitarie, secondo un processo avviato dalle riforme del triennio 1987-1989 e sostanzialmente influenzato dalle istituzioni europee, contribuisce in misura sensibile alla valorizzazione delle seconde in chiave internazionale.

Il risultato di visibilità raggiunto dalle Regioni è co-determinato dall'agire comunitario e nazionale: i due centri decisori hanno realizzato un circuito virtuoso che trae alimentazione dalle parallele aperture verso gli enti sub-statali. Così, se da un lato l'istituzione del Comitato delle Regioni ha indotto gli Stati a garantire un'adeguata rappresentatività degli interessi locali in sede di formazione ed esecuzione delle decisioni comunitarie, dall'altro la generale tendenza degli Stati alla riallocazione delle funzioni nazionali verso la periferia induce l'Unione a una crescente attenzione verso le Regioni quali terminali attivi delle proprie politiche. In ogni caso, si verifica l'accrescimento del ruolo delle Regioni e la loro decompressione dai consueti vincoli ordinamentali.

La cooperazione è quindi causa e conseguenza, allo stesso tempo, del fenomeno così descritto, di cui costituisce un segmento primario. Soprattutto, nel legare la Comunità, gli Stati e le Regioni alla complessiva attuazione degli obiettivi previsti, essa concretizza pienamente l'ideale europeo di integrazione politica e sociale.