

## I rapporti di vicinato e le relazioni transfrontaliere nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione Europea\*

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. La differenza tra rapporti di vicinato e rapporti transfrontalieri; 3. La natura del rapporto di vicinato; 4. Statlismo vs. regionalismo nei rapporti di vicinato e transfrontalieri prima della legge di riforma del Titolo V della Costituzione italiana; 5. La riforma del Titolo V della Costituzione italiana; 6. La partecipazione all'Unione Europea ed alla definizione delle politiche comunitarie; 7. I rapporti di vicinato dell'Unione Europea.

PAROLE CHIAVI: *Euroregione; GECT - Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera; vicinato; regionalismo e vicinato; Statlismo e regionalismo*

### 1. Introduzione

Ai rapporti di vicinato va ricondotto, secondo la dottrina tradizionale, quell'insieme di rapporti derivanti dalla contiguità territoriale tra due Stati, come del resto suggerito dal termine stesso "vicinato". Ciò non deve però indurre nell'errore di ritenere che *tutte* le relazioni in questione costituiscano di per sé l'oggetto dei suddetti rapporti. Le relazioni che all'uopo rilevano, infatti, sono quelle *specifiche*, ossia quelle che traggono la loro origine dalla *contiguità territoriale*, considerata fondamentale nella determinazione del contenuto dei rapporti testé richiamati. In questo senso, volendo dare loro un contenuto, vi si possono ricomprendere la stipulazione di accordi aventi ad oggetto la delimitazione delle frontiere, i raccordi ferroviari e stradali<sup>1</sup>, la libera circolazione dei beni e delle persone tra le aree di frontiera e soggetti terzi. Dunque, a ben vedere, è la *contiguità territoriale* ad assumere veste peculiare dei rapporti di vicinato tra Stati contermini. Ciò consente di delineare varie forme di vicinato, distinguibili a seconda della tipologia naturale della frontiera. In questo senso può parlarsi

---

\* Il corsivo usato nelle citazioni è dell'Autore del presente articolo.

<sup>1</sup> In tal senso va intesa anche la politica europea incentrata sui cosiddetti "Corridoi" che interessano l'intero Continente europeo.

di un *vicinato territoriale, lacustre, fluviale*, a seconda che gli Stati siano divisi da un lago o da un fiume, che di tal guisa svolgerebbero la funzione di frontiera tra gli enti territoriali interessati. Deve inoltre rilevarsi come si parli anche di *vicinato marittimo* quando i due Stati, o anche solo parte di essi, abbiano in comune il limite esterno delle acque territoriali.

A nostro avviso, tuttavia, il concetto così inteso di vicinato sembra coincidere con una formulazione ambigua e al tempo stesso riduttiva, ancorché il concetto stesso ricomprenda oggi sia la contiguità territoriale, propriamente intesa, sia quella marittima fra Stati costieri<sup>2</sup>. Nello specifico, si può parlare di *rapporti di vicinato marittimo* quando si è in presenza di Stati le cui coste siano contigue o si fronteggino e, per ciò stesso, presentino un confine marittimo comune. Ne consegue che i due Stati avrebbero in comune il limite esterno delle acque territoriali, ovvero quello della piattaforma continentale o della zona economica esclusiva.

Ove si decidesse per una definizione più ampia di vicinato, potrebbero prospettarsi diverse situazioni: da un lato, si potrebbe presentare il caso di due Stati solo contermini, nel senso di Stati separati da una frontiera terrestre o lacustre<sup>3</sup>; dall'altro, ci si potrebbe trovare di fronte a due Stati non solo contermini, ma dotati anche di una frontiera marittima comune, intesa in senso ampio; infine, può prevedersi il caso di due Stati che presentano in comune la sola frontiera marittima.

Mentre i rapporti di vicinato italo-jugoslavi erano riconducibili alla seconda delle tre categorie sopra indicate, avendo avuto i due Stati una frontiera terrestre, il limite esterno delle acque territoriali, per quanto concerne il Golfo di Trieste, quello della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva; la situazione attuale colloca i rapporti fra Italia e Repubbliche della ex Jugoslavia ora nella seconda (è il caso dei rapporti italo-sloveni) ora nella terza categoria, come testimoniato dai rapporti tra l'Italia, la Croazia, la Bosnia e il Montenegro, giacché interessati dal solo confine marittimo.

Deve peraltro rilevarsi come le norme disciplinanti i rapporti di vicinato siano scarse, talvolta controverse, comunque disperate. Trattasi di norme istitutive di obblighi di *non facere* e che, come tali, assicurano la mera coesistenza tra Stati. Inoltre, la dottrina esprime consenso unanime sulla esistenza della norma che impone allo Stato l'obbligo di usare il proprio territorio in modo da non produrre effetti nocivi nel territorio di altri Stati<sup>4</sup>. *Sub condicione* della loro configurabilità, è possibile ipotizzare l'esistenza di consuetudini locali, anche bilaterali, nonostante queste non possano costituire lo strumento principale per la disciplina dei rapporti di vicinato. Va da sé che ove si accolga una nozione più ampia di vicinato, la consuetudine internazionale è destinata a giocare un ruolo più incisivo. Infatti, così facendo, vengono in conside-

<sup>2</sup> RONZITTI, *Introduzione a CALAMIA, MENGOZZI, RONZITTI (a cura di), I rapporti di vicinato tra Italia e Jugoslavia*, Milano, 1984, p. 3 ss.

<sup>3</sup> Un esempio ci è fornito dal caso dei rapporti fra Italia e Svizzera.

<sup>4</sup> CANSACCHI, *Illecito internazionale per inquinamento*, in *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, II, Milano, 1978, p. 100 ss.

razione le regole circa la delimitazione del mare territoriale, della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva fra Stati adiacenti e/o frontisti.

Lo strumento tipico per la disciplina dei rapporti di vicinato è l'accordo, il solo che può consentire il passaggio dalle differenti forme di *coesistenza* a forme di *cooperazione*.

## 2. La differenza tra rapporti di vicinato e rapporti transfrontalieri

Il concetto di vicinato, nel corso degli anni, è stato oggetto di una progressiva estensione. Viene di tal guisa da chiedersi se non sia opportuno isolare, nell'ambito delle relazioni di vicinato, un nucleo più ristretto di rapporti che si distinguono per la loro peculiarità. Ci si intende riferire alla distinzione tra *rapporti di vicinato* e *rapporti transfrontalieri*, ormai affermatasi nella dottrina e nella prassi. La distinzione pare inoltre suffragata da alcuni elementi testuali, fra i quali si distingue la Convenzione del Consiglio d'Europa del 21 maggio 1980: un accordo quadro, ratificabile solo dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, a basso contenuto normativo, giacché pochi sono i doveri che impone agli Stati in materia di cooperazione transfrontaliera, ma avente per oggetto, appunto, la "cooperazione transfrontaliera tra autorità locali"; Convenzione, fra l'altro, non attributiva di competenze al riguardo, ove si rifletta sul fatto che essa ne lascia impregiudicato il riparto operato dal diritto costituzionale di ciascuno Stato membro<sup>5</sup>. Dal testo in questione emerge inoltre come i rapporti transfrontalieri debbano considerarsi *species* del *genus* più ampio rappresentato dai rapporti di vicinato. A ben vedere, dunque, è la frontiera a costituire l'elemento comune che sta all'origine della loro disciplina giuridica: circostanza, questa, che non comporta il superamento della richiamata differenza, la quale è, invece, circostanziata, giacché se i *rapporti di vicinato* hanno ad oggetto i rapporti politici, economici e commerciali localizzati lungo la frontiera<sup>6</sup>, i *rapporti transfrontalieri* hanno riguardo alle peculiarità delle regioni o delle aree di confine (zone di frontiera). Può così affermarsi che seppure i *rapporti di vicinato* trovino la propria ragion d'essere nell'esistenza di una zona di frontiera, nondimeno essi sembrano volti a soddisfare i bisogni dell'intera collettività, laddove, invece, i *rapporti transfrontalieri* avrebbero riguardo solo agli interessi delle popolazioni locali. D'altronde, è anche da rilevare che queste ultime percepiscono la frontiera come *elemento* di separazione di una regione dotata non solo di fisionomia economica unitaria, ma anche di una comunanza etnica e linguistica.

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. CALAMIA, *Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la Convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1981, p. 878 ss.; RONZITTI, *Cooperazione transfrontaliera e diritto internazionale: la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 21 maggio 1980*, in *Aggiornamenti/Aktuell*, 1981, p. 29 ss.

<sup>6</sup> Si tratta di un complesso di materie che spazia dai valichi, alle stazioni confinarie, dalle delimitazioni di confini al trattamento delle minoranze.

Posta così la questione, le zone interessate alla cooperazione transfrontaliera sono definibili in base ai soggetti, alle forme, all'oggetto e all'estensione geografica. Circa i soggetti, si rileva come non solo gli Stati, ma anche gli enti territoriali minori possano dare vita alla *cooperazione transfrontaliera*. D'altronde, la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1980 vede negli accordi tra Stati il punto di partenza per una *cooperazione transfrontaliera* gestita da enti territoriali minori. A ciò aggiungasi che la *Raccomandazione* del Consiglio dell'OCSE del 21 settembre 1978<sup>7</sup> individua come soggetti attivi per la protezione ambientale non solo gli Stati, ma anche le regioni o le autorità locali<sup>8</sup>.

Le forme della *cooperazione transfrontaliera* si differenziano a seconda che soggetti attivi siano gli Stati – per i quali lo strumento principale della cooperazione è l'*accordo* – oppure altri enti – nel qual caso si ricorre a modelli non vincolanti, come la *concertazione*<sup>9</sup> –. È dato poi rilevare l'estrema varietà dell'oggetto della *cooperazione transfrontaliera* ove si consideri che vi si possono far rientrare lo sviluppo urbano e rurale, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti agli individui, lo sviluppo economico delle zone di frontiera, l'approvvigionamento idrico, la reciproca assistenza in caso di catastrofi naturali.

Infine, alcune riflessioni merita anche l'estensione geografica dei territori interessati alla suddetta *cooperazione transfrontaliera*, nonostante si possano fornire – a questo riguardo – solo criteri generali. Dopo aver opportunamente isolato i rapporti frontalieri, qualche autore ha ritenuto di poterli collocare entro una zona con una profondità dalla frontiera di venti-trenta chilometri e comunque non superiore a cento<sup>10</sup>. La richiamata Convenzione del Consiglio d'Europa non delimita i territori confinanti interessati alla cooperazione transfrontaliera, giacché ritiene che questo compito spetti ai singoli Stati eventualmente a ciò interessati. A questo proposito, l'Italia procedette con una dichiarazione *ad hoc* con cui stabilì che gli enti locali, abilitati ad istituire forme di *cooperazione transfrontaliera*, dovevano trovarsi entro una fascia di 25 km dalla frontiera, con la sola eccezione del caso in cui fossero direttamente limitrofi degli Stati stranieri<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Il testo in *International Legal Materials*, 1978, p. 1530 ss.

<sup>8</sup> Ad esempio, nei rapporti transfrontalieri italo-jugoslavi hanno assunto rilevanza, per quanto concerne l'Italia, la Regione Friuli Venezia Giulia, la Regione Puglia ed altri enti territoriali minori. Da parte jugoslava, è invece emerso il ruolo di Repubbliche come Montenegro e Slovenia, di province autonome e comuni.

<sup>9</sup> Il termine configura una forma particolare di *cooperazione* che, in linea generale, però, non comporta vincoli giuridici per le parti, limitandosi piuttosto a indicare uno scambio di punti di vista e di informazione reciproca così da meglio individuare una soluzione comune. Non ci si deve pertanto stupire del ricorso a tali forme di cooperazione, giacché, di regola, posto che le comunità locali non hanno potere di stipulare accordi di diritto internazionale, trattandosi di enti pubblici territoriali, non è dato individuare un diritto applicabile disciplinante le intese tra le istituzioni locali poste a cavallo della frontiera.

<sup>10</sup> Kiss, *La frontière-coopération*, in *Société pour le droit international* (Colloque de Potiers), *La frontière*, Paris, 1980, p. 187.

<sup>11</sup> Testo e analisi della Convenzione, anche con riferimento ai problemi da questa sollevati, in RONZITTI,

### 3. La natura del rapporto di vicinato

Nel descrivere le caratteristiche della Comunità internazionale, QUADRI evidenziava l'errore in cui spesso incorrono gli studiosi nell'attribuire all'espressione un duplice significato, ma di pari contenuto e valore, il che giocoforza non può essere. Ciò a dire che la Comunità viene intesa nella duplice veste di *società universale e internazionale* al contempo. Tuttavia, nel primo caso sono gli individui a svolgere un ruolo di primo piano, ma gli individui, che pure non vivono isolati gli uni dagli altri e, dunque, non vivono isolati dal contesto interno ed esterno con il quale, volenti o nolenti, sono chiamati a misurarsi, non sono soggetti di diritto internazionale, propriamente inteso, ovvero si rileva come permangono in dottrina, a questo proposito, ancora dubbi insormontabili. Cionondimeno, come si evince da quanto sopra, gli individui vivono di reciproci rapporti in un contesto sociale, politico, economico che, al momento della nascita, non è, ovviamente, frutto di libera scelta. Allo stesso modo, gli Stati non vivono isolati gli uni dagli altri, ma, per quanto difficili possano essere, vivono di scambi e rapporti reciproci. La vicinanza degli uni agli altri è casuale, nel senso che i propri vicini non sono liberamente scelti dagli Stati, ma è la geografia a imporli e, per quanto non particolarmente amichevoli possano essere i rapporti tra Stati contermini, questi sono comunque costretti a intrattenere un minimo di cooperazione.

A noi non garba presentare la frontiera come elemento di separazione o di divisione delle sovranità statali, quanto piuttosto come elemento identificativo degli spazi entro cui gli Stati esercitano la propria sovranità, sicché la frontiera non si può dire divida come monadi gli Stati contermini, se questi sono comunque chiamati a interagire, limitandosi piuttosto a circoscrivere l'ambito geopolitico di esercizio della potestà autoritativa. Ne consegue che, anche nel periodo in cui le relazioni tra Stati contigui non siano particolarmente amichevoli, i loro rapporti saranno disciplinati non solo dal *diritto consuetudinario*, ma anche da un minimo di *diritto pattizio*. Va da sé che ciò non è sufficiente a creare relazioni di vicinato, per la cui esistenza è necessario che i rapporti tra gli Stati vicini siano *particolarmente* amichevoli, nel senso che le loro politiche dovrebbero essere ispirate al principio del *buon vicinato*.

Non rileva in questa sede discutere se il "buon vicinato"<sup>12</sup> sia concetto politico o principio giuridicamente vincolante<sup>13</sup>, essendo sufficiente constatare come le relazioni di vicinato si sviluppino fino ad assumere connotati di particolare complessità – perciò stesso denotativi della volontà relazionale – solo ove le politiche degli Stati

---

*op. cit.*, p. 40, nota 26. Ad esempio, la zona franca a cavallo della ex frontiera italo-jugoslava aveva una superficie di circa 24 Km e si componeva di territori che si estendevano per una profondità non superiore a 12 Km da entrambi i lati della frontiera.

<sup>12</sup> Si rammenti che di "buon vicinato" si parla nel Preambolo e nell'art. 74 della Carta delle Nazioni Unite.

<sup>13</sup> Per una approfondita analisi della questione, si rimanda a POB, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Paris, 1980. Inoltre, si rammenti che l'AG delle Nazioni Unite ha adottato, in data 19 dicembre 1981, la ris. 36/101 sullo sviluppo e il rafforzamento dei rapporti di buon vicinato.

contermini siano ispirate al principio dianzi ricordato. Di tal guisa, si può a ragione affermare che le relazioni di vicinato trascendano e superino le poche norme consuetudinarie o il minimo convenzionale che presiede alla disciplina dei rapporti fra Stati contermini, come ben evidenziato dalla disciplina dei rapporti italo-jugoslavi del dopoguerra e, in epoca a noi più vicina, dai rapporti tra Italia, Francia, Austria, Slovenia, Croazia, Serbia e Montenegro<sup>14</sup>.

Tra Italia ed ex Jugoslavia le relazioni convenzionali non furono mai interrotte anche durante i periodi di maggior tensione, il che ha fatto di quel confine, lungo l'asse Ovest-Est, una delle frontiere più aperte d'Europa, espressione e modello di convivenza pacifica e di cooperazione per gli altri Paesi. Va da sé che ove le relazioni di vicinato siano influenzate dal modo d'essere del *buon vicinato*, diventa difficile ipotizzare un *diritto uniforme di vicinato*, giacché influenzato sia da fattori geografici, economici ed etnici specifici di ogni area confinaria, sia dallo situazione in cui versano le relazioni politiche tra Stati contermini.

La cooperazione fra enti o autonomie territoriali limitrofe appartenenti a Stati diversi (regioni, *länder*, cantoni, nonché province, municipalità) tradizionalmente mira a valorizzare gli elementi di specificità che contraddistinguono determinate zone geografiche e, all'occorrenza, a ripristinare legami (culturali linguistici religiosi ecc.) preesistenti e/o compromessi, o resi più difficoltosi, dalle frontiere nazionali<sup>15</sup>. La cooperazione c.d. *transfrontaliera* persegue dunque finalità comuni alle aree coinvolte e peculiari a queste ultime, quali, ad esempio, l'incremento delle possibilità di sviluppo economico delle zone confinarie; l'avvio e lo sviluppo delle relazioni di carattere socio-culturale ed i rapporti di vicinato; la soluzione di problemi di carattere locale o in una prospettiva locale (tutela ambientale, collaborazione in caso di calamità naturali, circolazione e tutela dei lavoratori transfrontalieri, sviluppo delle strutture turistiche, organizzazione delle reti di trasporto, formazione professionale, coordinamento dei servizi sociali e sanitari). Nell'ambito dell'Unione Europea essa risponde altresì al principio di *sussidiarietà*<sup>16</sup> ed al principio di *prossimità* dei centri decisionali ai cittadini (artt. 2 e, rispettivamente, art.1, comma 2, TUE), e contribuisce a rafforzare l'*integrazione* e la *coesione europea* nella sua dimensione *infra-statale*. Ai medesimi principi da ultimo indicati risponde altresì la cooperazione (c.d. *transnazionale* o *interterritoriale*) che coinvolge entità appartenenti a Stati diversi non situate in zone di confine bensì all'interno del territorio di questi ultimi. Dal punto di vista interno agli ordinamenti nazionali, le possibilità di sviluppo della cooperazione transfrontaliera (intesa quale proiezione esterna dei poteri di (auto) governo delle autonomie territo-

<sup>14</sup> RONZITTI (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Milano, 2005.

<sup>15</sup> Cfr. CONETTI, *Enti locali e cooperazione transfrontaliera: problemi e prospettive*, in DE GUTTRY, RONZITTI, *I rapporti di vicinato tra Italia e Francia*, Padova, 1994, p. 275 ss.

<sup>16</sup> Fra gli altri, cfr. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000; IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007.

riali) sono in genere inversamente proporzionali al carattere – tendenzialmente esclusivo – della competenza delle autorità centrali dello Stato nella gestione ed attuazione delle relazioni esterne. Esse possono altresì trovare ostacolo nella dissimile intensità del potere estero riconosciuto alle autonomie territoriali da ciascuno Stato. A tali inconvenienti cerca di dare una sia pur limitata risposta la *Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali* (Convenzione di Madrid, 21 maggio 1980)<sup>17</sup>. Lo strumento implicitamente riconosce che, a preservazione e sviluppo delle specificità regionali ed in deroga al monopolio statale delle relazioni esterne, le collettività ed autorità territoriali di frontiera possano cooperare sul piano internazionale, realizzando, di tal guisa, – in una cornice di diritto internazionale – una redistribuzione dei poteri fra governi centrali e collettività locali.

La Convenzione presenta due caratteristiche in certo modo complementari. Da un lato, essa è caratterizzata, come si è detto, da una *bassa intensità normativa*<sup>18</sup>. Gli obblighi assunti dagli Stati parti (agevolare la cooperazione transfrontaliera e rimuovere gli ostacoli di ordine giuridico, amministrativo o tecnico che vi si oppongono) hanno carattere programmatico; il diritto interno di ciascuno di essi è chiamato a definire *i soggetti* titolari dei corrispondenti diritti così come l'*oggetto* delle attività di cooperazione transfrontaliera esperibili (le materie, indicate a titolo meramente esemplificativo nel preambolo, sono: lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti ai cittadini e l'aiuto reciproco in caso di sinistri) e le *modalità* attraverso cui, sul piano giuridico, queste possono realizzarsi<sup>19</sup>. Per altro verso, essa delinea uno scenario *flessibile ed evolutivo* entro il quale possono adeguatamente trovare collocazione le attività di cooperazione transfrontaliera poste in essere da enti incardinati in ordinamenti giuridici non necessariamente omogenei. In effetti gli Stati parti, da un lato, e soprattutto gli enti locali a ciò autorizzati, dall'altro, possono prendere in considerazione o ispirarsi ai "modelli" di *accordo interstatale* o di *intese (statuti o contratti)* allegati alla Convenzione,

<sup>17</sup> Cfr. *Rapporto del Consiglio d'Europa sui progressi nell'attuazione della Convenzione-quadro europea*, (2002), consultabile al sito [www.coe.int](http://www.coe.int), p. 5.

<sup>18</sup> RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 995 ss.; FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Atti del XI Convegno Annuale della Società italiana di Diritto internazionale*, Napoli, 2005.

<sup>19</sup> Gli Stati parti hanno facoltà di stabilire – tramite accordo interstatale – le forme e i limiti entro i quali le collettività e autorità territoriali possono agire, vedi art. 3, par. 2. L'Italia ha fatto ricorso a tale possibilità, subordinando la conclusione di "accordi ed intese" fra enti territoriali italiani e stranieri "alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenente l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi e intese [...]" nonché alla previa intesa dello Stato (art. 5, legge cit.). Sugli accordi stipulati da vari Stati europei al fine di promuovere la cooperazione transfrontaliera degli enti territoriali ad essi appartenenti, cfr. ZARDI, *La Convenzione di Madrid e i suoi protocolli: efficacia e prospettive, intervento alla tavola rotonda del XI Convegno Annuale della SIDI*, cit., p. 7 della versione provvisoria. A ciò deve aggiungersi la cooperazione transfrontaliera, ove disciplinata attraverso la conclusione di "accordi, statuti o contratti" fra entità sub-statali appartenenti a più Stati, è comunque assoggettata alle norme ed ai procedimenti di controllo previsti dal diritto interno, secondo quanto disposto dall'art. 3, par. 4.

eventualmente adattati «alla situazione propria a ciascuna Parte contraente» e provvisti di valore puramente indicativo (art. 3, par. 1). In secondo luogo, la disciplina convenzionale non ha carattere di esclusività, posto che non priva certo di effetto gli accordi di cooperazione preesistenti né, *pro futuro*, pregiudica la facoltà degli Stati parti di “ricorrere, di comune accordo, ad altre forme di cooperazione transfrontaliera” (art. 3, par. 3). Infine la disciplina convenzionale è suscettibile di evolvere e di approfondirsi nel tempo, attraverso l’adozione di *protocolli* integrativi.

La *cooperazione transfrontaliera* in Europa, in conseguenza dell’entrata in vigore della Convenzione quadro così come dell’esigenza di coordinamento fra enti territoriali di Stati diversi nell’acquisizione e nella gestione dei Fondi strutturali della Comunità<sup>20</sup>, ha registrato una certa “istituzionalizzazione” nella figura della c.d. *Euroregione*. Trattasi di figura sorta dalla prassi, mutevole nei contenuti e nella natura giuridica, non riconducibile ad un modello unitario. Essa in genere individua un raggruppamento di enti territoriali e di soggetti pubblici e privati di varia natura (Camere di Commercio, Università, associazioni e fondazioni ecc.) che esercita, attraverso una struttura organica permanente (un’assemblea, un comitato esecutivo assistito all’occorrenza da commissioni o gruppi di lavoro, un segretariato), competenze determinate (in genere, coincidenti o comprese fra quelle delle autonomie territoriali che vi partecipano) nel perseguimento delle finalità cooperative individuate nell’atto istitutivo<sup>21</sup>. Quest’ultimo si configura, talvolta, come un vero e proprio *accordo internazionale* tra Stati, con la partecipazione delle autorità sub-statali coinvolte (anche in qualità di delegate o mandatarie dello Stato cui appartengono), istitutivo di un soggetto (interno) di diritto pubblico; talaltra, come un’*intesa* tra enti territoriali (all’occorrenza attuativa di accordi quadro o cornice conclusi fra gli Stati di appartenenza, come è il caso degli accordi stipulati tra l’Italia e rispettivamente l’Austria, la Svizzera e la Francia)<sup>22</sup>; infine, come un *atto dell’autonomia privata* (ossia, un atto di rappresentanti degli enti territoriali ecc. che agiscono secondo le regole del diritto privato interno), che dà vita a un soggetto di diritto interno, provvisto o meno di personalità giuridica (anche secondo quanto previsto dal regolamento CEE che istituisce il GEIE), sottoposto alla legge dello Stato in cui lo stesso ha la sua sede, talora diversamente

<sup>20</sup> La cooperazione c.d. transeuropea volta ad incentivare lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario si è concretizzata, da ultimo e per il periodo 2000-2006, nell’iniziativa INTERREG III.

<sup>21</sup> Cfr. ad esempio la figura del “raggruppamento locale della cooperazione transfrontaliera”, previsto dall’Accordo di Karlsruhe (tra Confederazione svizzera, Germania, Francia e Lussemburgo) del 1996, che prevede disposizioni più dettagliate di quelle degli strumenti adottati in seno al Consiglio d’Europa: cfr. il sito [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch).

<sup>22</sup> Cfr. *l’Accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali*, Vienna, 27 gennaio 1993, entrato in vigore il 1° agosto 1995; *legge di autorizzazione alla ratifica 76/1995*, in *GURI n. 65* del 18 marzo 1995; *l’Accordo quadro per la cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità regionali e locali*, Berna, 24 febbraio 1993, in *GURI n. 164* del 15 luglio 1993; *l’Accordo sulla cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali*, Roma, 26 novembre 1993, *legge di autorizzazione alla ratifica 303/1995*, in *suppl. ord. alla GURI n. 172* del 25 luglio 1995.

qualificato dagli ordinamenti statali in cui sono incardinate le autonomie territoriali che vi partecipano (es. associazione senza scopo di lucro o come fondazione)<sup>23</sup>.

Pertanto, se differenziate paiono essere le *modalità organizzative* delle c.d. *Euroregioni*, quantomeno per ciò che concerne, ad esempio, le norme sulla partecipazione e il recesso, le previsioni sul finanziamento, sulla eventuale estinzione dell'ente, sulla soluzione delle controversie relative all'interpretazione o applicazione dell'atto istitutivo ecc.; alquanto omogenee appaiono, per converso, le *funzioni* conferite alle entità in esame. In questo ultimo caso, trattasi in genere di compiti: a) di studio e di discussione, che si esprimono in atti aventi valore esortativo o di raccomandazione nei confronti degli enti coinvolti (o di soggetti terzi, quali le autorità centrali dello Stato), i quali possono uniformarvi volontariamente le proprie condotte se e nella misura in cui sussiste e permane una volontà politica in tal senso<sup>24</sup>; ovvero b) di carattere operativo, risolvendosi nell'elaborazione ed attuazione di progetti di interesse comune<sup>25</sup>, o nella partecipazione a iniziative e programmi comunitari<sup>26</sup>. È alquanto raro, invece, che le *Euroregioni* dispongano di *poteri decisori* capaci di imporsi – in virtù dell'accordo o strumento istitutivo – alle autorità territoriali o agli altri soggetti pubblici o privati partecipanti. Come risulta dall'esame della prassi, infatti, le *Euroregioni* in nessun caso costituiscono un nuovo genere di "amministrazioni" a livello transfrontaliero, né *a fortiori* sono munite di poteri politici<sup>27</sup>.

Il fenomeno della c.d. *Euroregione*, per le forme e i contenuti che assume, presenta una *limitata rilevanza* dal punto di vista dell'ordinamento internazionale. Gli strumenti convenzionali indicati forniscono una cornice giuridica ampia e flessibile, entro la quale gli Stati contraenti possono determinare le modalità concrete della cooperazione transfrontaliera posta in essere dalle autonomie territoriali sul piano dei rispettivi ordinamenti interni. Come confermato dalla prassi, è infatti prevalentemente nell'*ambito degli ordinamenti statuali* che il fenomeno della cooperazione transfrontaliera trova realizzazione. Tale rilievo vale con riguardo ai *soggetti* della cooperazione (enti substatuali sprovvisti di personalità internazionale, ossia della *diretta* titolarità di situazioni giuridiche di origine internazionale)<sup>28</sup> come anche all'*oggetto*

<sup>23</sup> FRIGO, *op. cit.*, p. 6.

<sup>24</sup> CONETTI, *op. cit.*, p. 277.

<sup>25</sup> Cfr. ad esempio l'art. 3, par. 1, dello statuto dell'*EuRegio SaarLorLuxRhin*, associazione senza scopo lucrativo (asbl) di diritto lussemburghese; l'art. 3 dello statuto della *Regio TriRhena*, associazione di diritto tedesco.

<sup>26</sup> Cfr. ad esempio l'art. 5 dell'*Intesa sulla cooperazione transfrontaliera nell'ambito di una Euroregione fra la Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige, la Provincia Autonoma di Trento e il Land Tirolo*, adottata a Merano (1998) in attuazione dell'Accordo quadro italo-austriaco del 1993, cit.

<sup>27</sup> Cfr. ancora FRIGO, *loc. ult. cit.*, che si richiama in proposito al Consiglio d'Europa (Comité directeur sur la démocratie locale et régionale), *Rapport sur l'état actuel du cadre administratif et juridique de la coopération transfrontalière en Europe* del 14 febbraio 2002.

<sup>28</sup> Anche quando gli strumenti convenzionali esistenti sembrano riconoscere vere e proprie posizioni giuridiche attive di origine internazionale alle entità substatuali (cfr. ad esempio l'art. 10, par. 1, della *Carta europea delle autonomie locali*, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, resa esecutiva nell'ordina-

dei rapporti disciplinati. Ma anche ove si accedesse all'opinione contraria, con riferimento alla natura dello specifico accordo o strumento utilizzato per la disciplina di tale cooperazione, dovrebbe concludersi a che le finalità perseguite non troverebbero migliore realizzazione nell'ordinamento internazionale di quanto non avvenga negli ordinamenti delle Parti coinvolte. Come lucidamente affermato:

*«Classification as agreement under international law means that neither of the parties can make unilateral determinations, that only remedies under international law are available and that dispute settlement should be sought under procedures of international law – which are scarce, expensive and slow. In particular for purposes of transfrontier cooperation, where daily business has to be expedited in an effective manner, it is infinitely preferable to rely on the domestic law of one of the parties and the dispute settlement mechanisms available in its judicial system. At this level, the diplomatic protocol requiring parity and equal rank is much less important than the need to find swift solutions to actual problems. To shift those agreements to the realm of international law would not do a favour to the parties concerned, but would only satisfy any possible hidden longing for international prestige»<sup>29</sup>.*

Per quanto concerne i nuovi strumenti elaborati dal Consiglio d'Europa e, in particolare, per quanto concerne il GECT dell'Unione Europea, allo scopo di “adattare la Convenzione quadro alla realtà europea” e dunque di fornire un più preciso quadro giuridico alle forme di cooperazione già rinvenibili nella prassi, il *Protocollo addizionale alla Convenzione quadro* (Strasburgo, 9 novembre 1995), entrato in vigore il 1° dicembre 1998 (ma non ancora vincolante per l'Italia)<sup>30</sup>, apporta novità di un certo rilievo. In primo luogo, esso riconosce

*«il diritto delle collettività o autorità locali [di uno Stato parte] di concludere, nei settori di competenze comuni, accordi di cooperazione transfrontaliera con gli enti omologhi di altri Stati parte, nel rispetto della legislazione nazionale e degli impegni internazionali degli Stati coinvolti, accordi che ricadono sotto la responsabilità esclusiva degli enti territoriali che lo hanno concluso (art. 1)».*

Accordi siffatti, in ragione della soggettività puramente “interna” delle entità sostanziali che li pongono in essere, non sembrano configurarsi come accordi ai sensi del diritto internazionale, ma come impegni di natura contrattuale da attuarsi secondo le modalità, e nel rispetto delle condizioni, previste dai rispettivi ordinamenti

---

mento italiano con la legge 439 del 1989, in *GURI n. 17* del 22 gennaio 1990, secondo cui “Le collettività locali hanno diritto, nell'esercizio delle loro competenze, a collaborare e, nell'ambito della legge, ad associarsi ad altre collettività locali per la realizzazione di attività di interesse comune”, appare assai dubbio che queste possano trovare realizzazione e garanzia nell'ordinamento internazionale, e non invece nell'ordinamento interno degli Stati obbligati.

<sup>29</sup> TOMUSCHAT, *Component Territorial Units of States under International Law*, in *Atti del XI Convegno Annuale della SIDI*, cit., p. 17 della versione provvisoria.

<sup>30</sup> L'Italia ha proceduto alla firma del Protocollo (5.12.2000), ma non alla sua ratifica.

giuridici. In secondo luogo, il Protocollo (art. 3) ammette la possibilità che siffatti accordi diano vita ad un “organismo per la cooperazione transfrontaliera”, provvisto o meno di personalità giuridica di diritto interno (e, in caso di riconoscimento della personalità, quest’ultima di natura pubblicistica o privatistica), preposto a realizzare i compiti affidatigli dalle autonomie territoriali. Siffatto organismo è regolamentato dal Protocollo solo indirettamente, ossia per rinvio allo statuto ed alla legislazione nazionale applicabile (l’ordinamento dello Stato dove l’organismo ha la sede) (art. 4). Sono poste tuttavia alcune limitazioni e qualificazioni essenziali: tra le prime (art. 4, par. 2, lett. b) «l’organismo [...] non è [...] abilitato a decidere di atti di portata generale o suscettibili di incidere sui diritti e sulle libertà dei singoli», né (lett. c) «ha facoltà di imporre prelievi di natura fiscale», quand’anche il diritto interno applicabile disponesse positivamente in tal senso. Conseguenza da tale disposizione limitativa che gli atti adottati dall’organismo possono avere ad oggetto soltanto la promozione o l’organizzazione delle proprie attività o di quelle degli enti che vi partecipano, oltre che l’auto-organizzazione interna. Per converso, tra le seconde, qualora le “rispettive” legislazioni nazionali lo consentano<sup>31</sup>, gli Stati contraenti, in luogo degli enti costituenti, possono decidere che l’organismo abbia natura pubblicistica e che i suoi atti siano provvisti “nell’ordinamento giuridico di ognuna delle Parti contraenti, [del]lo stesso valore giuridico e [de]gli stessi effetti di atti compiuti dalle collettività o autorità territoriali che hanno concluso l’accordo” (art. 5, par. 1). In luogo degli *effetti automatici di diritto nazionale* riconosciuti agli atti dell’organismo, può tuttavia essere previsto che “l’esecuzione” di questi ultimi competa agli enti territoriali che hanno concluso l’accordo “in particolare” qualora gli atti di cui trattasi abbiano interferenze con i diritti, libertà o interessi dei singoli (art. 5, par. 2). Le disposizioni degli artt. 4 e 5 sono, in certa misura, opzionali, giacché gli Stati parti possono dichiarare di conformarsi a entrambi o a uno solo di essi (art. 8).

Il *secondo Protocollo addizionale alla Convenzione quadro*, firmato a Strasburgo nel 1998 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2001, estende peraltro la disciplina della cooperazione transfrontaliera della Convenzione e del primo Protocollo alla cooperazione fra enti territoriali non limitrofi (*cooperazione interterritoriale*, v. anche supra, par. 1). Non molto più incisiva nei contenuti si presenta la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all’istituzione di un *Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)*<sup>32</sup>. La proposta appariva ispirata all’esigenza di favorire la coesione economica, sociale e territoriale nell’ambito della Comunità

<sup>31</sup> È in tal caso necessario, a’ termini del Protocollo, che gli ordinamenti di ciascuno degli enti partecipanti riconoscano tale possibilità; criticamente, sui numerosi rinvii al diritto nazionale previsti dallo strumento, ZARDI, *op. cit.*, p. 11, secondo cui questi limiterebbero “considerevolmente l’efficacia dell’azione degli organismi in questione”, nonché la possibilità che organismi provvisti di tali caratteristiche siano concretamente istituiti. Cfr. Proposta del 14 luglio 2004, COM (2004) 496 def.

<sup>32</sup> Si veda in proposito il progetto di risoluzione recante il parere del Parlamento europeo (21 giugno 2005), che auspica una modifica dell’intitolazione del GECT come “gruppo europeo di cooperazione territoriale”.

ampliata (anche per attività estranee alla disciplina dei Fondi strutturali), e di sormontare, con uno strumento direttamente applicabile in ciascuno Stato membro,

*«le notevoli difficoltà incontrate [...] in particolare dalle regioni e dagli enti locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione transfrontaliera (transnazionale e interregionale) in un contesto di diritti e procedure nazionali differenti».*

A tal fine viene prevista la possibilità che enti pubblici di diritto interno (Stato, enti regionali o locali ecc.) costituiscano, tramite Convenzione (“Convenzione di cooperazione transfrontaliera europea”), un soggetto cooperativo di diritto interno, provvisto di capacità giuridica e regolato dalla convenzione (per quanto riguarda, ad esempio, le funzioni cooperative affidategli) e dalla legge statale prescelta (il diritto di uno degli Stati membri partecipanti, che regola anche la questione della giurisdizione) (art. 4). Il GECT adotta – sulla base della convenzione – il proprio statuto che tende a regolare gli aspetti organizzativi (obiettivi e funzioni, modalità di funzionamento e di finanziamento, competenze e funzionamento dei suoi organi, procedure decisionali ecc.) (art. 5). Nulla è detto riguardo agli *atti adottabili* ed al loro *valore giuridico negli ordinamenti nazionali* coinvolti, ma è precisato che la “convenzione non può riguardare una delega dei poteri inerenti a un’authority pubblica, segnatamente dei poteri di polizia e di regolamentazione” (art. 3, par. 4). Per converso, il GECT potrà essere titolare di “concessioni o deleghe di servizio pubblico” (ad esempio, verosimilmente, in materia sanitaria, di trasporti, di tutela dell’ambiente ecc.) e dunque di poteri gestionali, sebbene esercitabili alle condizioni previste dai diritti nazionali applicabili (ossia, presumibilmente, dagli ordinamenti nei quali tali funzioni debbono essere esercitate). Nel quadro testé delineato, vanno anche richiamati i lavori del Consiglio d’Europa relativi all’adozione di un *terzo Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid*, inteso all’autonoma definizione della figura del c.d. *Euroregionale Cooperation Grouping* (ECG), ossia di una figura di *Euroregione* basata su norme convenzionali dettagliate (per quanto concerne la costituzione, i poteri, le responsabilità ecc. del raggruppamento) e immediatamente operative negli ordinamenti degli Stati parti (salvo limitate ipotesi in cui gli Stati parte hanno la possibilità di definire le caratteristiche dell’organismo: ad esempio, per quanto concerne la personalità giuridica interna, di diritto pubblico o privato, del medesimo; le competenze di cui esso dispone, che debbono essere quelle comuni agli enti che lo compongono, ecc.).

#### 4. Statlismo vs. regionalismo nei rapporti di vicinato e transfrontalieri prima della legge di riforma del Titolo V della Costituzione italiana

Il problema merita qualche precisazione, giacché nel nostro Paese la questione è stata a lungo dibattuta e, spesso, abbiamo assistito a inopportune “fughe in avanti” da parte di alcune regioni, puntualmente rintuzzate dalla nostra Corte Costituzionale. Il problema presenta due profili, avendo riguardo al potere delle comunità territoriali

di concludere accordi con le autorità omologhe di oltre frontiera e/o al potere delle autorità locali di eseguire accordi stipulati dallo Stato, ove essi riguardino materie di interesse regionale. In questa sede ci occupiamo del primo dei due aspetti indicati<sup>33</sup>.

In questo campo lo scenario è conteso fra due tesi: quella *statalista* e quella *regionalista*. La prima delle due afferma che alle regioni sarebbe fatto divieto di concludere accordi con enti stranieri anche nelle materie di loro competenza, giacché vi osterebbe la riserva del potere estero a favore dello Stato. Sul punto ebbe già a pronunciarsi la Corte Costituzionale Italiana con sentenza del 3 luglio 1975 n. 170 relativamente ad uno schema di accordo di amicizia e collaborazione tra la Regione Umbria e la Regione di Potsdam, nella ex RDT. La Corte, richiamandosi ad altre sentenze, affermò che la giurisprudenza corrente escludeva "...dalle attribuzioni regionali gli apprezzamenti di politica estera e la formulazione di accordi con soggetti propri di altri ordinamenti, compiti spettanti" nel nostro sistema costituzionale "agli organi dello Stato sovrano"<sup>34</sup>. La giurisprudenza precedente è stata confermata dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 123 del 23 luglio 1980 con cui la Corte, nell'escludere che alla Regione Sardegna spettasse il potere di identificare nel suo territorio le zone umide di rilevanza internazionale, di cui alla Convenzione di Rasmar del 2 febbraio 1971, affermò che "...nel nostro ordinamento costituzionale, tale competenza costituisce una necessaria ed esclusiva attribuzione dello Stato, solo sovrano e solo responsabile degli eventuali illeciti internazionali, anche quando l'accordo internazionale riguardi materie attribuite alla Regione"<sup>35</sup>.

Per quanto concerne la seconda delle due tesi, quella regionalista, essa non può essere analizzata in modo unitario, giacché alla stessa fanno riferimento quattro distinti approcci.

Secondo alcuni studiosi<sup>36</sup>, le Regioni potrebbero stipulare accordi purché si tratti di accordi che, nel caso italiano, non rientrino nell'art. 80 Cost., atteso che, viceversa, il Parlamento verrebbe esautorato dei poteri in materia di autorizzazione alla ratifica di determinati tipi di accordi; ovvero si tratti di materie rientranti nella competenza regionale; o che vi sia la previa autorizzazione dell'Esecutivo.

Un'altra chiave di lettura<sup>37</sup> è propensa a riconoscere una limitata eccezione, circa i rapporti transfrontalieri, al potere esecutivo dello Stato di concludere accordi. Tali

<sup>33</sup> La letteratura sull'argomento è molto vasta. In questa sede, ci limitiamo a rinviare a SALERNO, *La partecipazione regionale al potere estero nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1982, p. 505 ss.

<sup>34</sup> Sul punto, cfr. STARACE, DECARO, *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale*, Napoli, 1977, p. 412.

<sup>35</sup> Il testo in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, p. 150. Quando il testo parla di "competenza", va da sé che ci si riferisce alla competenza a concludere trattati e ad aderirvi.

<sup>36</sup> CASSESE (A.), *Commento all'art. 87, 8° comma della Costituzione*, in SCIALOJA, BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Il Presidente della repubblicas, artt. 81-87*, Bologna-Roma, 1979, pp. 239-240.

<sup>37</sup> CURTI GIALDINO (C.), *Commento all'art. 4, 2° comma del D.P.R. 616*, in CAPACCIOLI, SATTA (diretto da), *Commento alla decreto 616 (d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616)*, Milano, 1980, p. 93 ss.

accordi dovrebbero avere per oggetto materie tecnico-amministrative e la loro negoziazione dovrebbe necessitare di una previa intesa con l'esecutivo. La base certa di tali accordi dovrebbe rintracciarsi o in un accordo di copertura tra i due Stati contermini o in autorizzazioni parallele conferite agli enti di confine a concludere accordi.

Una terza scuola di pensiero ritiene, invece, che alle regioni sia inibita la possibilità di stipulazione di un trattato, purché la materia non sia di competenza regionale, giacché in tal caso, sarebbe necessario il concorso degli organi regionali per il perfezionamento della procedura pattizia. In altri termini, sarebbe

*«necessario che le regioni interessate consentano al trattato mediante intervento in forme congrue delle rispettive assemblee legislative, prima e dopo la stipulazione»<sup>38</sup>.*

Diversamente, si tradirebbe lo spirito e il dettato della Carta Costituzionale, poiché l'art. 5, imperniato sull'unità e sull'indivisibilità della Repubblica, riconosce altresì le autonomie locali.

Infine, è da sottolineare una quarta tesi in materia<sup>39</sup>, che ammette la stipulazione di intese che non abbiano natura vincolante, purché la materia oggetto della *concertazione* rientri nella competenza regionale e allo Stato vengano preservate le funzioni di indirizzo e di coordinamento.

L'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977 e l'art. 1 lett. f del DPCM dell'11 marzo 1980 hanno confermato la tesi statalista, giacché il primo esclude dalla competenza regionale le attività riconducibili ai rapporti internazionali, essendo riconosciuta alla Regione la sola potestà a concludere attività promozionali nelle materie loro trasferite, previo assenso governativo. L'art. 1 lett. f stabilisce, invece, che:

*«Le regioni non possono validamente stipulare con rappresentanti di Paesi esteri accordi, intese o altri atti formali, a mezzo dei quali assumano impegni ovvero esprimano dichiarazioni o valutazioni afferenti alla politica nazionale»*

e, ad ogni buon conto, lo Stato non è tenuto a rispondere per gli eventuali obblighi, impegni o oneri derivanti dalle intese regionali.

Va peraltro sottolineato che la prassi regionale si è discostata, par alcuni versi, dalla tesi statalista. Prendendo a spunto lo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, vi si legge, all'art. 47, 2° comma, che la giunta regionale deve essere consultata in relazione alla elaborazione di trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste. La vocazione internazionale della regione, favorita anche dalla sua collocazione geografica, è confermata dalla partecipazione di membri della giunta regionale a talune Commissioni Miste italo-jugoslave, circostanza significativa ove si consideri che le Commissioni miste possono talvolta porre in essere accordi in forma semplificata. Non solo: la Regione in

<sup>38</sup> SPERDUTI, *Un conflitto di attribuzione fra Stato e regione in tema di adempimento di obblighi internazionali*, in *Il Foro italiano*, 1981, I, c., 618.

<sup>39</sup> CONFORTI, *Lezioni di diritto internazionale*<sup>2</sup>, Napoli, 1982, pp. 65-66.

questione è andata oltre il ruolo di compartecipazione con organi statali, assumendo iniziative autonome. È in questo quadro che va collocato il concordato di Bled del 20 gennaio 1975 fra la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Repubblica Socialista di Slovenia in relazione all'idrovia Monfalcone-Lubiana; l'istituzione di una Comunità di Lavoro del Länder e delle regioni delle Alpi Orientali (ARGEOST) del 20 novembre 1978 fra la menzionata Regione, Carinzia, Croazia, Austria Superiore, Slovenia, Stiria e Veneto.

Inoltre, non mancano anche accordi stipulati tra comuni contermini. In questo senso, su delega della Commissione mista per l'idroeconomia, è stato stipulato, il 9 maggio, 1978, un accordo tra il Sindaco di Gorizia e il Presidente dell'Assemblea comunale di Nova Gorica per il rifornimento idrico del Comune italiano. Un'altra importante esperienza è quella che fa riferimento all'accordo tra Puglia, Marche e Montenegro per i servizi di traghetto in Adriatico e il comunicato congiunto Puglia-Montenegro del 19 giugno 1980.

## 5. La riforma del Titolo V della Costituzione italiana

Circa la "proiezione" estera delle Regioni prima della l. cost. n. 3/2001<sup>40</sup>, è nostra intenzione, fermo restando quanto già sopra evidenziato, proporre alcune riflessioni sul tema del cosiddetto «potere estero» delle Regioni<sup>41</sup>, esaminando la proteiforme

<sup>40</sup> L'espressione potere estero si deve a DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il «potere estero» delle Regioni e delle Province autonome* (nota a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258), 2004, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 7.

<sup>41</sup> Con la locuzione «potere estero delle Regioni» ci si intende riferire esclusivamente alla individuazione, come ben posto in luce da GIZZI, *Il potere esteroregionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 90 ss., di quella «capacità, riconosciuta alle Regioni, di produrre con soggetti di altri Stati accordi, intese, dichiarazioni ed altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa e amministrativa delle Regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni». Tuttavia, deve anche evidenziarsi come, sotto il profilo giuridico, tale locuzione non abbia un suo intrinseco significato tecnico, giacché la Corte Costituzionale Italiana ha più volte precisato che il potere estero deve ritenersi di esclusiva competenza statale. In questo senso, cfr. Corte cost., sent. n. 46/1961, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 960 ss.; più recentemente, invece, Corte cost., 18 ottobre 1996, n. 343, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 3004 ss. Per un commento, cfr. la nota di DE FIORES, *Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del «potere estero»*, ivi, 3010 ss.. Cfr. anche, CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 557; LA PERGOLA, *Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale*, e PALADIN, *Sulle competenze connesse della Stato e delle Regioni*, in *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla regione*, Milano, 1962. Per la distinzione tra potere estero in senso ampio e potere estero in senso tecnico, cfr. DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al «potere estero» delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V, della Parte seconda della Costituzione e della legge «La Loggia»*, 2003, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 3; Id., *La Corte si pronuncia sul «potere estero» regionale*, in *Foro amministrativo - CDS-*, 2004, p. 1947. Sul punto, cfr. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova, 1999; RUGGERI, *Riforma del Titolo V e «potere estero» delle Regioni (notazioni di ordine metodologico-costruttivo)*, in *Diritto e società*, 2003, fasc. 1, p. 1 ss. (disponibile anche in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), in part. pp. 1-2; MODICA, *Il potere estero delle Regioni*, Palermo, 2004.

capacità degli enti operanti in territorio, sotto il profilo della disciplina costituzionale (con particolare riguardo alla riforma del 2001) e, soprattutto, in considerazione della preminente normativa di attuazione, la c.d. legge “La Loggia”<sup>42</sup>, ma anche in rapporto all’ottica comunitaria che ne è, in parte, a fondamento. Di tal guisa, si è ritenuto appropriato analizzare il contenuto della nozione in esame avvalendosi della dottrina e della giurisprudenza che ne hanno definito i tratti prima e dopo la legge cost. n. 3/2001. Preliminarmente è da rilevare come, sotto il profilo giuridico-politologico, da diverso tempo la scienza giuridica abbia constatato la tendenza, ancora non ben delineata in tutti i suoi risvolti, ad una sorta di «mutazione genetica» della *governance* europea<sup>43</sup>, nella quale nuovi soggetti istituzionali assurgono al ruolo di protagonisti nell’ambito dei processi decisionali e nella determinazione delle politiche pubbliche<sup>44</sup>. Ciò avrebbe comportato la lenta erosione di un assetto fondato sulle prerogative accentratrici dello «stato-nazione», provocando la crisi dello Stato come esclusivo referente della determinazione della politica nazionale ed internazionale<sup>45</sup>, per lasciar luogo ad uno

<sup>42</sup> Cfr. Legge 5 giugno 2003, n. 131. Per un commento al provvedimento legislativo in questione, cfr. AA. VV., *Legge «La Loggia», commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003; CAVALIERI, LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione – Commento alla legge “La Loggia”*, Torino, 2003; FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003; AA. VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003.

<sup>43</sup> Il significato di *governance* è assai ampio e poliseno (cfr. *Libro bianco su La governance europea*, COM(2001) 428, in GUCE C287/1 del 12 ottobre 2001). In tale sede ci si riferisce, in particolare, alla *multilevel governance*, ovvero al termine atto alla descrizione della divisione dei poteri autoritativi su più livelli di governo, come da definizione di L. CASSETTI, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 111 ss., oppure, come ancor più specificatamente precisato da BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multilevel governance. I canali di accesso alla UE*, ivi, p. 623 ss., al fatto che «l’Unione europea viene considerata da molti come un sistema di *multilevel governance* (MIG), ovvero come una particolare *polity* in cui attori di livelli istituzionali diversi si incontrano e compartecipano (seppur con diverso “peso specifico”) ai processi decisionali»; cfr., anche, LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, ivi, p. 89 ss.; MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, ivi, p. 23 ss. Sul tema v., anche, PIZZETTI, *L’evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con l’Unione europea*, 2003, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>44</sup> C’è, tuttavia, una tendenza a voler sovrastimare il ruolo di determinati soggetti, anche se non si può negare lo sviluppo dell’Unione Europea verso una dimensione non più, o non solo, di tipo organizzatorio internazionale, ancorché ne resti imprecisata la natura istituzionale. Sugli enti territoriali infrastatali ci sembra, invece, si stiano facendo “fughe in avanti” avventate nel delinearne compiti e funzioni innovative. Circa poi i supposti “cogenti poteri”, che alcuni Autori vedrebbero già riconosciuti alle diverse organizzazioni internazionali che, pertanto, si inserirebbero a pieno titolo nel contesto dei soggetti produttori di diritto dell’ordinamento giuridico, è sufficiente ricordare che le organizzazioni internazionali non costituiscono un fenomeno unitario, sicché bisogna avervi riguardo come a un fenomeno polisemico, il cui elemento accomunante è la mancanza di personalità giuridica internazionale, salvo verifica contraria. *Contra* PATRUNO, *Riflessioni preliminari per uno studio dei processi di trasformazione dello spazio substatele. L’interfaccia globale del potere estero nazionale*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 151 ss.

<sup>45</sup> Cfr. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; ID., *L’erosione dello Stato: una vicenda irreversibile?*, in CASSESE, GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, 2000, p. 21 ss. Sul tema della crisi dello Stato si rinvia all’ampia bibliografia citata da PATRUNO, *ult. op. cit.*, p. 153, nota n. 4.

«spazio giuridico globale»<sup>46</sup> in cui si sono ridefiniti gli assetti di competitività dei diversi soggetti che ne sono protagonisti. In tale, rinnovato, quadro internazionale, prevalentemente delineato da sociologi del diritto o da costituzionalisti, non potevano non trovare risalto gli enti territoriali italiani, già da tempo impegnati nella conduzione di rapporti internazionali di vario tipo che, con la riforma costituzionale del 2001, trovano esplicita formalizzazione tra le disposizioni della Costituzione italiana, la quale (unitamente alla l. n. 131/2003) arriva a prevedere un'attribuzione di ancora maggiore competenza «estera»<sup>47</sup> alle Regioni. A riprova, ulteriore, di ciò va segnalato che, nelle more dell'approvazione del «Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea»<sup>48</sup> (CIG 87/04 REV 2), firmato a Roma il 29 ottobre del 2004, le istituzioni comunitarie intesero ribadire il ruolo degli enti infrastatali secondo la formula magica dell'«unità nelle diversità»<sup>49</sup>.

Ciò detto, se il Costituente del 1947 aveva disegnato un quadro istituzionale al cui interno non era prevista l'attribuzione di poteri «esteri» agli enti territoriali, nondimeno la prassi ha visto affermarsi, a Costituzione invariata, di un limitato esercizio di attività relazionali con enti territoriali e Stati esteri da parte delle Regioni<sup>50</sup>, quali

---

In realtà, non troviamo chi altri, se non lo Stato, sia ancora depositario del potere di determinazione della politica nazionale ed internazionale.

<sup>46</sup> L'espressione è stata coniata da CASSESE in *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003.

<sup>47</sup> Le parole hanno un significato che trascende l'importanza o la significatività del concetto o dell'idea cui si intende aderire e che vede nel diritto lo strumento di supporto. In tal senso, «competenza estera» non significa potere decisionale in materia internazionale che spetta solo e unicamente ai soggetti di diritto internazionale, *in primis* agli Stati e non già alle regioni in quanto ordinamenti derivati.

<sup>48</sup> In merito al Trattato costituzionale che adotta una costituzione per l'Europa, cfr. BASSANINI, TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, 2004; SENATO DELLA REPUBBLICA – Servizio Affari internazionali, *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Roma, 2004. Sul processo costituente europeo, BASSANINI, TIBERI, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, 2003. Sul Trattato in questione, ci si consente di rinviare anche al nostro *Trattato v. Costituzione. Le aporie giuridiche del Trattato che adotta una «Costituzione» per l'Europa e del Trattato di Lisbona: un vulnus per il futuro dell'Unione Europea*<sup>2</sup>, Padova, 2009.

<sup>49</sup> A ben vedere, il principio di «sussidiarietà» aveva già confermato il ruolo in discussione riconosciuto agli enti territoriali. In tale contesto era prevista in numerose parti del Trattato la consultazione del Comitato delle Regioni, istituzione comunitaria deputata alla rappresentazione delle istanze delle realtà territoriali di riferimento dei diversi Paesi membri UE. A tal proposito, cfr., in particolare, art. I-32 del ricordato Trattato europeo. Nelle more dell'approvazione del citato Trattato la Convenzione europea ha ricevuto un contributo su «Comitato delle Regioni e futuro dell'Unione europea», Bruxelles, 17 gennaio 2003, CONV 493/03, CONTRIB197, elaborato da sei osservatori dello stesso Comitato delle Regioni. Per un approfondimento sull'istituzione comunitaria *de qua*, PIATTONI, *Il Comitato delle Regioni*, in FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea*, Roma-Bari, 2002, p. 227 ss.; MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision-making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 149 ss.; ESPOSITO, *Dal libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, *ivi*, p. 123 ss.

<sup>50</sup> Cfr. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni*, *cit.*, p. 556; BILANCIA, *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?*, 2001, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, 2001, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); CAMERLENGO, *Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1997, p. 193 ss.

sono le «attività di mero rilievo internazionale» e le «attività promozionali». Va peraltro osservato come il contenuto delle suddette tipologie di rapporti esteri delle Regioni sia stato definito dalla nostra Corte Costituzionale, precisando che nel primo caso ci si riferisce non alla sottoscrizione di veri e propri accordi, ma allo scambio di informazioni, «approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, o all'enunciazione di analoghi intenti di armonizzazione unilaterale delle condotte rispettive di Regioni e di enti afferenti ad altri Stati, senza incidere sulla politica estera dello Stato»; mentre la seconda categoria avrebbe riguardo a

*«...ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale. L'ambito così rigorosamente delimitato della potestà regionale, la necessaria preventiva intesa con il Governo e la obbligatoria conformità agli indirizzi ed agli atti di coordinamento degli organi centrali garantiscono l'indispensabile aderenza degli atti "promozionali" alla politica estera perseguita dallo Stato»<sup>51</sup>.*

Si può dunque affermare che nel quadro costituzionale ante l. cost. n. 3/2001, le Regioni beneficiavano di un limitato potere estero, del quale dovevano, in ogni caso, rendere conto allo Stato dal quale erano tenute ad ottenere il previo assenso nella forma dell'intesa – nel caso delle attività promozionali, come previsto dall'art. 4 del d. lgs. 24 luglio 1977, n. 616 – o del semplice assenso – nel caso delle attività di mero rilievo internazionale<sup>52</sup>-. Al fine di meglio disciplinare le suddette attività il Governo aveva, altresì, provveduto ad emanare un apposito atto di indirizzo, il DPR 31 marzo 1984<sup>53</sup>, così da coordinare le attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome (provvedimento in cui venivano in rilievo i ruoli svolti dal Dipartimento per gli affari regionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per gli affari esteri).

Dal punto di vista della partecipazione alla fase «ascendente» (produzione) e «discendente» (ricezione) del diritto comunitario, invece, sin dagli anni '70 del secolo scorso si hanno i primi riscontri di un diretto coinvolgimento delle Regioni<sup>54</sup>. Una

<sup>51</sup> In questo senso, cfr. Corte Costituzionale, 22 maggio 1987, n. 179, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p. 1288 ss.

<sup>52</sup> A tal proposito, si segnalano le diverse pronunce della Consulta in merito alla questione qui dibattuta: la n. 472 del 12 novembre 1992, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 4304 ss. (con nota di CARETTI, *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, ivi, 1993, p. 1386 ss.); la n. 212 del 2 giugno 1994, ivi, 1993, p. 1386 ss. (con nota di CARETTI, *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio della leale collaborazione*, ivi, p. 1394 ss.); la n. 204 del 29 aprile 1993, ivi, 1993, p. 2089 ss.; la n. 290 del 24 giugno 1993, ivi, 1994, p. 1790 ss.

<sup>53</sup> In Gazz. Uff. 19 luglio 1994, n. 167.

<sup>54</sup> Sulle competenze delle Regioni in materia comunitaria prima della l. cost. n. 3/2001 e successivi sviluppi, cfr. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1978, passim.; D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, passim.; AA. V.V., *Le Regioni nell'ordinamento*

delle norme di riferimento in materia è l'art. 6, del d. lgs. n. 616/1977. Tale disposizione ha sancito la possibilità, per i suddetti enti, di «intervenire sia nell'attuazione legislativa delle direttive comunitarie, ma solo dopo la «ricezione» da parte di una legge dello Stato e nei soli limiti di una possibile deroga alla disciplina di dettaglio da quest'ultima disposta, sia nella loro attuazione amministrativa, con previsione espressa di un potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia regionale»<sup>55</sup>. Con la legge 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995-1997), invece, si è proceduto alla parziale modifica della legge 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. «La Pergola») e si è provveduto ad aumentare le competenze regionali in materia comunitaria.

Con la disciplina riformatrice del 2001 il Titolo V della Costituzione cambia radicalmente, proponendo interventi sulla forma di Stato italiana che sembra avviarsi sempre più verso uno «pseudofederalismo» nell'ambito di un ulteriore processo federativo come è quello intrapreso dall'Unione europea<sup>56</sup>. In tale contesto, il mutato assetto delle competenze dei diversi soggetti costituenti la Repubblica interessa anche le prerogative «europee» degli enti di area vasta, che vedono estese le proprie attribuzioni in materia di partecipazione alle fasi di formazione ed attuazione del diritto comunitario<sup>57</sup>. In questa sede, ci si limita ad osservare come nel nuovo Titolo V sia

---

comunitario. *La legge «La Pergola» e la sua attuazione*, Roma, 1991; Corte cost., 10 novembre 1999, n. 425, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 3727 ss.; CARETTI, *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2000, p. 435 ss.; GNES, *La partecipazione delle regioni all'attività normativa comunitaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 573 ss.

<sup>55</sup> CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni*, cit., p. 560. Cfr. anche FOIS, *Obblighi internazionali e competenze regionali: una questione ancora aperta*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 924 ss.; LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, 1999, p. 815 ss.; CARTABIA, *Le Regioni italiane e l'Europa*, in CARTABIA, WEILER, *L'Italia e l'Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000; LIPPOLIS, *Regioni, treaty making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p. 1206 ss.

<sup>56</sup> Per una breve disamina comparata dell'oggetto di questo paragrafo si rinvia unicamente a WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003, p. 575 ss. Cfr. anche DE ROSE, *Per un federalismo in Italia che si raccordi con l'Europa*, in *Consiglio di Stato*, 2002, p. 1592 ss.

<sup>57</sup> Sul tema, cfr. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, p. 113 ss.; ID., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 913 ss.; CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 709 ss.; BELLINI, *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali: un tema in evoluzione*, in ONGARO, VALLOTTI (a cura di), *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali, Contenuti, esperienze e prospettive*, Milano, 2002, p. 12 ss.; CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1327 ss.; DICKMANN, *Il «potere estero» delle Regioni e delle Province autonome*, in CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 179 ss.; CHITI (M.P.), *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1401 ss.; FERRARI, PARODI (a cura

inserito il primo formale riconoscimento, di rango costituzionale, dell'appartenenza della Repubblica italiana all'ordinamento comunitario, nei confronti del quale l'ordinamento interno si pone in posizione di subordinazione, come anche rispetto agli obblighi internazionali (art. 117, co. 1, Cost.). Per ciò che concerne l'ambito comunitario, alle Regioni vengono riconosciute rilevanti prerogative, seppure, nel complesso, lo Stato conservi una competenza legislativa esclusiva in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, co. 2, lett. a), Cost.)<sup>58</sup>. La necessità di ridondare nella disposizione citata è giustificata dal fatto che nel successivo 3° c. del medesimo articolo, viene sancita la *competenza concorrente* Stato-Regioni nella esplicazione dei rapporti internazionali e con l'Unione europea da parte delle Regioni. Quanto previsto dalla novella del 2001, come, peraltro, avvenuto per altre parti del nuovo Titolo V, interviene a «ratificare» con una norma costituzionale quanto già disciplinato con legge ordinaria. Con la citata l. n. 128/1998, infatti, si era già provveduto a garantire alle Regioni la possibilità di dare immediata esecuzione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza (art. 9, co. 2, l. n. 89/1986, come inserito dall'art. 13, l. n. 128/1998 – per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome ciò era già possibile) e si era proceduto a prevedere il formale coinvolgimento degli enti di area vasta anche nella c.d. «fase ascendente» di formazione del diritto comunitario attraverso il ruolo consultivo della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome (art. 10, l. n. 89/1986, come modificato dall'art. 13, l. n. 128/1998).

Per quanto concerne l'attività internazionale delle Regioni, si osserva come sia nella novella costituzionale del 2001, sia nell'art. 6 della l. n. 131/2003 le Regioni confermino il proprio ruolo di soggetti operanti in attività estere, anche se lo Stato mantiene la competenza legislativa esclusiva in materia di «politica estera e rapporti internazionali» (art. 117, co. 2, lett. a), Cost.)<sup>59</sup> e, dunque, la responsabilità internazionale dello Stato. Come già evidenziato i rapporti internazionali delle Regioni rientrano, invece, nella competenza legislativa concorrente (art. 117, 3° c., Cost.) ed è inoltre previsto che le stesse provvedano all'esecuzione degli accordi internazionali nel rispetto delle norme procedurali dettate da leggi dello Stato (che interviene, altresì, in via sostitutiva in caso di inadempienza – art. 117, 5° c., Cost.). A ciò deve aggiungersi che le Regioni, nelle materie di propria competenza, possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, anche in questo ambito rispettando le disposizioni legislative statali che ne disciplinano i casi e le forme.

---

di), *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in FERRARI, PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 431 ss.; PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, co. 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2101 ss.; CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Democrazia e diritti*, 2004, 3, p. 87 ss.

<sup>58</sup> Per un'analisi comparata, cfr. NAGEL, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 43 ss.

<sup>59</sup> Cfr. BUONOMO, *Commento all'art. 6, in La legge "La Loggia"*, cit., p. 122 ss., in cui l'A., oltre ad analizzare la disposizione della l. n. 131/2003 ricostruisce l'evoluzione del potere estero delle Regioni.

Circa la conclusione di intese da parte delle Regioni italiane, queste devono essere dirette esclusivamente «a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale [come definite *supra*]». Tale potere estero «di intesa» degli enti di area vasta non è, però, da essi esercitabile in piena libertà ed autonomia. La legge “La Loggia”, prevede, infatti che la Regione interessata, prima di formalizzare l’intesa con la firma (ad opera del rappresentante dell’ente, cioè il Presidente della Giunta – almeno così è previsto espressamente in alcuni Statuti regionali di recente approvazione), deve dare comunicazione al Dipartimento affari regionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero degli affari esteri, che possono far pervenire osservazioni entro il termine di trenta giorni, decorsi i quali la Regione è legittimata a sottoscrivere l’intesa. Oltre a tale limite procedurale la medesima disposizione attuativa del Titolo V stabilisce il limite oggettivo secondo il quale a mezzo degli atti d’intesa le Regioni devono esimersi dall’esprimere valutazioni sulla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all’art. 114, 1° c., Cost..

Attività di mero rilievo internazionale possono essere esercitate anche da Comuni, Province e Città metropolitane previa dovute comunicazioni alle Regioni ed al Dipartimento ed al Ministero di cui sopra (art. 6, co. 7, l. n. 131/2003)<sup>60</sup>.

Infine, circa la *conclusione, attuazione ed esecuzione di accordi* si osserva che se le intese costituiscono l’esplicazione in forma «light» dell’esercizio del potere estero delle Regioni, la conclusione di accordi si riferisce alla più significativa «proiezione estera» da parte di queste ultime. L’art. 6, 3° c. della l. n. 131/2003, infatti, dispone che le Regioni possano concludere accordi internazionali con altri Stati: esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, di natura tecnico-amministrativa, di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale. Quanto sopra deve potersi concretizzare nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, dagli altri obblighi internazionali e dalle linee di politica estera italiana (che si sottende essere, ancora una volta, di competenza esclusiva statale) e, ove tali accordi rientrino nelle materie indicate dall’art. 117, 3° c., Cost., nel rispetto dei principi fondamentali dettati da leggi dello Stato. Le diverse fasi procedurali che conducono alla sottoscrizione dell’accordo sono, peraltro, soggette all’egida dello Stato che sovrintende alla conduzione delle trattative, valuta l’opportunità politica e la legittimità dell’accordo e conferisce

---

<sup>60</sup> Parte della dottrina, in particolare DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il «potere estero» delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 11, esclude che suddetta attività di mero rilievo internazionale possa sostanziarsi nella conclusione di intese, poiché «l’Italia ha firmato ma non ratificato il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, fatto a Strasburgo il 9 novembre 1995, nel quale si prevede (art. 1) un impegno degli Stati che ne sono parte di assicurare un “diritto” delle collettività o autorità territoriali alla cooperazione transfrontaliera con le omologhe entità territoriali di tali Stati sulla base di intese, che per l’Italia incontrerebbe il limite dell’articolo 117, nono comma, della Costituzione, che non ammette gli enti locali diversi dalle Regioni (e dalle Province autonome) alla definizione di intese con enti territoriali interni ad altro Stato».

i necessari poteri ai rappresentanti regionali. La sopra citata disposizione della legge “La Loggia” dispone, infatti, che la Regione o la Provincia autonoma intenzionata alla conclusione dell’accordo internazionale è tenuta a comunicare tempestivamente al Ministero degli affari esteri ed al Dipartimento per gli affari regionali, l’avvio delle relative trattative. Detto dicastero può impartire principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati e, qualora questi si svolgano all’estero, le rappresentanze diplomatiche dello Stato collaborano con i rappresentanti regionali. Al termine delle trattative la Regione interessata presenta al Ministero degli affari esteri il progetto di accordo che, acquisito il parere del Dipartimento presidenziale prima indicato «conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112», pena la nullità degli atti che non rispettano tale procedura. L’eventuale violazione di tali accordi da parte dei soggetti con essi obbligatisi comporta l’intervento sostitutivo dello Stato (art. 6, 6° c., l. n. 131/2003).

Al citato esercizio del potere estero delle Regioni per mezzo di accordi internazionali sono connesse numerose questioni di diritto internazionale e di diritto pubblico nazionale che la dottrina ha rilevato e relativamente alle quali non è possibile assumere delle posizioni «dogmatiche» (si pensi alla firma ed alla ratifica di detti accordi). Sia per ciò che concerne le intese, sia per quel che riguarda gli accordi di cui sopra, è sempre possibile, da parte del Ministro degli affari esteri rappresentare alla Regione interessata questioni di opportunità relative alla scelte ed agli indirizzi di politica estera dello Stato; qualora detti indirizzi non vengano accolti, il Ministro può investire della problematica il Consiglio dei Ministri che decide in merito, acquisito l’intervento del Presidente della Giunta regionale competente. Dunque, è lo Stato ad investire formalmente le Regioni dell’autorità di stipulare accordi internazionali.

Secondo quanto disposto nel nuovo Titolo V e nella legge “La Loggia”, l’attuazione e l’esecuzione degli accordi internazionali ratificati (art. 6, 1° c, l. n. 131/2003) possono essere posti in essere dalle Regioni e dalle Province autonome nelle materie di propria competenza previa comunicazione al Ministero degli affari esteri ed al Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dalla data di ricevimento della stessa comunicazione, possono formulare criteri e osservazioni. Laddove venga riscontrata un’inadempienza delle Regioni il Governo interviene in misura sostitutiva ai sensi dell’art.8, commi 1, 4 e 5 della l. n. 131/2003. Va però rilevato come

*«i “criteri” e le “osservazioni” che l’organo governativo è abilitato a formulare rispetto alle iniziative e alle attività regionali ai fini dell’esecuzione degli accordi internazionali e alla stipulazione di intese con enti territoriali interni ad altri Stati sono sempre e soltanto relativi alle esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell’ordinamento internazionale»<sup>61</sup>.*

<sup>61</sup> Come sottolineato da DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il «potere estero» delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 5, «la competenza statale in materia mira a salvaguardare le esigenze e gli interessi unitari dello Stato-Repubblica che trovano espressione nella politica estera nazionale, dall’altro

Il Governo può legittimamente opporsi alla conclusione di un accordo internazionale che la Regione intende stipulare, dal quale possano derivare conseguenze pregiudizievoli per gli indirizzi e gli interessi della politica estera dello Stato. Del medesimo tenore, nella pronuncia n. 238, sono le determinazioni assunte dal Giudice delle leggi per ciò che concerne il necessario conferimento, da parte del Ministro degli affari esteri, dei «pieni poteri di firma», istituto previsto dal citato art. 7 della Convenzione di Vienna del 1969 secondo cui

*«un individuo viene considerato il rappresentante di uno Stato per l'adozione o l'autenticazione del testo di un trattato o per esprimere il consenso dello Stato ad essere vincolato da un trattato vuoi "quando presenti i pieni poteri del caso", vuoi "quando risulti dalla pratica degli Stati interessati o da altre circostanze che detti Stati avevano l'intenzione di considerare tale individuo come rappresentante dello Stato a tali fini"».*

Per quanto riguarda la sent. n. 258/2004, invece, la Consulta non è contraria nel riconoscere la piena soggettività delle Regioni e delle Province autonome (e degli altri enti territoriali) all'interno dell'ordinamento giuridico comunitario, sebbene la responsabilità finale nei confronti dell'assunzione e dell'attuazione degli obblighi comunitari permanga, comunque, in capo allo Stato<sup>62</sup>.

Sempre con riguardo al potere estero delle Regioni, la recente riforma del Titolo V della Costituzione costituisce l'ultima tappa del processo di evoluzione delle competenze regionali, iniziato nella seconda metà degli anni Settanta, che vede oggi attribuite espressamente alle Regioni nuove competenze, ossia poteri di negoziazione e legislativi, oltre che in materia di rapporti comunitari, anche in materia di rapporti internazionali. Nelle materie di competenza regionale, il terzo comma dell'articolo 117 Cost. indica i rapporti internazionali delle Regioni, oltre che i rapporti delle Regioni con l'Unione Europea, come materie di competenza concorrente. Riguardo a tali materie, la potestà legislativa spetta alle Regioni; alla legislazione dello Stato è riservata solo la determinazione dei principi fondamentali. Rimane invece affidata alla competenza esclusiva dello Stato la politica estera, intesa come quell'attività di indirizzo politico, di accordo attraverso trattati, cioè fonti di diritto internazionale, che assumono valore giuridico e possono essere posti in essere solo da soggetti-Stato, ossia da enti dotati di sovranità esterna. Alle Regioni viene dunque oggi riconosciuto un ruolo di partecipazione al potere estero dello Stato e di integrazione del medesimo, attraverso la possibilità di dare vita a rapporti propri sia con Stati, sia con altri enti territoriali sub-statali, sia nella forma degli accordi internazionali, sia nella forma delle intese nei casi e nei modi disciplinati da leggi statali (art. 117, 8° c. Cost.)<sup>63</sup>. La Regione parrebbe

---

le Regioni e le Province autonome in ambito internazionale, ed all'interno dei limiti individuati dalla Costituzione, dalla legge e dalla giurisprudenza costituzionale, "non operano come 'delegate' dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre *nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato*"».

<sup>62</sup> Cfr. DICKMANN, *ibidem*, pp. 11, 13 e 14-15.

<sup>63</sup> Agli Enti regionali viene, quindi, per la prima volta riconosciuto il cd. "treaty making power", che nel

di tal guisa assumere una *legittimazione internazionale* propria, distinta dallo Stato. È stato evidenziato in dottrina<sup>64</sup> come gli ambiti di esercizio del nuovo potere estero attribuito alle Regioni appaiano ancora difficili da individuare, potendo gli accordi regionali da un lato trascendere i “rapporti internazionali” per invadere il campo della “politica estera” e dall’altro porre problemi di responsabilità dello Stato, soggettivamente responsabile sul piano internazionale, rispetto agli obblighi assunti dalle Regioni con la stipula dei suddetti accordi. Tutti gli Statuti esaminati richiamano il nuovo potere riconosciuto alle Regioni all’articolo 117, ultimo comma Cost., di promuovere e concludere accordi con Stati ed intese con Enti territoriali interni ad altri Stati, secondo le procedure previste dalla legge statale<sup>65</sup>. In particolare, il Lazio cita la cura dei propri rapporti con la Città del Vaticano; l’Emilia Romagna si impegna a favorire la conclusione di accordi con la Repubblica di San Marino, in considerazione della peculiarità e del contesto territoriale di riferimento; la Calabria fa riferimento specifico alle Nazioni prospicienti il Mediterraneo. Una prima osservazione riguarda i rapporti tra gli esecutivi regionali e le rispettive Assemblee legislative nella gestione della materia: si segnala un coinvolgimento pieno dei Consigli nell’autorizzare o ratificare la stipula di accordi ed intese con soggetti esteri da parte della Regione. Nella maggior parte dei casi la partecipazione del Consiglio all’attività internazionale della Regione è garantita in sede di esercizio del potere di ratifica degli accordi ed intese concluse dall’esecutivo. In alcuni casi per l’esercizio di tale potere di ratifica è espressamente previsto l’utilizzo dello strumento normativo – legge regionale – (Abruzzo, Calabria, Puglia), in altri non appare la specificazione della fonte normativa, giacché lo Statuto si limita a prevedere un generico potere di ratifica (Emilia Romagna, Umbria). In particolare nello Statuto dell’Emilia Romagna il ruolo dell’Assemblea legislativa risulta particolarmente rinforzato: il Consiglio viene previamente informato dell’avvenuta attivazione della procedura e provvede alla ratifica degli accordi e delle intese deliberate dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o Assessore delegato. Si prevede, inoltre, espressamente che tali atti non acquistino efficacia che dalla data della avvenuta ratifica. Viene, inoltre, affidata alla legge regionale la determinazione delle modalità di informazione preventiva e successiva e delle modalità di

---

passato apparteneva esclusivamente allo Stato. Il legislatore costituzionale ha utilizzato la terminologia della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, ratificata con legge 12 febbraio 1974, n. 112, distinguendo trattati, accordi e intese e prevedendo, conseguentemente, per la Regione solo la possibilità di stipula di accordi (cioè di atti consensuali giuridicamente vincolanti posti in essere da uno Stato e da un ente non Stato) e di intese, (cioè accordi consensuali giuridicamente vincolanti che intercorrono tra soggetti non statali). La ratifica dei trattati è invece riservata ai soli Stati.

<sup>64</sup> Cfr. sul punto SORRENTINO, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, Genova, 2002; PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l’art. 117 Cost.*, in *Statuti Regionali* ([www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it)).

<sup>65</sup> La legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge “La Loggia”) è intervenuta a disciplinare l’esercizio del nuovo potere estero delle Regioni, prevedendo in capo a queste ultime obblighi di informazione e consultazione a favore del Ministero degli affari esteri nell’attuazione e nell’esecuzione degli accordi internazionali ratificati, nonché precisi impegni, nel concludere accordi con altri Stati o intese, con enti territoriali interni ad altro Stato.

partecipazione dell'Assemblea regionale alla formazione delle intese e si prevede che quest'ultima elabori documenti di indirizzo in materia di rapporti internazionali.

Gli Statuti delle Marche e della Toscana attribuiscono alle rispettive Assemblies legislative un potere di approvazione anziché di ratifica con riferimento agli accordi ed alle intese estere. In due casi al Consiglio regionale viene attribuito il compito di autorizzare preventivamente la stipula degli accordi (Campania e Liguria). Lo Statuto campano, tuttavia, non specifica la fonte dell'atto di autorizzazione, laddove invece lo Statuto della Liguria prevede espressamente l'emanazione di una legge regionale di autorizzazione, con riferimento agli accordi ed alle intese che comportano oneri alle finanze, modificazioni di leggi o atti di programmazione, stabilendo, altresì, un preventivo onere di comunicazione al Consiglio dell'attività internazionale esercitata dal Presidente della Giunta con tali atti. Circa il potere oggi riconosciuto alle Regioni di assicurare immediata e diretta attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali stipulati dallo Stato nelle materie di competenza regionale, si evidenzia che molti tra gli Statuti esaminati richiamano espressamente tale potere. In particolare la previsione è contenuta negli Statuti di Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Umbria, con un esplicito rinvio, per la disciplina relativa, alle norme previste dalla competente legge statale.

Lo Statuto del Piemonte si segnala tra gli altri per la previsione di un potere regolamentare di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali attribuito alla Giunta regionale, sia pure con la contestuale previsione del previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente. Peculiare è infine la previsione, contenuta nel medesimo Statuto, dell'impegno di parte regionale a sostenere la politica transfrontaliera degli Enti locali.

## 6. La partecipazione all'Unione Europea ed alla definizione delle politiche comunitarie

La maggior parte delle Regioni si riconosce come Regione dell'Europa, con un ruolo autonomo di partecipazione alla formazione delle politiche comunitarie ed al processo di integrazione europea. Una sola Regione (il Lazio) afferma espressamente di "rappresentare gli interessi dei cittadini e delle comunità locali" in sede europea ed internazionale impegnandosi a rafforzare in tale contesto la propria autonomia e quella degli Enti locali; altre (Abruzzo, Toscana, Umbria) si impegnano comunque a garantire la partecipazione degli Enti locali al processo di integrazione europea. Solo l'Abruzzo si richiama espressamente ai principi di sussidiarietà, autonomia e identità regionale nel configurare la sua partecipazione al processo di integrazione europea. Sotto il profilo della partecipazione alla definizione delle politiche comunitarie, deve essere evidenziato che quasi tutti gli Statuti contengono la formula di "impegno a realizzare forme di collegamento con gli organi dell'Unione europea" e con gli organismi internazionali e dell'Unione europea, quali il Comitato delle Regioni, organo

del Parlamento europeo, al fine di favorire comuni orientamenti nelle materie di reciproco interesse, anche per il raggiungimento di obiettivi comuni.

Alcune Regioni (Lazio, Piemonte, Abruzzo), in particolare, affermano che la Regione partecipa con propri rappresentanti a tali organismi, nel rispetto delle modalità stabilite dalla legge statale e dall'ordinamento comunitario. Ciò conferma che è oggi attivato un rapporto diretto delle Regioni con le istituzioni comunitarie, nell'ambito del quale viene riconosciuto alle stesse uno spazio autonomo per il confronto e l'evidenziazione delle proprie esigenze, sia pure con le precisazioni di seguito riportate. Occorre, infatti, ricordare che, in linea generale, le forme di partecipazione "diretta" delle Regioni all'attività delle istituzioni comunitarie disciplinate dalla legge 131 del 2003 (legge "La Loggia"), non contemplano una rappresentanza regionale a livello comunitario delegata dallo Stato secondo quanto avviene, invece in altri ordinamenti decentrati a livello europeo.

La legge 131 del 2003, all'art. 5, si limita a prevedere la partecipazione delle Regioni alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, secondo modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, che devono comunque garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo<sup>66</sup>.

La recente legge 4 febbraio 2005, n. 11, disciplinante la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, ha cercato di migliorare il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, attraverso la creazione di un apposito organismo, il Ciace (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle cui riunioni possono chiedere di partecipare anche rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali quando vengono trattate questioni che interessano anche tali Enti. Tali disposizioni non hanno, tuttavia, mutato i meccanismi attuali di partecipazione diretta delle Regioni all'Unione europea<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> L'articolo 5 della L. 131/2003, al comma 1 prevede, tuttavia, che " Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, (materie di competenza esclusiva delle Regioni) il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo".

<sup>67</sup> È stato evidenziato in dottrina, da più parti, come la riforma costituzionale realizzata con la modifica del Titolo V, avrebbe, in effetti, consentito di disegnare i meccanismi di partecipazione delle Regioni all'Unione europea assicurando un sistema più incisivo ed organico di coinvolgimento delle stesse, sulla scorta delle esperienze di altri Paesi, quali Germania e Spagna (la legge tedesca, in particolare prevede che la tutela dei diritti che spettano alla Repubblica federale tedesca possa essere attribuita dal Governo ad un rappresentante dei Länder, quando vengono in considerazione competenze esclusive degli stessi, salva la responsabilità statale) (cfr. tra gli altri ZANOTTI, *Relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, <http://consiglio.regione.emilia-romagna.it>; ABBATI, *Studio giuridico comparato sull'evoluzione del sistema regionale italiano alla luce della prospettiva di partecipazione dei governi regionali alla fase ascendente e discendente del diritto internazionale e comunitario, conseguente alla Riforma Costituzionale del Titolo V*, Bologna, 2002, <http://consiglio.regione.emilia-romagna.it>).

Un altro aspetto interessante da evidenziare è che la maggior parte delle disposizioni statutarie esaminate ha riguardo alla partecipazione degli esecutivi regionali alla formazione delle politiche comunitarie ed al processo di integrazione europea. Ne risulta confermato, pertanto, che l'accresciuto ruolo delle Regioni nell'ambito comunitario riguarda principalmente i governi regionali, mentre ancora limitato appare quello delle Assemblee legislative. Più in generale, per quanto riguarda il ruolo del Consiglio, particolarmente delicato appare il problema della sua informazione, da parte dell'esecutivo regionale, in ordine alle attività comunitarie e internazionali della Giunta e del Presidente, problema che si traduce nella necessità di predisposizione di apposite procedure, che consentano al Consiglio di svolgere una discussione consapevole al riguardo ed eventualmente impegnare la Giunta a seguire determinati indirizzi nella definizione delle linee di politica comunitaria che le Regioni contribuiscono a definire in sede di Conferenza Stato-Regioni. Al riguardo è stata rilevata<sup>68</sup> l'opportunità che tutte le Assemblee legislative siano dotate di una Commissione permanente per le questioni comunitarie e internazionali, o, quantomeno, che queste ultime vengano affidate in modo non episodico a commissioni dedicate agli affari generali per la verifica, la proposta e la consultazione obbligatoria nei processi di attuazione relativi alle politiche comunitarie o alle ipotesi di integrazione. Si segnala, pertanto, tra gli altri, per l'originalità della previsione, lo Statuto della Regione Toscana, nel quale figura l'espressa previsione di un coordinamento dell'attività della Giunta regionale e del Consiglio in materia di politica comunitaria: sui rispettivi Presidenti grava, infatti, l'impegno alla reciproca informazione circa le attività svolte in sede comunitaria nell'ambito delle rispettive attribuzioni. Anche lo Statuto della Regione Emilia Romagna contiene una previsione, che rimanda, però, ad una apposita legge regionale da emanarsi, la disciplina delle modalità di informazione preventiva e successiva e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa circa la partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie.

Il campo dove, indubbiamente, il nuovo ruolo delle Regioni emerge con più forza è sicuramente quello della partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto comunitario, la cd. fase ascendente e discendente. Gli Statuti dedicano complessivamente a questo tema la parte più importante delle disposizioni in materia di rapporti con l'Unione europea. In linea generale si osserva che tutte le Regioni, tranne le Marche, ribadiscono il proprio ruolo nella partecipazione alla formazione del diritto comunitario; tutte regolano la cd. fase discendente di attuazione degli atti comunitari, con particolare riguardo alla attuazione diretta delle direttive comunitarie; la Liguria menziona espressamente la partecipazione del Consiglio alla "fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario". Comune appare, inoltre, negli Statuti il richiamo espresso al rispetto della Costituzione e delle procedure fissate

---

<sup>68</sup> Più in generale, l'esigenza di una ridefinizione del ruolo delle Assemblee legislative è indicato anche in dottrina come essenziale, pena la perdita di credibilità internazionale delle Regioni nelle materie di competenza, non più "coperte" dall'ombrello statale. Sul punto, tra gli altri, cfr. CAROVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo v. Stato, Regioni e Autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002.

dalle leggi dello Stato per la disciplina della partecipazione regionale alla formazione ed esecuzione degli atti normativi comunitari, disciplina oggi contenuta nella legge 4 febbraio 2005, n. 11 recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, che ha sostituito la legge “La Pergola” (legge 9 marzo 1989, n. 86) espressamente abrogata<sup>69</sup>.

Tale legge disciplina la partecipazione delle Regioni sia nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario che in quella discendente di attuazione dello stesso, attraverso il riconoscimento di forme di consultazione e informazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o della Conferenza Stato-Regioni, di cui viene istituita una apposita sessione comunitaria. Dall’esame dei ricorsi promossi dal Governo, con i quali sono stati rinviati alla Corte costituzionale gli Statuti approvati dalle Regioni esaminate, e delle relative sentenze<sup>70</sup> si rileva come una delle più frequenti censure mosse agli Enti regionali, accusati di aver ecceduto la propria competenza nella materia in oggetto, abbia avuto riguardo proprio all’omesso riferimento circa il necessario rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato.

Tale assenza di previsione si sarebbe posta in contrasto con l’art. 117, 5° c. Cost., il quale statuisce espressamente che

*«le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, .... provvedono all’attuazione e all’esecuzione ... degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».*

Per quanto riguarda la “fase ascendente”, più specificamente, si segnala che, nonostante la doverosa applicazione del principio di sussidiarietà imponesse alle Regioni di prevedere forme di partecipazione, consultazione e discussione coinvolgenti gli Enti locali, e per loro il Consiglio delle autonomie, nella attività comunitaria della Regione

---

<sup>69</sup> La legge 11/2005, pubblicata in G.U. n. 37 del 15 febbraio 2005, costituisce uno dei provvedimenti attuativi del nuovo Titolo V della Costituzione, autonomo e separato dalla legge “generale” (la cosiddetta “La Loggia”, legge 5 giugno 2003 n. 131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”) e detta la disciplina relativa ai rapporti delle Regioni con l’ordinamento comunitario. La scelta di destinare ad un autonomo testo normativo la disciplina di tali rapporti è stata favorita anche dalla vigenza di una disciplina della materia, raccolta nella legge n. 86 del 1989 (cd. legge La Pergola) relativa ai rapporti delle Regioni con l’ordinamento comunitario, che è stata oggi abrogata.

<sup>70</sup> In particolare: Delibera del Consiglio dei Ministri del 4 novembre 2004: impugnativa ai sensi dell’art. 123 della Costituzione di alcuni articoli dello Statuto della Regione Abruzzo pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione n. 101 dell’8/10/04, Supp. Speciale; Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2004: impugnativa ai sensi dell’art. 123 della Costituzione di alcuni articoli dello Statuto della Regione Liguria pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione n. 9 dell’6/10/04; sentenza della Corte Costituzionale n.372 del 2004 nel giudizio di legittimità costituzionale dello statuto della Regione Toscana promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri; Delibera del Consiglio dei Ministri del 08/10/2004: Statuto della Regione Emilia Romagna pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione n.130 del: 16/09/2004.

interessante questioni di competenza del Consiglio medesimo, la maggior parte degli Statuti non contiene alcuna previsione in tal senso. Solo una Regione (l'Abruzzo) ha provveduto a riconoscere espressamente il coinvolgimento delle Autonomie locali nella formazione ed attuazione del diritto comunitario: l'articolo 4, comma 3 dello Statuto abruzzese stabilisce che la Regione... provvede "...sentito il Consiglio delle Autonomie locali nelle materie attinenti all'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle attribuzioni degli Enti locali o che comportino entrate e spese per gli Enti stessi". La disposizione assicura, anche, per parte regionale, un diretto coinvolgimento degli stessi nella formulazione delle politiche e degli atti comunitari nelle materie di loro competenza o che sono destinate a ripercuotersi sui loro bilanci, rafforzando ulteriormente il ruolo delle autonomie locali in applicazione del principio di sussidiarietà più sopra richiamato dallo stesso articolo.

Occorre comunque ricordare che la legge 11 del 2005, all'articolo 6, contiene già un insieme di disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari<sup>71</sup>, cui la disposizione statutaria dell'Abruzzo va ad aggiungersi. Interessante appare anche il richiamo operato dallo Statuto della Regione Campania che, nella partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari, dichiara di voler utilizzare, oltre agli strumenti previsti dalla Costituzione e dagli Statuti, anche quelli previsti dai trattati comunitari.

Si potrebbe forse ipotizzare, al riguardo, l'introduzione anche nell'ordinamento regionale di quegli strumenti preparatori, quali i libri verdi, i libri bianchi, le comunicazioni che giocano una parte interessante nella formazione del diritto comunitario a livello europeo. Per quanto concerne la fase "discendente", cioè della partecipazione delle Regioni all'attuazione ed all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, posto che le Regioni oggi hanno l'obbligo, non più la semplice facoltà, di dare immediata ed autonoma attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva regionale<sup>72</sup>, tutti gli Statuti dispongono di conseguenza prevedendo espressamente, tra i compiti del Consiglio regionale, l'approvazione di leggi e di regolamenti di attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria.

Al fine di assicurare il periodico e tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario, è opportuno costruire un percorso istituzionale coe-

---

<sup>71</sup> In particolare è previsto che qualora i progetti e gli atti riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri li trasmette alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e, per il suo tramite, alle associazioni rappresentative degli enti locali che possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza stessa.

<sup>72</sup> L'articolo 8 della legge 11/2005 ribadisce che lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie. Inoltre al successivo art. 11, 8° c. viene previsto che lo Stato può emanare un atto statale di recepimento, nelle materie di competenza legislativa delle regioni al solo fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti, atto che rimarrà in vita solo fintanto che le Regioni non avranno provveduto all'attuazione diretta delle norme comunitarie. La norma prevede che l'atto statale rechi l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.

rente con il nuovo ruolo della Regione quale soggetto protagonista dell'attuazione del diritto comunitario, che consenta di utilizzare uno strumento efficace ed organico nel recepimento degli obblighi comunitari, ossia, in analogia con lo Stato, la "legge comunitaria regionale". Attraverso tale strumento anche la Regione può adeguare periodicamente l'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'approvazione di regolamenti, direttive, sentenze della Corte di Giustizia, ed altri provvedimenti che comportino obbligo di adeguamento. Dagli Statuti esaminati risulta che quattro Regioni (Piemonte, Lazio, Umbria ed Emilia Romagna) hanno disposto il recepimento periodico delle direttive comunitarie con legge regionale, ma solo due (Piemonte e Lazio) usano espressamente il termine "legge comunitaria regionale" per indicare lo strumento legislativo a ciò dedicato. Sempre tali ultime due Regioni, inoltre, prevedono che la legge comunitaria regionale adegui la normativa regionale all'ordinamento comunitario nell'ambito dei lavori di un'apposita sessione annuale dedicata. Nell'ambito delle fonti regionali di recepimento ed attuazione del diritto comunitario, oltre alla legge, appare negli Statuti di Campania, Marche e Toscana, tra le attribuzioni del Consiglio regionale, il riferimento ai regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie. Altre tre Regioni (Lazio, Emilia Romagna e Piemonte) attribuiscono, invece, alla Giunta regionale il compito di attuare la normativa comunitaria con atto regolamentare; mentre le prime due però prevedono che sia la legge regionale a stabilire i casi di tale forma di attuazione, il Piemonte affida stabilmente all'esecutivo tale compito, introducendo il previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente. L'attuazione in via regolamentare e amministrativa delle direttive, nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, è prevista dalle nuove disposizioni legislative, all'articolo 11 della L. 11/2005.

Le disposizioni statutarie esaminate, da questo punto di vista, ripetono a livello regionale la previsione statale, riproducendone anche i limiti di disciplina: la riserva di legge, a favore della legge regionale comunitaria, nella determinazione dei casi in cui la fonte regolamentare è ammessa; la riserva assoluta di legge regionale comunitaria qualora l'adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi (Lazio). Interessante appare, infine, la disposizione contenuta nell'art.12 dello Statuto dell'Emilia Romagna, che attribuisce al Consiglio la disciplina, con apposita legge regionale, delle modalità di concorso dell'Assemblea legislativa per quanto riguarda le proposte di impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, nel rispetto, comunque, del potere di rappresentanza del Presidente della Regione. Lo Statuto affida allo strumento normativo la determinazione delle modalità necessarie ad assicurare un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva, in modo da rispettare il diritto dell'Assemblea all'informazione in tale materia.

## 7. I rapporti di vicinato dell'Unione Europea

A partire dalla fine degli anni Ottanta, l'UE ha sviluppato un'ampia gamma di strumenti – di natura politica, diplomatica ed economica – volti a promuovere i diritti umani e la democrazia. Si tratta di approcci diretti, quali l'assistenza per la democratizzazione; di approcci indiretti, fondati sulla persuasione tramite la socializzazione e il dialogo politico ai livelli più alti, oltre che sugli scambi culturali e a livello di società; e di strumenti basati sulla condizionalità positiva e negativa, cioè l'offerta di incentivi e premi in cambio di progressi sul fronte della democrazia e dei diritti umani, e, di converso, la minaccia o l'effettivo ricorso alla punizione in caso di deterioramento di quei principi<sup>73</sup>. Per quanto riguarda le politiche dirette, l'UE ha sviluppato una serie di linee di bilancio finalizzate a gestire i programmi di assistenza per la democrazia e i diritti umani<sup>74</sup>. Nel contesto dell'allargamento, lo strumento principale è stato il PHARE Democracy Programme (Programma PHARE Democrazia); in Europa sud-orientale è stato OBNOVA, in seguito sostituito dal CARDS; il TACIS Democrazia era destinato all'insieme dell'ex Unione Sovietica, mentre per il Mediterraneo è stato creato il MEDA Democracy Programme. Dal 1994 in poi, la componente dedicata alla democrazia di questi programmi regionali di aiuto è stata accompagnata dalla Iniziativa Europea per la Democrazia e i Diritti Umani (EIDHR), un fondo globale che a metà degli anni Duemila aveva raggiunto e superato i 100 milioni di euro annuali. Se si guarda alla miscela di incentivi e misure negative finalizzata ad esercitare la condizionalità, il bilancio dell'UE nell'area di Vicinato non è stato lineare. Il processo di apprendimento in quest'area risale soprattutto al contesto dell'allargamento. Grazie alla carota dell'adesione, l'UE ha potuto utilizzare una condizionalità sia positiva che negativa per spingere i paesi candidati alla riforma. In quasi tutti è intervenuta sui temi del rispetto delle minoranze; e nel caso più noto, quello della Slovacchia sotto il governo Meciar, l'inizio dei negoziati di adesione è stato rimandato a causa dei problemi legati ai diritti umani e alle condizioni della democrazia nel paese. Nell'Europa sudorientale l'UE ha fatto ricorso praticamente a tutti gli strumenti che aveva a disposizione; ma l'area è stata anche una sorta di laboratorio, in cui l'Unione ha sviluppato

<sup>73</sup> Per una classificazione, cfr. BICCHI, 'L'Unione europea e la promozione della democrazia', in BICCHI, GUAZZONE, PIOPI (a cura di), *La Questione della Democrazia nel Mondo Arabo. Stati, società e conflitti*, Monza, 2004, pp. 143-170; KAREN E. SMITH, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, 2003, cap. 1 e 3; KALEVI JAAKKO HOLSTI, *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, 1995.

<sup>74</sup> Gli Accordi attualmente esistenti con i paesi dell'area del Vicinato sono: il Partenariato per l'adesione con la Turchia e Croazia, e gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione con i paesi dei Balcani occidentali. Con i paesi del Mediterraneo meridionale l'UE ha siglato Accordi di Associazione; con i WNIS (Western Newly Independent States: Ucraina, Bielorussia e Moldavia), Accordi di Partenariato e Cooperazione. A partire dal 1995, tutti gli accordi includono una clausola "sull'elemento essenziale", di solito all'Articolo 2, che si riferisce ai principi democratici e di tutela dei diritti umani alla base degli Accordi stessi; principi fondati sulle convenzioni e i criteri internazionali e regionali. Un altro articolo è dedicato ai meccanismi relativi alle "misure appropriate" da prendere per fronteggiare qualsiasi violazione di quei principi.

strumenti specifici, quali le sanzioni selettive contro i rappresentanti del governo serbo di Milosevic dopo l'illegittimo intervento NATO del 1999 (le stesse che sono state recentemente adottate anche contro il governo bielorusso, dopo le frodi elettorali del marzo 2006), e il dialogo informale con l'opposizione a Milosevic stesso, sviluppato accanto a programmi mirati come "Energia per la Democrazia" e "Le scuole per una Serbia democratica". Queste ultime, in particolare, sono state iniziative senza precedenti, alla luce della tradizionale riluttanza di Bruxelles a "schierarsi" nelle questioni di politica interna. In Europa centrale e sud-orientale, gli sforzi dell'UE per promuovere la democrazia e i diritti umani sono stati sostenuti anche da altre considerazioni strategiche. Dopo i conflitti esplosi nella ex Jugoslavia, la promozione dei diritti umani e della democrazia è stata considerata parte integrante della strategia di stabilizzazione e prevenzione dei conflitti<sup>75</sup>. In più, una volta che la prospettiva di adesione è stata offerta ai paesi dell'Europa centrale nella seconda metà degli anni Novanta, e a quelli dell'Europa sud-orientale negli anni Duemila, gli obiettivi di promozione dei diritti umani e della democrazia sono stati giustificati, dal punto di vista dell'UE, in nome degli standard richiesti per l'appartenenza al club; e nei paesi candidati quegli standard hanno effettivamente sostenuto il generale processo di riforma legittimato dall'incentivo finale dell'adesione. Malgrado l'attuale strategia di allargamento non costituisca una garanzia contro le violazioni dei diritti umani in Turchia e nei Balcani, l'allargamento del 2004 e il processo virtuoso di trasformazione politica che esso ha comportato sono stati nel complesso considerati un grande successo praticamente da tutti i punti di vista. Ma se si allarga maggiormente lo sguardo, il bilancio dell'azione UE risulta molto più discutibile tanto da essere in effetti abbondantemente criticato da diversi analisti, ONG internazionali e a volte anche dai media. L'Unione è stata accusata di inefficienza, doppio regime, incoerenza e di aver spesso ceduto sui diritti umani quando in gioco ci sono stati interessi più pressanti. Malgrado i successi colti dall'UE nello sviluppo di una sua politica esterna di promozione dei diritti umani – con la creazione delle apposite strutture istituzionali e integrando i relativi standard e obiettivi nella maggior parte delle sue politiche esterne – capita spesso che quei diritti siano sacrificati in nome di altre considerazioni, specialmente quando si ha a che fare con "partner strategici" (come la Russia o la Cina) o con interessi cruciali quali i rifornimenti energetici. In più, la lotta al terrorismo e alle migrazioni clandestine ha determinato, secondo alcune importanti ONG, un incremento delle violazioni dei diritti umani all'interno dell'Europa stessa, mettendo così a repentaglio la sua credibilità e legittimità nel proporre quei principi in altri Paesi. Alla luce della diversità dei motivi alla base delle politiche UE di promozione dei diritti umani e della democrazia, riteniamo sia utile suddividere i dilemmi che si presentano ai *policy-makers* in tre categorie principali. La prima si riferisce a quanto l'UE è disposta a spingere per la riforma nell'area di vicinato, specialmente nel caso in cui il suo impulso si scontri con

<sup>75</sup> BALFOUR, *Principles of Democracy and Human Rights: a Review of the European Union's Strategies towards its Neighbours*, in LUCARELLI, MANNERS (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London, 2006, pp. 114-129.

altri interessi. La seconda categoria riguarda i modi in cui tale cambiamento va perseguito e i costi e i benefici della condizionalità positiva e negativa. La terza categoria si riferisce alla legittimità della scelta di promuovere i diritti umani richiamandosi a standard universali, mentre allo stesso tempo vengono sviluppate strategie tagliate su misura di ciascun paese, cosa che produce una tensione intrinseca nella Politica europea di vicinato tra un quadro di riferimento regionale e “olistico” e politiche più specifiche e mirate.

## Dobrosusedski i prekogranični odnosi u međunarodnom pravu i pravu Evropske unije

SADRŽAJ: 1. Uvod; 2. Razlika između dobrosusedskih i prekograničnih odnosa; 3. Priroda odnosa između suseda [evroregion i međunarodna saradnja, evroregion i evropske grupe za prekograničnu saradnju kao instrumenti razvoja odnosa između država (ustanove lokalne vlasti) i Evropske unije]; 4. Državnost ili regionalizam u odnosima između suseda i prekograničnih odnosa pre Zakona o prekograničnoj reformi u glavi V Ustava Italije; 5. Reforma V poglavlja Ustava Italije; 6. Učešće Evropske unije u formulisanju komunitarne politike [učesće u osposobljavanju za provođenje komunitarnih akata]; 7. Dobrosusedski odnosi u Evropskoj uniji.

KLJUČNE REČI: *evroregija; evropska grupa za prekograničnu saradnju; sused; regionalizam i dobrosusedstvo; državnost i regionalizam*