



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Euroregione e cooperazione internazionale

Edizione dicembre 2006



Direzione centrale relazioni internazionali,
comunitarie, e autonomie locali
Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali
Via Antonio Caccia, 17
Direttore Gianfranco Spagnul
via Caccia 17 - 33100 Udine
tel. 0432 555 402 - fax 0432 555 475
e-mail biblioteca.aall@regione.fvg.it
sito internet www.regione.fvg.it/autloc/autloc.htm
Pubblicazione a cura di Gabriella Gentile e Cristina Menis
Copertina realizzata dalla Direzione della comunicazione

SOMMARIO

Presentazione	
<i>Gabriella Di BLAS</i>	5
Programma del Convegno	7
Introduzione	
<i>Paolo DEAN</i>	9
Euroregione e cooperazione internazionale	
L'esperienza di cooperazione transfrontaliera della Regione Friuli Venezia Giulia	
<i>Camilla TORESINI</i>	11
Euroregione: Le nuove iniziative del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea	
<i>Stefano AMADEO</i>	25
La realizzazione dell'Euroregione: Un percorso complesso per un progetto necessario	
<i>Leopoldo COEN</i>	35
Verso la costruzione dell'Euroregione alpino-adriatica. La pianificazione congiunta e condivisa del territorio come pratica di coesione transfrontaliera	
<i>Sandro FABBRO, Gianfranco MACCHI, Daniel SPIZZO</i>	45
Cooperazione transfrontaliera in ambito goriziano	
<i>Mara CERNIC</i>	69
Appendice documentale	
Legge 19 novembre 1984, n. 948	
<i>Per la ratifica e l'esecuzione della convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali.</i>	75
Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3	
<i>"Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001</i>	77
Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 giugno 2003	79
Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali	81
Protocollo addizionale alla convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali	85
Regolamento (Ce) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect)	90

Presentazione

Il Friuli Venezia Giulia è una piccola regione (conta circa 1.200.000), ma la sua collocazione geopolitica le attribuisce un'importante valenza strategica. Essa è collocata tra occidente e oriente d'Europa, al centro di traffici terrestri e marittimi e la sua comunità è permeata degli influssi culturali delle grandi etnie europee: latina, germanica e slava.

Questi caratteri, inducono naturalmente la Regione Friuli Venezia Giulia ad improntare la sua azione politica al dialogo e alla collaborazione con le popolazioni confinanti, in particolare in questa epoca caratterizzata, sul piano politico, da una rinnovata volontà di integrazione dei paesi europei e, sul piano giuridico, dalla predisposizione da parte dell'Unione Europea e dello Stato italiano di disposizioni normative in grado di favorire il dialogo e la collaborazione tra le popolazioni confinanti di Stati diversi, quali la Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, siglata a Madrid il 21.5.1980, e la legge costituzionale 3 del 2001 di riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione che attribuisce alle Regioni alcune competenze in materia di cooperazione transfrontaliera.

L'idea di questo Convegno è nata per verificare lo stato attuale dei rapporti e delle normative che regolano la cooperazione tra le popolazioni confinanti in ambito europeo, chiamando in qualità di relatori ed esperti della materia:

- la dottoressa Camilla Torresini, funzionario della Regione Friuli Venezia Giulia referente per il progetto MATRIOSCA AAP, che ci ha proposto le esperienze di cooperazione transfrontaliera della Regione Friuli Venezia Giulia;
- il dott. Diego Vecchiato, dirigente della Regione Veneto, che ci ha illustrato le esperienze storiche di cooperazione transfrontaliera: da Alpe Adria all'idea attuale di Euroregione;
- il prof. Stefano Amadeo, docente di diritto internazionale presso l'Università degli studi di Trieste, la cui relazione riguarda le nuove iniziative del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea per favorire la cooperazione transfrontaliera;
- il prof. Leopoldo Coen, docente di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Ferrara, che ha affrontato le tematiche proprie collegate alla costituzione dell'Euroregione;

- il prof. Sandro Fabbro, docente di pianificazione territoriale presso l'Università degli studi di Udine, che ha preso in considerazione gli aspetti della pianificazione congiunta e condivisa come pratica di coesione transfrontaliera;
- la dottoressa Mara Cernic, assessore alle politiche del sistema confinario ed europeo del Comune di Gorizia, la cui relazione ha illustrato le esperienze pratiche di cooperazione transfrontaliera in ambito goriziano.

Ai relatori del Convegno: "Euroregione e cooperazione internazionale" che ha avuto luogo presso la Fiera di Rovigo, il 5 ottobre 2005, nell'ambito della manifestazione "Dire e Fare nel nord-est", coautori dei presenti Atti, va il nostro riconoscente ringraziamento.

Gli atti del Convegno: "Euroregione e cooperazione internazionale", sono arricchiti da una appendice documentale dedicata alla raccolta della normativa vigente in materia.

Programma del convegno

“Euroregione e cooperazione internazionale”

Dire&Fare nel nord est
Rovigo
5 ottobre 2005

RELATORI

Paolo Dean

Vice Presidente di ANCI Friuli Venezia Giulia

Camilla Toresini

Direzione relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali Regione FVG
“Dalla comunità di lavoro Alpe Adria all’Euroregione Alpe Adria”

Diego Vecchiato

Direzione relazioni internazionali Regione Veneto
“Da Alpe Adria all’Euroregione: esperienze e proposte per i processi di democratizzazione ed institution-building nell’area balcanica e mediterranea”

Stefano Amadeo

Docente di diritto internazionale Università di Trieste
“Euroregione: le nuove iniziative del Consiglio d’Europa e dell’Unione europea”

Leopoldo Coen

Docente diritto amministrativo Università di Ferrara
“La realizzazione dell’Euroregione: percorsi complessi per un progetto necessario”

Sandro Fabbro

Docente pianificazione territoriale Università di Udine
“Pianificazione congiunta del territorio tra aree e regioni di confine: una prassi fondamentale ai fini della costruzione dell’Euroregione”

Mara Cernic

Assessore Comune di Gorizia politiche sistema confinario ed europeo
“Cooperazione transfrontaliera in ambito goriziano”

Introduzione

Paolo DEAN*

Questo convegno, organizzato nell'ambito di "Dire&Fare nel nord est", quinta rassegna dell'innovazione e della qualità nella pubblica amministrazione locale, nasce dalla collaborazione tra la Regione Friuli Venezia Giulia e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani Friuli Venezia Giulia.

Nel portare il saluto del Presidente di ANCI Friuli Venezia Giulia, Gianfranco Pizzolitto, mi preme sottolineare l'importanza di questo incontro, non solo per il passato ma soprattutto per il futuro della nostra regione, anzi, di tutto il Nord est.

* Vice Presidente di ANCI Friuli Venezia Giulia.

Euroregione e cooperazione internazionale

L'esperienza di cooperazione transfrontaliera della Regione Friuli Venezia Giulia

Camilla TORESINI*

SOMMARIO

1. Introduzione storica: l'esperienza di Alpe Adria	12
2. Dalla cooperazione transfrontaliera alla creazione di una Euroregione	14
2.1. Aspetti giuridici: la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (cd. Convenzione di Madrid)	14
2.2. La proposta di regolamento europeo relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)	16
2.3. La normativa italiana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione	16
2.4. La via comunitaria alla luce della sentenza della Corte costituzionale 258 del 2004.....	17
3. Sintesi e struttura del progetto MATRIOSCA	18

* Funzionario referente regionale Progetto MATRIOSCA AAP. - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia - Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali - Servizio rapporti comunitari e integrazione europea.

1. Introduzione storica: l'esperienza di Alpe Adria

Per le regioni transfrontaliere la frontiera deve cessare di essere un elemento di delimitazione geografica e di separazione di ciascuno Stato dagli Stati confinanti, per divenire strumento di comunicazione e di contatto con le realtà limitrofe.

Il Friuli Venezia Giulia è una regione piccola, che con i suoi 1.200.000 abitanti raggiunge a malapena le dimensioni demografiche di un quartiere di una metropoli europea, ma la cui collocazione strategica al crocevia di corridoi di traffici terrestri e marittimi ne ha fatto un coacervo di etnie e culture (latina, germanica e slava) e di religioni (cristiana, ebrea, musulmana).

Ciò costituisce senza dubbio un importante patrimonio da valorizzare, ed è in questa direzione che si è mossa da sempre la Regione Friuli Venezia Giulia, proponendosi - ieri - come ponte al di sopra della cortina di ferro tra Europa occidentale e orientale (al centro di un'area di frontiera tra Italia, Austria e l'allora Repubblica Federale di Jugoslavia), e con l'intenzione di riproporsi oggi - nella nuova Europa a 25 - come ponte tra "vecchi" e "nuovi" paesi membri, potendo vantare un confine con un nuovo stato membro come la Slovenia ed un confine marittimo con la Croazia, paese candidato dal 2004 all'adesione all'Unione Europea.

Proprio in considerazione della sua peculiare collocazione geopolitica, che la pone a diretto contatto con una realtà di frontiera multiculturale e multilingue, nel 1963 venne adottato, con legge costituzionale, lo Statuto di autonomia del Friuli Venezia Giulia, che ha riconosciuto la specialità della nostra regione assegnandole competenze legislative in numerosi settori, dall'industria al turismo, dall'agricoltura al commercio sino alla pianificazione territoriale.

Nello Statuto, tuttavia, non era presente alcun riferimento alla cooperazione transfrontaliera né alla collaborazione con le realtà di oltre confine. Né d'altronde avrebbe potuto essere diversamente nel contesto storico e politico del periodo.

Come sarà diffusamente illustrato più oltre, va ricordato sin da ora che il quadro normativo di riferimento per la cooperazione transfrontaliera è rappresentato principalmente dalla Convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali siglata a Madrid il 21.5.1980.

È significativo notare che, all'atto della ratifica da parte dello Stato italiano della Convenzione di Madrid (avvenuta con la legge 948 del 1984), la nostra regione era già forte di una pluridecennale esperienza di cooperazione nell'ambito del territorio ad essa limitrofo.

È proprio dal Friuli Venezia Giulia, infatti, che hanno avuto origine i primi tentativi volti a creare una rete di cooperazione tra le regioni confinanti ed a ricollegare un'area un tempo appartenente ad un unico impero, quello austro-ungarico, avviando una collaborazione su base regionale in grado di superare quelle barriere ideologiche che, a livello nazionale, bloccavano ogni possibilità di relazione tra comunità vicine.

La prima forma di collaborazione in questa zona risale infatti al 1965, con l'istituzione del Trigon, un'associazione priva di una struttura istituzionale e volta ad istituire rapporti di cooperazione tra Friuli Venezia Giulia, Slovenia e Carinzia.

Nel 1969 fu istituito il Quadrigon, la prima organizzazione interregionale istituzionalizzata, in cui ai membri del Trigon si aggiungeva la Croazia Occidentale.

Successivamente, con la sottoscrizione a Venezia il 28.11.1978 di un Protocollo d'intesa da parte di Friuli Venezia Giulia, Repubbliche socialiste jugoslave di Croazia e Slovenia, Laender austriaci di Carinzia, Austria superiore, Stiria (oltre a Salisburgo e Baviera in qualità di osservatori attivi) venne creata la Comunità di Lavoro Alpe Adria (di seguito: CDL AA).

La CDL AA, la cui denominazione ufficiale è Comunità di Lavoro dei Cantoni, dei Laender, dei Comitati, delle Regioni e delle Repubbliche delle Alpi orientali, vede specificate nel Protocollo d'Intesa, che ne costituisce l'atto costitutivo, le proprie modalità di funzionamento ed i settori di collaborazione.

Occorre sottolineare che, dal punto di vista giuridico, Alpe Adria è un'organizzazione priva di personalità giuridica e di un apparato amministrativo centrale: i relativi costi di gestione delle attività vengono assunti, infatti, dalle regioni membro.

La CDL AA si compone di diversi organi, quali l'Assemblea plenaria dei Presidenti (che ne è l'organo eminentemente politico), la Commissione Dirigenti (con compiti di coordinamento delle attività), nonché cinque Commissioni tecniche permanenti (Assetto del territorio e tutela dell'ambiente; Economia, trasporti e turismo; Cultura e società; Sanità e affari sociali; Agricoltura e foreste).

Le Commissioni tecniche, a loro volta, possano istituire a supporto delle loro attività Gruppi di lavoro permanenti o Gruppi di progetto a tempo determinato.

L'Assemblea plenaria dei Presidenti delle entità membri di Alpe Adria si tiene una volta all'anno ed assume all'unanimità le delibere di fondamentale importanza. Sia la Presidenza dell'Assemblea plenaria sia quella della Commissione Dirigenti mutano ogni due anni seguendo un criterio alfabetico.

Il fatto che le lingue ufficiali di lavoro della Comunità siano ben cinque (italiano, croato, sloveno, tedesco, ungherese) ha da sempre costituito un problema di carattere organizzativo e finanziario notevole, posto che per espressa previsione normativa interna, le spese di interpretariato sono poste a carico della regione che di volta in volta organizza ed ospita gli incontri e le riunioni della Comunità.

L'allargamento progressivo di Alpe Adria dagli originali 9 membri agli attuali 17, la sua natura di organismo eminentemente politico e - come detto - il necessario svolgersi di tutti i lavori nelle cinque lingue ufficiali, hanno impedito in parte l'efficacia delle attività della Comunità, il cui valore fondamentale va ricercato, tuttavia, nell'aver consentito il dialogo e la collaborazione tra realtà vicine geograficamente ma molto lontane ideologicamente, permettendo l'instaurazione di salde relazioni politiche ed economiche, altrove inimmaginabili nel contesto storico e politico del periodo.

Il quadro dell'attività di cooperazione del Friuli Venezia Giulia va, infine, arricchito e completato dalla partecipazione della nostra regione, sin dai primi anni novanta, ai programmi di iniziativa comunitaria INTERREG I (1989-1994) INTERREG II (1994-1999) sino agli attuali INTERREG III per il periodo di programmazione 2000-2006, sui quali si ritiene di poter prescindere in questa sede.

2. Dalla cooperazione transfrontaliera alla creazione di una Euroregione

Da queste diverse esperienze è nata nel corso del 2004 la proposta, sicuramente innovativa, di proporre alla Commissione europea un progetto sulle linee di INTERREG III per dare corpo finanziario alla forte volontà politica del Friuli Venezia Giulia di collaborare al di sopra dei confini.

Un progetto che, nella sua concezione, intende sperimentare la possibilità di dare vita ad una nuova forma di cooperazione istituzionalizzata: l'Euroregione Alpe Adria.

Al fine di rafforzare la propria politica di cooperazione transfrontaliera sfruttando appieno le proprie risorse di regione di confine, infatti, il Friuli Venezia Giulia guarda con interesse alla creazione di una Euroregione, intesa come nuovo soggetto giuridico transnazionale in grado di assicurare una cooperazione sia verticale (Stato – regioni) sia orizzontale (tra regioni diverse).

L'idea, quindi, è di sperimentare la possibilità di costituire una Euroregione, che permetta di unire le regioni, le città, le economie, i patrimoni storici, culturali, naturalistici dell'area adriatico-alpina, per acquisire una dimensione complessivamente più accettabile e proponibile sullo scenario globale, che comprenda 10-12 milioni di cittadini, un'economia diversificata, una rete efficiente e competitiva di trasporti, intelligenze e manodopera qualificate, centri scientifici e tecnologici di assoluto livello internazionale.

L'elemento fondante di tale nuovo ente dovrebbe poi essere costituito dalla presenza di network avanzati di scienza, ricerca e tecnologia in grado di sostenere l'area dell'Euroregione nella sfida della competitività che l'Europa ha raccolto a Goteborg e poi a Lisbona.

2.1. Aspetti giuridici: la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (cd. Convenzione di Madrid)

Numerosi problemi comporta, tuttavia, la arretrata posizione italiana rispetto agli sviluppi degli strumenti giuridici internazionali utilizzabili per le attività di cooperazione transfrontaliera, nonché l'attuale quadro normativo nazionale.

La già citata Convenzione sulla cooperazione transfrontaliera promossa in seno al Consiglio d'Europa e sottoscritta a Madrid il 21.5.1980 costituisce il quadro giuridico legittimante le attività di cooperazione tra entità sub-statali separate da un confine nazionale nonché lo strumento giuridico di supporto per collaborazioni tra entità di Stati diversi, e tende ad

incoraggiare la cooperazione tra i membri del Consiglio d'Europa mediante la stipula di accordi tra autorità locali, nei limiti delle loro competenze.

Con la legge 948 del 1984 l'Italia ha ratificato la predetta Convenzione di Madrid nel nostro ordinamento, limitando, come è noto, le competenze delle autorità locali rispetto al testo originario della Convenzione, avendo previsto che lo svolgimento dell'attività di cooperazione da parte delle autorità territoriali debba essere soggetto alla preventiva conclusione di accordi tra gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto di accordi e intese (cfr. art. 3 legge 948 del 1984).

In ottemperanza a quanto previsto dalla legge di ratifica, l'Italia ha concluso nel 1993 accordi internazionali bilaterali con tre soli stati: Austria, Francia e Svizzera.

Nell'ambito del quadro normativo ora delineato ed in assenza di accordi quadro con la Croazia e con la Slovenia, tuttavia, viene meno la possibilità per il Friuli Venezia Giulia di concludere accordi di cooperazione con enti substatali di tali ultimi Stati.

Ne consegue, ovviamente, che tale "limitazione territoriale" si riproporrebbe anche in caso di applicazione dei protocolli aggiuntivi alla Convenzione, protocolli che, occorre precisare, ad oggi il nostro Paese non ha ancora ratificato.

Brevemente, va ricordato che il primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid tende a rafforzare la Convenzione quadro riconoscendo espressamente, a certe condizioni, non solo il diritto delle comunità territoriali di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera e la validità nel diritto interno degli atti e delle decisioni prese nell'ambito degli accordi di cooperazione transfrontaliera, ma anche la possibilità di creare organismi per la cooperazione transfrontaliera dotati o meno di personalità giuridica. Tale primo Protocollo aggiuntivo è stato sottoscritto dallo Stato italiano il 5.12.2000 ma non è stato successivamente ratificato e non può quindi trovare attualmente alcuna applicazione.

Del pari l'Italia non ha né ratificato né sottoscritto il secondo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, siglato a Strasburgo il 5.5.1998 e concernente la cooperazione interterritoriale, intesa come collaborazione tra enti territoriali non limitrofi.

Nell'area interessata alla costituzione di quella che è stata provvisoriamente chiamata "Euroregione Alpe Adria", del resto, solo la Slovenia ha ratificato il secondo Protocollo, mentre Austria e Croazia non l'hanno ancora sottoscritto.

Merita un cenno, infine, l'esistenza di una bozza di terzo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, volto all'istituzione di un Gruppo di cooperazione euroregionale (ECG).

Si tratterebbe di uno strumento giuridico uniforme che, a differenza della proposta di regolamento europeo relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) e di cui si dirà appresso, sarebbe utilizzabile non solo dalle collettività territoriali dagli Stati membri della UE ma anche da quelle di Stati extra UE e membri del Consiglio d'Europa, che abbiano provveduto alla sottoscrizione ed alla ratifica di tale trattato.

La realizzazione di una Euroregione con il diretto coinvolgimento di enti locali di paesi non membri (ad esempio, le Contee croate) attraverso la costituzione di un Gruppo di cooperazione euroregionale dotato di capacità giuridica e autonomia finanziaria rimane per ora, purtroppo, soltanto un'ipotesi finché il testo definitivo di questo terzo Protocollo non sarà stato licenziato dal competente Comitato del Consiglio d'Europa che ne sta tuttora curando la stesura.

2.2. La proposta di regolamento europeo relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)

Considerate le difficoltà incontrate dagli Stati membri nel settore della cooperazione transfrontaliera, la Commissione europea ha deciso di includere nella riforma della politica regionale di coesione per il periodo 2007-2013 un nuovo strumento di cooperazione a livello comunitario.

Si tratta della proposta di regolamento (COM 2004/496) che istituisce il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT), la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2007 e che ha come obiettivo quello di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra Stati membri, collettività regionali e autorità locali.

Il regolamento in esame, che si contraddistingue per la sua brevità, consta di soli 9 articoli e delinea uno scarso quadro della struttura, del funzionamento e delle finalità di questo nuovo organismo di cooperazione, rimettendo la definizione dei contenuti concreti della collaborazione all'accordo dei suoi membri, da formalizzarsi in una apposita Convenzione di cooperazione.

Sarà la Convenzione a precisare nel dettaglio, tuttavia, la funzione di ogni GECT, la sua durata e le condizioni del suo scioglimento. È interessante notare che, nei limiti delle funzioni delegategli, il GECT dovrebbe agire in nome e per conto dei suoi membri e dovrebbe possedere, a tal fine, la capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale in cui ne verrà stabilita la sede.

Funzione principale del GECT dovrebbe essere, in ogni caso, l'attuazione dei programmi cofinanziati dalla Comunità europea, ovvero la realizzazione di qualsiasi altra azione di cooperazione transfrontaliera, anche senza intervento finanziario della Comunità.

2.3. La normativa italiana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

Quanto infine alla normativa nazionale italiana, la riforma di un intero titolo della Costituzione, attuata con la recente legge costituzionale 3 del 2001, ha previsto la possibilità per le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, di concludere accordi con Stati e intese con enti substatali di altro Stato.

La legge di attuazione della legge costituzionale, tuttavia, non ha rispettato le tendenze autonomistiche della riforma, inserendo, al contrario, una serie di vincoli procedurali che

rendono, di fatto, estremamente complessa per le regioni la possibilità di siglare accordi e intese con enti substatuali di altro Stato.

La norma dell'art. 6, terzo comma, legge 131 del 2003, stabilisce infatti che le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, purché nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana ovvero dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

La conclusione di impegni volti alla creazione di un ente quale l'Euroregione rientrano nell'ambito degli accordi di natura programmatica, per i quali si richiede il rispetto di una rigorosa procedura, articolata in due fasi successive - la prima di comunicazione al Ministero degli Affari Esteri dell'avvio formale dei negoziati, la seconda di conferimento di pieni poteri di firma alla regione - che rende di fatto estremamente complessa la cooperazione tra le regioni e Stati esteri, soprattutto in assenza di un previo accordo intergovernativo con lo Stato italiano e lo Stato estero in questione.

2.4. La via comunitaria alla luce della sentenza della Corte costituzionale 258 del 2004

Al fine di aggirare i vincoli normativi tuttora vigenti si è ritenuto, quindi, di percorrere la via di un progetto comunitario, anche grazie all'avvallo di una storica sentenza della Corte costituzionale italiana in materia di cooperazione transfrontaliera e potere estero delle regioni.

Con la sentenza 258 dell'8.7.2004, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dallo Stato nei confronti di Friuli Venezia Giulia, Veneto e Provincia Autonoma di Bolzano a seguito dell'accordo di cooperazione transfrontaliera da queste sottoscritto, nell'ambito del PIC "Interreg III A - Italia-Austria", con i *laender* Carinzia, Salisburgo e Tirolo.

Con il ricorso alla Consulta, il Governo lamentava l'illegittima interferenza delle autorità locali nelle competenze costituzionali in materia di politica estera riservate allo Stato, la violazione di limiti sostanziali e formali per l'esercizio del potere estero regionale ex art. 17 Cost., nonché la violazione del principio di leale collaborazione tra enti.

Volendo semplificare, senza entrare nel merito delle singole difese di ciascuna amministrazione, va segnalato che la Corte, pronunciandosi sul punto, ha dichiarato inammissibile il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri contro Friuli Venezia Giulia e Provincia di Bolzano per motivi procedurali, ovvero per genericità e insufficienza dei parametri costituzionali invocati, dal momento che il ricorso in questione faceva valere le norme del Titolo V della Costituzione senza motivare in ordine alla loro applicabilità anche nei confronti di enti aventi uno Statuto di autonomia speciale, quali appunto il Friuli Venezia Giulia e la Provincia Autonoma di Bolzano.

Quanto al ricorso nei confronti della Regione Veneto, esso è stato dichiarato infondato in relazione alla violazione dell'art. 117 Cost. dal momento che, a parere della Corte, l'accordo di cooperazione transfrontaliera di cui si chiedeva l'annullamento "*non travalica i limiti imposti dalla Costituzione in materia di politica estera riservata allo Stato*".

La Corte, infatti, ha statuito che "...agli accordi di cooperazione transfrontaliera stipulati in esecuzione di un regolamento comunitario e dei successivi atti di attuazione non sono applicabili le disposizioni della Convenzione di Madrid..." in quanto nel caso posto al suo esame si tratta "...di attuare, in modo vincolato, gli strumenti destinati all'utilizzazione di fondi comunitari, che già trovano in fonti comunitarie derivate, direttamente applicabili nel diritto interno, la loro disciplina."

La Consulta, affermando il principio secondo cui agli accordi di cooperazione transfrontaliera stipulati in esecuzione di un regolamento comunitario e successivi atti di attuazione non sono applicabili le disposizioni della Convenzione di Madrid (né di conseguenza i limiti imposti dalla relativa legge italiana di ratifica), ha distinto tra fonti normative di diritto internazionale e fonti di derivazione comunitaria - con particolare riguardo ai regolamenti CEE - riconoscendo la superiorità gerarchica nel nostro ordinamento di questi ultimi ed ammettendo pertanto lo sviluppo di forme di cooperazione tra autorità territoriali in esecuzione della normativa comunitaria.

L'accordo di cooperazione transfrontaliera in questione era, infatti, un atto finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera e costituiva un accordo stipulato in esecuzione di precedenti atti normativi regolati dal diritto comunitario, in particolare dal regolamento CEE 1260 del 1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali.

La via comunitaria, prospettata dalla Corte, quindi, alla luce del quadro normativo internazionale e nazionale appena delineato, risulta l'unica percorribile per la sottoscrizione di accordi di cooperazione tra autorità territoriali limitrofe, escludendo in radice ogni possibilità di interferenza dell'amministrazione statale.

3. Sintesi e struttura del progetto MATRIOSCA

Proprio in tale ottica l'amministrazione regionale ha promosso e sostenuto il progetto comunitario INTERREG III B CADSES "MATRIOSCA" acronimo inglese per "MANagement Tools, effective Relations for new Interregional Organisation aimed at Strengthening the Cooperation among Alpe Adria regions" (www.matriosca.net), che si propone di studiare la fattibilità di una Euroregione nell'area delle regioni partner dell'area alpino-pannonica, comprendente, oltre al Friuli Venezia Giulia, il Veneto, i Land di Carinzia e Stiria (Austria), le Contee ungheresi della zona Transdanubiana meridionale, la Contea dell'Istria e la Contea Litoraneo-Montana (Croazia), oltre all'intera Slovenia.

L'architettura del progetto, che prevede un budget totale pari ad € 854.000,00 con scadenza nel mese dicembre 2007, dovrebbe rendere possibile la creazione di un accordo - quadro interregionale di ampia dimensione geo-politica, erede in qualche modo della Comunità di lavoro Alpe Adria e della sua esperienza quasi trentennale, incentrato su reti

di conoscenza e mobilità, anche al fine di gestire i nuovi programmi transfrontalieri, transnazionali ed interregionali per il periodo 2007-2013 del nuovo obiettivo strategico “Cooperazione territoriale” della UE.

Il progetto MATRIOSCA si divide fondamentalmente in cinque tranches di lavoro, ciascuna coordinata da una regione partner con l’ausilio di altro partner, allo scopo di permettere a tutte le entità regionali coinvolte di partecipare attivamente “a rotazione” nelle attività progettuali.

Nel corso della prima fase progettuale si intende raccogliere una serie di dati delle regioni partner relativi alle condizioni di sviluppo del territorio, per creare un unico documento preparatorio attingendo alle informazioni già disponibili grazie alle banche dati istituite per precedenti progetti INTERREG A, B e C.

Il cuore del progetto si propone di studiare approfonditamente le possibilità di costituire una nuova struttura istituzionale transnazionale per il prossimo futuro. A tale scopo, al termine di un’analisi comparata delle legislazioni nazionali dei diversi paesi partner, nonché di un esame delle analoghe esperienze di lavoro precedenti (esempio Alpe Adria), sarà prodotto uno studio in merito alla possibile creazione di un Gruppo di cooperazione transfrontaliera (GECT).

Successivamente è prevista la preparazione di un libro bianco relativo ai punti cruciali di cooperazione nello sviluppo del territorio con riguardo all’area interessata, nonché la creazione di un documento di strategia comune, che proponga obiettivi e strategie comuni per lo sviluppo futuro dell’area di cooperazione.

All’esito delle attività progettuali e grazie al contributo fondamentale dei Gruppi di lavoro tematici, che costituiscono l’asse portante dell’intero progetto e forniscono un apporto costante allo studio di fattibilità, ci si propone di creare un network transnazionale di esperti nelle zone considerate “chiave” per lo sviluppo territoriale.

Ogni *partner* di progetto, infatti, è tenuto a nominare almeno un proprio rappresentante qualificato per ciascuno dei 4 Gruppi di lavoro previsti, e precisamente: trasporti, infrastrutture; pianificazione territoriale e sviluppo, sviluppo socio economico e cooperazione; cooperazione tra centri urbani e municipalità.

Dal momento che il primo incontro dei gruppi di lavoro tematici si è svolto con grande interesse il 29 e 30 settembre 2005 a Zalaegerszeg (Ungheria), auguriamo al progetto MATRIOSCA di proseguire con profitto le attività progettuali appena iniziate, al fine di costruire insieme il futuro dell’Euroregione.

Da Alpe Adria all'Euroregione:

Esperienze e proposte per i processi di democratizzazione ed institution-building nell'area balcanica e mediterranea

Diego VECCHIATO*

Nella mia relazione non mi dilungherò nel trattare gli aspetti già molto ben delineati nell'intervento della dottoressa Toresini, quali: l'esperienza di Alpe Adria, i motivi dell'Euroregione, il progetto Matriosca, i temi relativi all'applicazione della Convenzione di Madrid e le questioni giuridiche che discendono dall'attuazione, da parte italiana, del progetto di Euroregione.

Vorrei però ribadire, come è già stato sottolineato, che all'origine del progetto di Euroregione c'è un'intesa molto forte tra le Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto nel procedere insieme sulla base di un'esperienza importante, quasi trentennale, di cooperazione sia interna, sia con proiezione transfrontaliera e internazionale.

Vi propongo quindi un aspetto del progetto di Euroregione che, nella fase attuale di realizzazione, non è ancora ben definito: come l'Euroregione possa diventare – e forse di fatto lo è già - un modello di riferimento straordinariamente importante per quei Paesi della regione balcanica e del Mediterraneo meridionale che, pur in presenza di numerosi problemi, si stanno avviando con convinzione verso processi di stabilizzazione democratica, nella costruzione di una statualità sostenibile, e quindi anche di un'economia e di una socialità sostenibili. Non penso solamente ai Paesi della cosiddetta ex Jugoslavia, ma faccio riferimento anche agli Stati della sponda sud del Mediterraneo, sicuramente coinvolti in questi processi.

Ho iniziato il mio percorso lavorativo nella Regione Veneto occupandomi di "Alpe Adria", che è stata quasi una "palestra" per l'attività che, quindici o venti anni fa, le regioni potevano svolgere in ambito internazionale. Ricordo che, all'epoca, Alpe Adria era vista da alcuni come un'esperienza misteriosa, da altri come un processo estremamente avanzato, ma non posso dimenticare che, ancora in tempi non lontani, era considerato un fatto straordinario includere nell'attività delle regioni i rapporti internazionali, come quelli promossi da Alpe Adria.

* Dirigente della Direzione relazioni internazionali Regione Veneto.

Negli ultimi dieci anni, invece, le regioni, soprattutto quelle di confine come le nostre, sulla base anche delle esperienze maturate all'interno di Alpe Adria, hanno saputo avviare attività internazionali, seguite con straordinaria attenzione non solo dal nostro Ministero degli affari esteri, ma anche in sede comunitaria ed extracomunitaria.

Nell'intervento della dottoressa Toresini è stata citata, molto opportunamente, l'utilizzazione da parte delle nostre regioni (non solo Friuli Venezia Giulia e Veneto, ma anche altre regioni italiane) delle risorse Interreg, strumento specifico della Comunità europea per le azioni di cooperazione transfrontaliera; ma c'è una dimensione internazionale molto più ampia, quella della cooperazione decentrata - che le nostre regioni attuano in tutto il mondo - che si lega perfettamente, una volta che il progetto di Euroregione sia realizzato, con la possibilità di avere un modello esportabile per proporre ad altre realtà regionali e nazionali modalità di cooperazione che siano fortemente proiettate a creare statualità sostenibile, sistemi democratici funzionanti, sistemi economici legati all'efficienza delle istituzioni, sistemi di relazioni sociali e culturali, sulla base di quello che noi abbiamo fatto in questa area, quasi trent'anni fa, con Alpe Adria (istituita a Venezia nel 1978) e, più recentemente, proprio con il progetto di Euroregione.

La realizzazione dell'Euroregione è volta a dare vita ad una forte realtà istituzionale, nella quale organismi regionali possono interloquire in maniera rapida, efficace e diretta, mettendo insieme esperienze, competenze, poteri e disponibilità economica per effettuare progetti comuni.

Attualmente, al progetto stanno partecipando in maniera molto attiva soprattutto tre realtà: il Friuli Venezia Giulia, il Veneto e la Carinzia, ma è già stato dimostrato un interesse forte da parte delle realtà regionali della Croazia (mi riferisco soprattutto all'Istria). La Stiria, inoltre, è ugualmente interessata e coinvolta.

La Slovenia, al momento, non ha una propria dimensione regionale. È stata avviata la riforma amministrativa che prevede l'istituzione di un'organizzazione per province. La Slovenia è ancora una repubblica con comuni ma senza una dimensione assimilabile alla nostra realtà regionale. Nonostante ciò, è previsto che anche la Slovenia possa partecipare al progetto di Euroregione.

Quest'ultimo si è sviluppato anche in assenza degli strumenti giuridici che discendono dalla Convenzione di Madrid. Già molto è stato fatto utilizzando i mezzi messi a disposizione dall'Unione europea. Esistono decine di progetti di collaborazione - nei settori socio-sanitario, dello sviluppo economico, delle infrastrutture, della formazione, dell'istruzione - avviati tra Friuli, Veneto e Carinzia, e che in molti casi vedono anche la partecipazione di Slovenia e Croazia.

Quanto alla fattibilità del progetto Matriosca, di cui si è parlato nell'intervento della dottoressa Toresini, la prudenza è giustificata. Qualche volta anche noi temiamo la possibilità che il tutto si limiti allo studio di fattibilità. Quest'ultimo, infatti, è fondamentale, ma non basta. È pur vero che esistono già tante iniziative concrete per la realizzazione del progetto Matriosca, tanti interventi operativi che vedono coinvolti da tempo (e sempre di più lo saranno nell'immediato futuro), riuniti attorno a tavoli condivisi, i rappresentanti politici e tecnici delle regioni di confine, e ciò lascia ben sperare.

Fatta questa precisazione, vorrei ritornare sul concetto di come l'Euroregione possa rappresentare una sfida utile e importante proprio in relazione ai processi di stabilizzazione democratica e nella costruzione di una statualità sostenibile (e quindi anche di un'economia e socialità sostenibili), nell'area mediterranea. Va anche detto che finora questo aspetto non è stato considerato prioritario nella realizzazione dell'Euroregione. Ma così è avvenuto anche con l'esperienza di Alpe Adria, che solo molto tempo dopo la sua costituzione è diventata un modello, su cui si sono fatti manuali e studi di approfondimento. Un modello di riferimento per le realtà regionali appartenenti a regimi politici diversi (al patto di Varsavia, alla NATO, al sistema dei paesi neutrali), che sono riuscite a mettersi insieme e a collaborare in anni in cui c'era, lo ricordiamo tutti, un muro a dividere in due l'Europa. Pur appartenendo a sistemi politici, economici e culturali diversi, questi enti riuscivano a dialogare tra loro, con l'approvazione degli Stati di riferimento. Una bella anticipazione, quindi, dei processi di distensione europea avvenuti successivamente. Ci sono le premesse perché la stessa cosa avvenga anche per l'Euroregione, e non lo dico solo perché sono ottimista e fiducioso.

Esistono già interessanti realtà regionali (soprattutto in Carinzia, Friuli e Veneto), come ad esempio le seguenti:

- l'Istituto di sociologia internazionale "Isig" di Gorizia, che realizza studi sul piano delle relazioni internazionali e della cooperazione per la democratizzazione e lo sviluppo dei Paesi in transizione dell'area balcanica;
- l'Istituto Maritain di Portogruaro, che annovera la presenza delle Università di Padova, Venezia e Trieste e che ha attivato, ormai da qualche anno, un master che forma specialisti nel settore della cooperazione decentrata con i Paesi dell'area balcanica;
- uno dei più rinomati centri europei per gli studi sulla pace, sulle soluzioni dei conflitti e sulla democratizzazione, operante a Klagenfurt;
- il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, attivo da quasi 25 anni;
- il Master europeo in diritti umani e democratizzazione, che ha sede a Venezia dal 1998, fortemente sostenuto dall'Unione europea e dalla Regione Veneto con una specifica legge regionale, che vede associate ben 40 Università europee e che ha diplomato, pochi giorni fa, i 90 specialisti che hanno concluso l'anno accademico 2004-2005, persone specificamente preparate per assumere ruoli di funzionari internazionali, anche nelle missioni che vengono realizzate in aree di crisi.

Da questi Istituti e Centri di alta formazione escono gli specialisti che ricostruiranno le amministrazioni civili dei Paesi di recente democrazia o in transizione: dai catasti alle strutture ospedaliere, dal settore educativo a quello della polizia. In buona sostanza l'ossatura di quelli che noi conosciamo come realtà statuali civili, libere e democratiche. Non è un caso che, in tutte le politiche dell'Unione europea rivolte ai Balcani e al Mediterraneo, sia centrale la dimensione della statualità sostenibile nella costruzione democratica di amministrazioni regionali, locali e statuali che funzionino in tutte le loro specificazioni: nelle strutture scolastiche, nei servizi che producono *welfare* sostenibile, nei servizi pubblici a disposizione dell'impresa privata, per consentire la crescita equilibrata della società.

In conclusione, la costituzione dell'Euroregione non sarà un percorso né brevissimo né facile, ma si tratta di un cammino che viene affrontato con convinzione e decisione, soprattutto da chi rappresenta politicamente le regioni, anche se pure noi tecnici collaboriamo fattivamente per il raggiungimento dello scopo.

L'Euroregione è importante non solo per ciò che concerne le esperienze comuni – maturate sulla base di rapporti trentennali - sul versante delle collaborazioni economiche, sanitarie, nel settore culturale ed educativo, ma anche per la creazione di un dialogo costante tra amministrazioni, che scambiano esperienze e consentono di costruire una società il più possibile equilibrata e - mi sia concesso - giusta; ciò diventa un modello di riferimento per le aree dei Balcani e del Mediterraneo del sud che, per procedere con determinazione nei processi di stabilizzazione democratica, non hanno bisogno solo di aiuti economici ma anche di esperienze da *condividere e confrontare* (e non da *copiare*), sempre tenendo presente che la stabilità dell'area del Mediterraneo assume importanza per gli stessi equilibri mondiali.

Mi sia concessa un'ultima osservazione, che va al di là della mia relazione: forse perché noi che ci occupiamo di questioni internazionali trattiamo sempre questi temi e lo facciamo su tanti piani diversi, vediamo come essi siano essenziali e fondamentali per chi si occupa di politica, di amministrazione, di cultura. Qualche volta si parla a sproposito di processi di globalizzazione, ma ciò che appare come un dato comune è una specie di linea rossa che congiunge la più piccola realtà comunale alla più grande istituzione internazionale, per ciò che attiene ai rischi da correre e alle sfide da affrontare.

Mi ricordo che, una ventina di anni fa, chi si occupava di Alpe Adria, di diritti umani e di cooperazione allo sviluppo, era visto quasi come una persona che forse non aveva niente di più interessante da fare. Adesso, le cose sono molto cambiate, positivamente, a mio avviso, anche per quanto riguarda queste tematiche legate alla dimensione internazionale (e non mi riferisco solo all'Euroregione). Appare forse necessario uno speciale sforzo comunicativo e informativo, che dovrebbe coinvolgere, tra gli altri, anche i media.

Credo ci sia ancora molto da lavorare per diffondere una coscienza di quanto i problemi internazionali siano problemi di tutti noi, non solamente perché lo dice chi se ne occupa, ma perché è un dato di fatto su cui magari organizzare ulteriori occasioni di approfondimento.

*Euroregione: Le nuove iniziative del Consiglio
d'Europa e dell'Unione europea*

Euroregione:

Le nuove iniziative del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea

Stefano AMADEO*

SOMMARIO

1. Introduzione. Finalità e disciplina giuridica della cooperazione transfrontaliera in Europa.....	26
2. L'“Euroregione” nella prassi. Natura giuridica, organi, atti.....	27
3. Qualificazione del fenomeno. Sua (ir)rilevanza dal punto di vista del diritto internazionale	29
4. I nuovi strumenti elaborati dal Consiglio d'Europa. Il progetto di GECT dell'Unione europea.....	30
5. Il “nuovo” potere estero delle Regioni italiane e degli enti territoriali e le sue condizioni di esercizio: il d.d.l. “La Loggia” e la sentenza 238 del 2004 della Corte costituzionale.....	32
6. L'eccezione concernente le attività regionali esterne disciplinate dalla normativa comunitaria (la sentenza 258/2004 della Corte costituzionale)	34

* Docente di diritto internazionale Università di Trieste.

1. Introduzione. Finalità e disciplina giuridica della cooperazione transfrontaliera in Europa

La cooperazione fra enti o autonomie territoriali limitrofe appartenenti a Stati diversi (regioni, *länder*, cantoni ecc.; ma altresì 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 compromessi, o resi più difficoltosi, dalle frontiere nazionali.¹

La cooperazione c.d. *transfrontaliera* persegue dunque finalità comuni alle aree coinvolte e peculiari a queste ultime, quali: incrementare le possibilità di sviluppo economico delle zone confinarie, favorirne le relazioni di carattere socio-culturale ed i rapporti di vicinato, presiedere alla soluzione di problemi di carattere locale o in una prospettiva locale² (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 ed al principio di prossimità dei centri decisionali ai cittadini (artt. 2 e, rispettivamente, 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 territoriali) sono in genere inversamente proporzionali al carattere – tendenzialmente esclusivo – della competenza delle autorità centrali dello Stato nella gestione ed attuazione (sul piano internazionale e talora interno) 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 (Madrid, 21 maggio 1980).³ 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. Per tal modo viene realizzata – in una cornice di diritto internazionale – una redistribuzione dei poteri fra governi centrali e collettività locali.⁴

¹ Cfr. G. CONETTI, *Enti locali e cooperazione transfrontaliera: problemi e prospettive*, in A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *I rapporti di vicinato tra Italia e Francia*, Padova, Cedam, 1994, p. 275 ss.

² Cfr. *Rapporto del Consiglio d'Europa sui progressi nell'attuazione della Convenzione-quadro europea*, (2002), consultabile al sito www.coe.int, p. 5.

³ Cfr. la legge di autorizzazione alla ratifica del 19 novembre 1984, n. 948.

⁴ CONDORELLI, LEVRAT, 1993.

La Convenzione presenta due caratteristiche in certo modo complementari.

Per un verso, essa è caratterizzata, come si è detto, da una *bassa intensità normativa*.⁵ Gli obblighi assunti dagli Stati parte (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 in modo 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 (gli Stati parte 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;⁶ 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: art. 3, par. 4).

Per altro verso, essa appronta una *cornice flessibile ed evolutiva* entro la quale possono adeguatamente trovare collocazione le attività di cooperazione transfrontaliera poste in essere da enti incardinati in ordinamenti giuridici per nulla omogenei. In effetti gli Stati parte, 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, 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: non priva di effetto gli accordi di cooperazione preesistenti né, *pro futuro*, pregiudica la facoltà degli Stati parte 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 (v. *infra*, n. 4).

2. L'“Euroregione” nella prassi. Natura giuridica, organi, atti

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,⁷ ha registrato

⁵ N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 995 ss.; M. 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, in corso di pubblicazione.

⁶ 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. A. 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.

⁷ 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 (cfr.

una certa "istituzionalizzazione" nella figura della c.d. Euroregione. Trattasi di figura sorta dalla prassi,⁸ 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.

Quest'ultimo si configura: a) talora, 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; b) 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)⁹ o c) 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 qualificato dagli ordinamenti statali in cui sono incardinate le autonomie territoriali che vi partecipano (come associazione senza scopo di lucro o come fondazione, per esempio).¹⁰

Differenziate sono le *modalità organizzative* delle c.d. Euroregioni così poste in essere, 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: trattasi in genere di compiti:

- a) di studio e di discussione, che si esprimono in atti aventi valore esortativo o raccomandatorio nei confronti degli enti coinvolti (o di soggetti terzi, quali le autorità centrali

comunicazione della Commissione n. 2000/C 143/08 del 28 aprile 2000, in *GUCE C 143* del 23 maggio 2000, p. 3), con lo scopo di attivare la "cooperazione transfrontaliera tra autorità di zone limitrofe ai fini della creazione di poli socioeconomici transfrontalieri mediante strategie congiunte di sviluppo territoriale sostenibile": cfr. M. VELLANO, *Cooperazione transeuropea e Interreg III: nuove soluzioni e alcuni problemi irrisolti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2000, p. 789 ss.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Cfr. M. FRIGO, *op. cit.*, p. 6; nonché ...

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;¹¹ ovvero

- b) di carattere operativo, risolvendosi nell'elaborazione ed attuazione di progetti di interesse comune,¹² o nella partecipazione a iniziative e programmi comunitari.¹³

Assai di rado le Euroregioni dispongono di *poteri decisori* che si impongono – in virtù dell'accordo o strumento istitutivo – alle autorità territoriali o agli altri soggetti pubblici o privati partecipanti. Come risulta dall'esame della prassi, le Euroregioni in nessun caso costituiscono un nuovo genere di “amministrazioni” a livello transfrontaliero, né *a fortiori* sono munite di poteri politici.¹⁴

3. Qualificazione del fenomeno. Sua (ir)rilevanza dal punto di vista del diritto internazionale

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 (o che saranno 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 avuto riguardo ai *soggetti* della cooperazione (enti substatuali sprovvisti di personalità internazionale, ossia della *diretta* titolarità di situazioni giuridiche di origine internazionale)¹⁵ come anche all'*oggetto* 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

¹¹ G. CONETTI, *op. cit.*, p. 277.

¹² 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.

¹³ 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.*.

¹⁴ Cfr. ancora M. FRIGO, *loc. 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.

¹⁵ Anche qualora 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'ordinamento 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.

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» (corsivo aggiunto).¹⁶

4. I nuovi strumenti elaborati dal Consiglio d'Europa.

Il progetto di 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),¹⁷ 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 substatuali 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 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 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

¹⁶ C. TOMUSCHAT, *Component Territorial Units of States under International Law*, in *Atti del XI Convegno Annuale della SIDI*, cit., p. 17 della versione provvisoria.

¹⁷ L'Italia ha proceduto alla firma del Protocollo (5.12.2000), ma non alla sua ratifica.

seconde, qualora le “rispettive” legislazioni nazionali lo consentano,¹⁸ 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, gli Stati parte potendo 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)*.¹⁹

La proposta appare ispirata all'esigenza di favorire la coesione economica, sociale e territoriale nell'ambito della Comunità 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)”²⁰ 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 è inteso 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 con 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'autorità pubblica, segnatamente dei poteri di polizia e di regolamentazione”

¹⁸ 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, A. 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.

¹⁹ Proposta del 14 luglio 2004, COM (2004) 496 def.

²⁰ Si veda in proposito il progetto di risoluzione recante parere del Parlamento europeo (21 giugno 2005), che auspica una modifica dell'intitolazione del GECT come “gruppo europeo di cooperazione territoriale”.

(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. *Euroregional 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 operative²¹ negli ordinamenti degli Stati parte (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.).

5. Il “nuovo” potere estero delle regioni italiane e degli enti territoriali e le sue condizioni di esercizio: il d.d.l. “La Loggia” e la sentenza 238 del 2004 della Corte costituzionale.

Com'è noto, per effetto della legge cost. 3 del 2001 che modifica il Titolo V della Costituzione, e poi della legge 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia), le regioni italiane si vedono riconosciuto un certo potere estero, che può esprimersi attraverso due figure.

- a) Innanzitutto le regioni (art. 6, par. 2, legge 131 del 2003) possono concludere “intese” con omologhi enti interni ad altri Stati, dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale. Trattasi in tal caso di strumenti ed attività non suscettibili di essere ricondotti nell'ambito dei rapporti internazionali in senso stretto, vuoi per la natura dei soggetti contraenti vuoi per la rilevanza locale delle competenze interessate.²² Tale figura ben può ricoprire le attività di cooperazione transfrontaliera, quali tradizionalmente ricostruite. La conclusione di intese siffatte è nondimeno subordinata a *limiti sostanziali e procedimentali* di un certo rilievo: così le regioni “non possono esprimere valutazioni relative alla 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, comma 1, Costituzione” (Stato, comuni, province e città metropolitane); inoltre, esse sono tenute a *dare comunicazione* di tali intese, prima della firma, al Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio ed al Ministero degli esteri (procedura di silenzio-assenso, 30 giorni).

Attività di mero rilievo internazionale possono essere svolte anche da comuni, province e città metropolitane, nelle materie di propria competenza, previa “doppia” comunica-

²¹ Nel senso della diretta applicabilità delle norme *de quibus*, A. ZARDI, *op. cit.*, p. 13.

²² Ad esempio, fra le seconde, si annoverano attività aventi ad oggetto finalità di studio o di informazione in materie tecniche, atti prospettanti la partecipazione a manifestazioni tese ad agevolare il progresso culturale od economico in ambito locale, ovvero atti di natura programmatica relativi all'armonizzazione unilaterale delle rispettive condotte (Corte cost., sentenza 179 del 1987).

zione alle regioni cui appartengono ed al Governo (non è chiaro tuttavia se tali attività possano costituire oggetto di strumenti giuridici, e di quale natura).

- b) In secondo luogo, nelle materie di propria competenza legislativa, le regioni possono concludere tre tipologie di “accordi” con altri Stati: accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa, accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale. Notevoli limiti di natura sostanziale e procedimentale si impongono alle regioni nell'esercizio di tale potestà.

Gli accordi *de quibus* possono essere conclusi “nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. [materie di competenza concorrente], dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato”).

È inoltre prevista una *procedura di autorizzazione preliminare* da parte degli organi centrali, che possono esercitare una valutazione relativamente alla legittimità ed al merito dell'accordo.²³ Si noterà il carattere particolarmente restrittivo della disciplina: così ad esempio, nel caso degli accordi “esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore”, quali quelli contemplati dalla legge italiana di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Madrid del 1980, l'esercizio esterno delle competenze regionali appare subordinato ad un previo accordo bilaterale dell'Italia con lo Stato cui gli enti territoriali interessati appartengono, e ad una successiva procedura di intesa (art. 5, legge 948 del 1984) o di autorizzazione governativa (legge 131 del 2003) degli strumenti di specificazione adottati a livello regionale.

Nella giurisprudenza costituzionale, peraltro, i controlli preventivi esercitabili dal Governo sono stati *restrittivamente* interpretati. La Corte (sentenza 238 del 2004), pur senza pregiudicare l'assunto secondo cui le autonomie territoriali operano, dal punto di vista internazionale, in quanto “organi decentrati” dello Stato, impegnando dunque la responsabilità internazionale di quest'ultimo, ha affermato che a) le regioni “nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano ... come “delegate” dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e coordinamento apprestato dai poteri dello Stato”; che b) “l'autonomia di diritto interno (costituzionale) in base alla quale le regioni possono concludere gli accordi si esercita pur sempre nel quadro di un ordinamento in cui lo Stato centrale, titolare esclusivo della politica estera, è responsabile sul piano del diritto internazionale degli accordi e delle relative conseguenze, e quindi ha il potere-dovere di controllare la conformità di detti accordi agli indirizzi della politica estera nazionale”; e, dunque, che c) i controlli preventivi cui intese e accordi sono subordinati si giustificano in tale prospettiva (ma solo in tale pro-

²³ La complessa procedura si articola in varie tappe: i) tempestiva comunicazione, da parte degli organi regionali, delle trattative al Dipartimento affari regionali presso la Presidenza del Consiglio, che ne dà notizia ai ministeri interessati; ii) indicazione eventuale, da parte del ministero degli esteri, di “principi e criteri da seguire” nella conduzione dei negoziati, nonché collaborazione delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, qualora i negoziati si svolgano all'estero; iii) conferimento, da parte del ministro degli esteri, dei pieni poteri di firma, previo accertamento della “opportunità politica e [...] legittimità dell'accordo”; con precisazione che “gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli” (art. 6.3., ultima frase); iv) intervento in via sostitutiva dello Stato ove gli accordi previsti dall'art. 6.3. siano violati (art. 6.6).

spettiva: sicché tali controlli “non legittima[no] alcuna ingerenza nelle scelte di opportunità e di merito attinenti all’esplicazione dell’autonomia della regione”). Anche il conferimento di pieni poteri da parte del Governo, finalizzato ad esigenze di certezza del diritto sul piano internazionale, una volta positivamente conclusi gli accertamenti preventivi, costituiscono un mero “adempimento formale vincolato all’esito della predetta verifica” (Corte cost., 238 del 2004, n. 9 in fine).

Le regioni godono di discrezionalità quanto all’organizzazione interna delle modalità di stipulazione di tali accordi (esempio a chi compete la rappresentanza internazionale: le regioni possono attribuire, a tal fine, la competenza al Presidente della regione: Corte cost., 242 del 2003).

6. L’eccezione concernente le attività regionali esterne disciplinate dalla normativa comunitaria (la sentenza 258/2004 della Corte costituzionale)

I requisiti procedurali previsti dalla legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione della Convenzione di Madrid, richiamati anche dall’art. 6, par. 3, della legge 131 del 2003, possono essere derogati qualora l’esercizio del potere estero delle regioni si configuri come un atto di attuazione della normativa comunitaria. Con riguardo ad un accordo di cooperazione transfrontaliera sottoscritto dalla Provincia Autonoma di Bolzano, dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla Regione Veneto con i *Laender* austriaci del Tirolo, della Carinzia e di Salisburgo (2002), nell’ambito dell’iniziativa INTERREG III A, Italia-Austria, la Corte costituzionale (sentenza 258 del 2004) ha ritenuto inapplicabile la disciplina della *previa intesa* governativa prevista dall’art. 5 della legge 948 del 1984 (ratifica ed esecuzione della Convenzione di Madrid). In effetti, secondo la Corte, qualora l’accordo abbia lo scopo di “attuare, in modo vincolato, gli strumenti destinati all’utilizzazione di fondi comunitari”, come nel caso di specie, non ricorre l’applicabilità della Convenzione di Madrid, concernente invece lo stabilimento e lo sviluppo di “generici rapporti di vicinato” (n. 8 del considerato in diritto). Peraltro, e con riferimento al rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni, la Corte ha ritenuto che i necessari e previi contatti tra le regioni interessate e lo Stato, con riferimento all’accordo controverso, fossero interventi nel corso del procedimento di approvazione del progetto comunitario, che “trattandosi di stipulare l’atto finale di un complesso procedimento cui lo Stato aveva attivamente partecipato, l’intesa doveva ritenersi acquisita nella successione degli atti precedenti” e che “una ulteriore procedura di assenso per la firma dell’accordo si ridurrebbe ad una mera ripetizione di adempimenti formali, privi di alcuna utilità” (n. 9).

La realizzazione dell'Euroregione:*Un percorso complesso per un progetto necessario***Leopoldo COEN*****Sommario**

1. Perché l'Euroregione è "necessaria"	36
2. Una ricostruzione del quadro normativo	37
3. La riserva statale e le materie di competenza regionale	38
4. Aporie e antinomie	40
5. I tempi cambiano, le riserve restano	41
6. Una proposta di soluzione concordata	43

* Docente di diritto amministrativo Università di Ferrara.

1. Perché l'Euroregione è "necessaria"

L'Euroregione è un'istituzione piuttosto diffusa in ambito europeo e che, pur nella varietà delle forme, annovera esperienze ormai consolidate di cooperazione internazionale tra regioni e enti locali: in Italia, ad esempio, se ne contano due, costituite rispettivamente a cavallo del confine italo-svizzero (Regio Insubrica) e nell'area del Tirolo (Euregio). È tuttavia solo da qualche anno che il tema è diventato di attualità anche per l'area del nord-est, Veneto e Friuli Venezia Giulia in particolare, ed è stato posto all'ordine del giorno nell'agenda politica dei relativi Governi.

Attraverso la realizzazione di questo progetto si cerca di perseguire una pluralità di fini, sia volti a migliorare il coordinamento delle politiche di governo tra le varie aree interessate, sia a rappresentare unitariamente, per quanto possibile, le esigenze e le aspettative dei territori alle istanze di governo "superiori". Come è infatti noto, le politiche relative ai progetti di sviluppo e di integrazione di queste aree non sono più (solo) di competenza dei singoli Stati coinvolti, ma appartengono ad una dimensione soprannazionale, titolare, tra l'altro, delle risorse finanziarie necessarie a darvi attuazione.

Non è dunque opportuno che, nelle sedi istituzionali ove tali politiche vengono elaborate e decise, l'unica voce presente sia, per l'area del nord-est esclusivamente quella dello Stato, né è conveniente che la loro elaborazione e la definizione dei loro contenuti avvenga esclusivamente grazie all'intermediazione nazionale, per quanto attuata a seguito di un processo di concertazione con le regioni.²⁴

D'altro canto, se queste sono chiamate a apportare un contributo propositivo è anche necessario che ciò avvenga nell'ambito di un processo che coinvolga i soggetti istituzionali direttamente rappresentativi delle aree interessate, complessivamente intese. E il luogo deputato a sviluppare queste potenzialità sembra essere costituito proprio dall'Euroregione, a prescindere, almeno al momento, dalla struttura istituzionale e organizzativa che si voglia edificare al di sotto di questa etichetta.

Il rischio connesso alla mancata realizzazione di questo progetto è la marginalizzazione dell'intera area interessata, la sua esclusione da processi decisionali che la coinvolgono direttamente e che ne condizioneranno, già nel breve periodo, le possibilità di sviluppo. Da soggetto partecipe delle determinazioni che le riguardano, queste regioni si vedranno invece ridotte a mere destinatarie di scelte effettuate altrove, con la conseguenza di veder considerati i rispettivi territori alla stregua di vie di transito di flussi di ricchezza che, lungi dal contribuire allo sviluppo locale, viaggeranno da e per luoghi ad esse estranei.

Per questo complesso di ragioni, dunque, si deve ritenere che solo l'istituzione di una sede stabile di concertazione tra aree che hanno interessi comuni e legami solidi possa produrre il duplice effetto di consentire l'elaborazione di politiche di governo coerenti in un'area

²⁴ Che le funzioni di politica estera, pur rimanendo di prerogativa statale, non possano più essere esercitate a prescindere dal concorso delle Regioni è chiaramente messo in luce nella relazione di P. GIANGASPERO, ove si contrappone criticamente ad un modello impostato sulla "separazione" un improntato viceversa al concorso e alla concorrenza della volontà di Stato e Regione. Cfr. P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, dattiloscritto della relazione tenuta in occasione del X Congresso annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale, Trieste, Gorizia, 23-24 giugno 2005, *passim*.

vasta e l'acquisizione di un "peso specifico" adeguato per essere considerato alla stregua di un interlocutore autorevole.

Il processo di istituzione dell'Euroregione deve tuttavia fare i conti con una serie di vincoli, innanzitutto interni, che vanno attentamente considerati.

2. Una ricostruzione del quadro normativo

L'analisi che segue si muoverà entro le coordinate normative fissate in alcuni atti che è bene indicare sin dall'inizio.²⁵

Il progetto dell'Euroregione trova il proprio fondamento nella Convenzione di Madrid, in materia di cooperazione transfrontaliera,²⁶ e prevede la facoltà per gli enti territoriali sub-statali di stringere accordi volti alla promozione di interventi comuni in materia di sviluppo regionale urbano e rurale, di protezione dell'ambiente, di infrastrutture, di erogazione dei servizi e di protezione civile ("aiuto reciproco in caso di calamità").

Alla Convenzione di Madrid sono seguiti due protocolli ed è già in fase di elaborazione un terzo.²⁷ Il loro contenuto è particolarmente importante per la costituzione dell'Euroregione, poiché si prevede che gli accordi di cooperazione conclusi dalle collettività o autorità territoriali possano dare vita ad un organismo stabile di cooperazione, dotato o meno di personalità giuridica, e che la cooperazione non tocchi più solo i territori contermini, ma possa coinvolgere anche quelli non direttamente confinanti, dovendosi intendere che, ove utilizzato, il termine *transfrontalier co-operation* debba leggersi ora *interterritorial co-operation*.²⁸

La Convenzione di Madrid è diventata efficace in Italia a seguito della ratifica operata dalla legge 948 del 1984, che ha però introdotto una riserva con cui si subordina il potere regionale di concludere accordi alla previa stipulazione di un accordo bilaterale tra gli Stati confinanti, al fine di individuare le materie che possono formarne l'oggetto.²⁹ Ed al momento, mentre un accordo del genere è già stato stipulato dall'Italia con l'Austria, la Svizzera e la Francia, esso manca ancora per gli altri Stati interessati al progetto, come ad esempio, Slovenia, Croazia, Ungheria, per citarne solo alcuni dell'area centro-europea.

²⁵ Ad esempio non si affronta in questa sede l'analisi delle opportunità offerte dal progetto di regolamento comunitario in materia di GECT (Gruppi Europei di Cooperazione Transfrontaliera), la cui struttura e funzione è solo parzialmente assimilabile a quella dell'Euroregione ed inoltre perché, anche in questo caso, almeno al momento le possibilità di attuazione sono rimesse alle decisioni di soggetti estranei alla Regione.

²⁶ La Convenzione di Madrid, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa e aperta alla firma il 21 maggio 1980, è entrata in vigore il 22 dicembre 1981. È stata firmata dall'Italia lo stesso giorno della sua apertura alla firma e quindi ratificata il 29 marzo 1985, in base alla legge 19 novembre 1984, n. 948.

²⁷ Il protocollo aggiuntivo è stato aperto alla firma il 9 novembre 1995, è entrato in vigore il 1° dicembre 1998 ed è stato firmato dall'Italia il 5 dicembre 2000. Il secondo protocollo è stato aperto alla firma il 5 maggio 1998 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2001. Entrambi i protocolli non sono stati ancora ratificati dall'Italia.

²⁸ E *interterritorial co-operation* "shall mean any concerted action designed to establish relations between territorial communities or authorities of two or more Contracting Parties, other than relations of transfrontier co-operation of neighbouring authorities, including the conclusion of co-operation agreements with territorial communities or authorities of other States", come recita l'articolo 1 del secondo protocollo. Da notare inoltre che entrambi i protocolli escludono la facoltà di introdurre riserve all'atto della ratifica.

²⁹ Si veda l'articolo 3 della legge 948 del 1984.

Questo, a grandi linee, il quadro normativo di derivazione “internazionale” in cui si iscrive il progetto dell'Euroregione.

Nel frattempo sono però intervenute la riforma del Titolo V della Costituzione, con le importanti novità introdotte dai commi 1, 5 e 9 dell'articolo 117³⁰ e successivamente la legge di attuazione 131 del 2003.

Cos'è cambiato dunque dal punto di vista delle regioni, rispetto alla situazione precedente? In che misura il testo riformato del Titolo V apre nuove possibilità di dare attuazione al progetto dell'Euroregione? Quali sarebbero le strade percorribili “a legislazione vigente”? Esistono percorsi differenziati di cui possano valersi le regioni ad autonomia speciale? Queste, in sintesi, sono le questioni cui è necessario tentare di dare una risposta.

3. La riserva statale e le materie di competenza regionale

Non è un caso se si è posto l'accento sul quadro normativo “vigente”, poiché come è noto il 1° febbraio del 2005 il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato il disegno di legge costituzionale di riforma del proprio statuto, ove si dettano norme specificamente rivolte oltre che a regolare i rapporti tra lo Stato e la regione in materia di accordi e intese internazionali, anche atte a fungere da supporto normativo alle istituzioni di cooperazione internazionale tra la regione, gli Stati esteri e gli enti locali interni ad essi.³¹

Una volta approvato il nuovo statuto e sulla base dei decreti di attuazione ivi previsti, sarebbe infatti assai agevole per la regione dispiegare la gamma dei “nuovi” poteri che da esso le derivano. Ma tutto ciò è ormai evidentemente consegnato alla nuova legislatura parlamentare.

In attesa di una auspicabile sollecita approvazione della legge costituzionale da parte delle Camere è perciò necessario porre mano al progetto con gli strumenti di cui attualmente si dispone. E questi non vanno ricercati né nelle norme statutarie vigenti, del tutto carenti, né nei relativi decreti di attuazione, inadeguati nella stessa misura,³² ma nella disciplina che

³⁰ In merito al carattere più o meno innovativo delle disposizioni in questione la letteratura appare piuttosto divisa e si registrano opinioni alquanto diversificate. Come ha osservato R. BIN, già all'indomani dell'approvazione della riforma costituzionale, le novità introdotte, pur appariscenti e tali da sembrare voler sconvolgere l'assetto antecedente dei rapporti tra Stato e regioni in materia di attività internazionali, hanno posto problemi di interpretazione e di attuazione assai complessi: cfr. R. BIN, *Le regioni e le relazioni internazionali*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, p. 223.

D'altro canto, come è stato messo in evidenza da quanti si sono occupati dell'argomento, se le disposizioni costituzionali vanno lette alla luce della legge 131 del 2003, che ha inteso darvi attuazione, ne risulta molto attenuata la portata innovativa. Tra i commenti alla legge “La Loggia” si vedano L. VIOLINI, *Il potere estero delle regioni e delle province autonome (Commento all'articolo 1, comma 1 e agli articoli 5 e 6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, p. 111 e G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome (Commento all'articolo 11)*, *ivi*, p. 213, entrambi con ampi riferimenti bibliografici sul dibattito in corso.

³¹ Si vedano in particolare l'articolo 18, che prevede il coinvolgimento della regione sia nella fase ascendente sia in quella attuativa delle relazioni internazionali, ma soprattutto l'articolo 19, redatto all'evidente scopo di fungere da supporto all'istituzione dell'Euroregione o comunque di organismi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e internazionale della regione e degli enti locali.

³² L'unico riferimento dello Statuto in tema di potere estero si trova all'articolo 47, comma 2, ove si prevede che la Giunta regionale sia 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”. Con i decreti di attuazione si è dapprima esteso al Friuli Venezia Giulia quanto previsto per le regioni ordinarie dal DPR 616/1977: si vedano l'articolo 2 (Regolamenti e direttive della Comunità economica europea) e l'articolo 3 (Attività all'estero) del

regola i poteri delle regioni ordinarie, nel senso in cui si dirà immediatamente. D'altro canto è noto che il (timido) processo che ha portato al riconoscimento anche in capo alle regioni del potere di stabilire relazioni internazionali è avvenuto soprattutto a seguito degli interventi normativi previsti per le regioni ordinarie e ad opera della giurisprudenza costituzionale.³³

Sono dunque le nuove disposizioni del Titolo V a fungere, per quanto in via transitoria, da base normativa su cui appoggiare l'esercizio dei poteri regionali, anche se di un ente ad autonomia speciale, in virtù della c.d. "clausola di maggior favore" di cui all'articolo 10 della legge cost. 3 del 2001.

Quanto si prevede per le regioni ordinarie in materia di relazioni internazionali è cioè immediatamente applicabile anche a quelle speciali, qualora comporti un ampliamento della loro autonomia, rispetto alla disciplina derivante dalle norme statutarie vigenti e da quelle che vi danno attuazione. E, da questo punto di vista, come è stato osservato,³⁴ non devono essere sottovalutati gli elementi di novità sui quali le regioni speciali possono fondare l'esercizio delle loro prerogative, pur in attesa dell'adeguamento dei rispettivi statuti.

Se dunque i nuovi parametri dei poteri regionali in materia vanno ricercati nel nuovo testo costituzionale (e nelle norme che vi danno attuazione), è alla luce di questi ultimi che oggi va considerata anche la riserva posta all'atto della ratifica della Convenzione di Madrid, mettendone innanzitutto in discussione validità ed efficacia. In particolare ci si potrebbe chiedere quale sia oggi il senso della norma che condiziona l'esercizio dei poteri regionali alla previa stipulazione di un accordo tra gli Stati interessati, che contenga "l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi" previsti dalla Convenzione di Madrid.

Il significato della riserva è chiaro, ed è perfettamente in linea con l'assetto dei rapporti Stato – regioni coevo all'approvazione della legge di ratifica. Nel 1984 era perfettamente comprensibile che lo Stato volesse riservare a sé la competenza di determinare le materie in cui le regioni fossero legittimate ad esercitare il potere di stringere intese. Questo anche a fronte di un testo della Convenzione che, mediante un'indicazione piuttosto generica, lascia spazio ad interventi in campi assai vasti. Non erano passati che pochi anni dal primo trasferimento organico di funzioni alle regioni, attuato dal DPR 616 del 1977, nel cui ambito la "materia" dell'esercizio del potere estero delle regioni si può dire quasi non esistesse, se non in misura assai limitata.³⁵ Sarà la giurisprudenza costituzionale ad estendere man mano i poteri regionali, sulla base della nota distinzione tracciata tra "potere estero" (di spettanza dello Stato) e attività di "mero rilievo internazionale", esercitabili dalle regioni, pur nel quadro di limiti – di contenuto e di procedura – fissati dallo Stato.

DPR 469 del 1987, in tema rispettivamente di anche a attuazione della normativa comunitaria e di esercizio all'estero di "attività promozionali". In un secondo tempo si è attribuita agli enti locali della regione la facoltà di instaurare rapporti di collaborazione transfrontaliera con enti locali di Stati confinanti: cfr. l'articolo 12 del d.lgs. 9 del 1997.

³³ Per una ricostruzione sintetica ma esauriente della vicenda, si veda P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit.

³⁴ Vedi G. PIRRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome. Commento all'articolo 11*, cit., p. 214.

³⁵ Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 139 ss. e P. GIANGASPERO, *op. cit.*, p. 7 ss. del dattiloscritto.

È allora evidente come, nel consentire alle regioni (e addirittura agli enti locali) l'esercizio del potere di stringere accordi con soggetti omologhi di altri ordinamenti statuali, l'autorità centrale si fosse preoccupata di delimitare gli ambiti materiali entro cui queste competenze avrebbero poi potuto essere legittimamente esercitate. Da qui la necessità di consentire allo Stato di predeterminarli, mediante la stipulazione di accordi bilaterali "preventivi".

Ma oggi, in un contesto costituzionale così profondamente mutato, come devono essere lette queste disposizioni? quali effetti sono ancora in grado di produrre? e se (come si ritiene) esse sono tuttora vigenti, quali strategie adottare, per evitare che l'inerzia dello Stato continui a produrre questo blocco del potere regionale? È possibile ritenere legittimo l'esercizio in via esclusiva del potere statale di stipulare un accordo bilaterale per regolare l'esercizio di un potere estero regionale configurato ormai in termini ben diversi rispetto a venti anni or sono? oppure anche questo "previo accordo" non può non seguire modalità di stipulazione che coinvolgano comunque la regione, posto che i limiti di materia entro cui esercitare il potere estero regionale sono già determinati dalla Costituzione?

4. Aporie e antinomie

Per rispondere a questi interrogativi conviene fissare il ragionamento in alcuni passaggi.

Il punto di partenza è rappresentato dal testo del nuovo articolo 117, nono comma, della Costituzione, in particolare ove, nel momento in cui si attribuisce alle regioni il potere di concludere accordi ed intese, lo si ricollega al novero delle materie in cui esse esercitano le loro competenze (previste dalla Costituzione ovvero dagli statuti speciali).

Quali siano i contenuti delle materie, come debbano essere individuati rispetto alla tecnica di elencazione adottata dal nuovo articolo 117 Cost.,³⁶ è una questione sulla quale la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi di continuo e che non può neppure essere risolta in astratto. Ma, per quanto possa costituire un'operazione complessa, l'individuazione delle materie in cui le regioni possono esercitare il loro potere estero non implica l'uso di tecniche diverse da quelle comunemente adoperate nella regolamentazione dei confini tra Stato e regioni. Non esistono cioè materie in cui la regione esercita le proprie competenze "interne" e materie diverse, in cui si intrattengono rapporti internazionali: una volta stabilito che un certo ambito è di competenza regionale, questo potrà formare oggetto tanto di una disciplina interna, quanto di accordi stipulati con enti omologhi di altri Stati. La questione è piuttosto, come si è detto, stabilire ciò che di volta in volta appartiene (anche) alla regione e soprattutto come i relativi poteri (interni ed esteri) debbano essere esercitati.

Se perciò la riserva era un tempo necessaria a determinare il quadro entro cui si poteva sviluppare l'attività delle regioni ora, approvato il nuovo testo della Costituzione, questa funzione è venuta meno: un eventuale accordo bilaterale stipulato a questi fini non potrà non tenerne conto nella definizione dei suoi contenuti. Ed è pensabile che si limiti così la

³⁶ Per un'analisi di questi problemi si veda R. BIN, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, vol. I, p. 317 ss.

competenza regionale ad alcune materie soltanto, escludendone altre, pur ricomprese tra quelle elencate dalla Costituzione o dagli statuti speciali e comunque afferenti ai contenuti della Convenzione di Madrid?

Certamente alcune limitazioni potrebbero ad esempio derivare dalla volontà della controparte estera, in merito alle competenze da attribuire al “proprio” ente territoriale. Questo caso potrebbe riguardare però solo trattative rivolte a regolare i futuri rapporti tra la regione e un ente territoriale interno ad altro Stato, non tra la regione e lo Stato estero stesso (ovviamente dotato di una competenza generale). In secondo luogo questi limiti di materia potrebbero operare solo nei confronti dell'ente straniero, non certo anche nei confronti della regione italiana. Questa vedrebbe perciò compressa la propria competenza solo in via indiretta e riflessa, in virtù dei condizionamenti imposti dall'altro Stato al proprio ente territoriale. Ma proprio la considerazione che questa circostanza si possa in effetti verificare con una certa probabilità, mostra però a questo punto quale importanza assuma la presenza regionale a fianco dello Stato,³⁷ fin dall'avvio delle trattative per la stipulazione dell'accordo “preventivo”.

Eventuali limiti imposti dall'accordo su iniziativa unilaterale dello Stato, tendenti ad escludere l'esercizio di poteri regionali in materie assegnate dalla Costituzione, sarebbero perciò illegittimi e autorizzerebbero la regione a reagire, a seconda della forma assunta dall'accordo preventivo, impugnando la legge di ratifica, ovvero promuovendo un conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale. Questo anche perché, per quanto si voglia ampliare il significato del nono comma dell'articolo 117,³⁸ l'espressione “nei casi ... previsti dalla legge” non può giustificare la decisione statale di delimitare con legge (ordinaria) l'ambito delle *materie* regionali nello svolgimento delle attività internazionali: attribuisce piuttosto la potestà (oltre che di disciplinare le *procedure*) di individuare le *occasioni* in cui il potere estero regionale può essere esercitato. L'ambito delle competenze materiali delle regioni, previsto in astratto dalla Costituzione, sarà semmai delimitato in concreto dall'oggetto del singolo accordo o intesa. Nel caso dell'Euroregione, questi sono già individuati, seppure in modo generico, nella Convenzione quadro e dunque si tratta di operare il necessario collegamento con le disposizioni costituzionali o statutarie che regolano la potestà regionale.

5. I tempi cambiano, le riserve restano

Fissate le coordinate normative, non resta che trarne le implicazioni al fine di procedere oltre.

³⁷ Ma la partecipazione della regione alle trattative non esaurisce la gamma delle tutele regionali. Come si dirà immediatamente nel testo, la soluzione da privilegiare, proprio in relazione ai contenuti e alle finalità dell'accordo “preventivo”, vede la sostituzione della regione allo Stato.

³⁸ La formulazione testuale dell'ultimo comma dell'articolo 117 “non sembra lasciare dubbi circa la titolarità delle regioni di un potere di assumere in proprio nome obblighi internazionali”, come afferma E. CANIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 15. Si deve perciò ritenere incompatibile con il dettato del testo costituzionale un'interpretazione tendente a svuotare di ogni contenuto l'esercizio del “potere estero” delle regioni.

Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se a questo punto si possa ignorare la riserva prevista dalla legge di ratifica, ritenendola implicitamente abrogata dall'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 117 Cost., e consentire perciò alla regione di concludere gli accordi "esecutivi e applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore",³⁹ prescindendo dall'accordo preventivo tra gli Stati.

In realtà questa soluzione, oltre che giuridicamente insostenibile, in quanto è assai problematico stabilire un rapporto di abrogazione diretta tra norme costituzionali e specifiche disposizioni di legge, è anche del tutto sterile e improduttiva, per almeno due ordini di motivi. Innanzitutto esporrebbe la regione ad una sicura impugnazione statale di qualsiasi atto assunto in tal senso: è infatti sempre difficile affermare con sicurezza quando ricorrono in concreto le condizioni tali per cui una norma legislativa previgente possa dirsi abrogata da una norma costituzionale successiva, anche per gli effetti che questa tecnica di soluzione delle antinomie produce, di riflesso, sul sistema del controllo di costituzionalità. In secondo luogo è del tutto probabile che un eventuale *partner* sarebbe dissuaso dall'intraprendere trattative destinate ad arenarsi quasi certamente, a seguito di un contenzioso insorto all'interno delle controparti.

Ma anche a non voler parlare di abrogazione, per sostenere piuttosto l'illegittimità "sopravvenuta"⁴⁰ delle norme inserite nella riserva statale, divenute ormai anacronistiche, resta comunque impossibile prescindere. Come insegna la giurisprudenza costituzionale, infatti, in un sistema a controllo di legittimità accentrato, è precluso a chiunque "disapplicare" la legge ritenuta incostituzionale, quand'anche tale vizio non sia "originario", ma derivi dalla successiva entrata in vigore della Costituzione (o, come nel caso di specie, di una sua riforma). Se vi è contrasto tra legge previgente e norma costituzionale successiva è precisamente compito del giudice sollevare la questione innanzi alla Corte: questa è perciò la sola via da seguire per "togliere di mezzo" le disposizioni relative alla riserva. Ma il meccanismo processuale, a questo punto della storia, risulterebbe alquanto macchinoso, dovendosi instaurare un giudizio nel cui ambito la questione risulti rilevante e non manifestamente infondata, per poi attendere l'auspicato (ma mai certo) annullamento della norma impugnata.

Per quanto non preveda tempi brevi, la via consensuale, ove percorribile, è dunque sempre preferibile al conflitto.

In questo senso la regione non solo potrebbe pretendere di partecipare alle trattative, ma anche rivendicare a sé il potere di stipulare direttamente l'accordo con lo Stato contermina,⁴¹ al fine specifico di individuare le materie nel cui ambito sviluppare questo modello di cooperazione, mettendo così in mora lo Stato.

³⁹ Come recita l'articolo 6, comma 3, dalla legge "La Loggia".

⁴⁰ Sempre con riguardo all'esercizio del potere estero regionale, accenna ad un'ipotesi di illegittimità sopravvenuta a proposito dell'atto di indirizzo e coordinamento approvato con il DPR 31 marzo 1994. Cfr. L. VIOLINI, *Il potere estero delle regioni e delle province autonome*, cit., 140-141.

⁴¹ Ossia la Slovenia, ma anche la Croazia, pure aderente al Consiglio d'Europa, e gli altri *partner* interessati ad un coinvolgimento nell'Euroregione. In tale sede, non va dimenticato, deve anche essere stabilita la deroga alla limitazione della distanza di 25 Km dalla linea di confine, ai fini della partecipazione all'Euroregione, come è stato previsto in sede di accordo tra Italia e Austria per la Provincia autonoma di Trento.

6. Una proposta di soluzione concordata

Questo ruolo propulsivo potrebbe essere assunto a pieno titolo proprio dal Friuli Venezia Giulia che, in virtù della sua specialità, dispone del luogo deputato a fungere da collegamento stabile e continuativo con lo Stato. Si allude, con ciò, alla Commissione paritetica,⁴² le cui funzioni non si esauriscono, come ha già avuto modo di affermare la Corte costituzionale, nella sola elaborazione degli schemi dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale, ma può fungere, appunto, anche da sede istituzionale di concertazione tra Stato e regione.⁴³

È la stessa legge “La Loggia” a prevedere e a indicare in un certo qual modo proprio questa via quando, disciplinando le modalità di attuazione di quanto della riforma costituzionale è già applicabile anche alle regioni speciali, rinvia per l'appunto all'attività di questi organismi a composizione mista.⁴⁴

Nell'ambito della Commissione paritetica potrebbero essere perciò concordati gli schemi di decreto legislativo che disciplinano le procedure con cui la Regione Friuli Venezia Giulia può “sostituirsi” allo Stato nella stipulazione degli accordi bilaterali “preventivi” previsti per l'attuazione dell'Euroregione. I contenuti di questa disciplina “speciale”⁴⁵ potrebbero essere determinati sia sulla falsariga di quanto già previsto per le regioni ordinarie, sfruttando tuttavia tutti gli spazi, e non sono pochi,⁴⁶ che sussistono per notevoli miglioramenti, sia anche “receptendo” in via anticipata i principi indicati dal disegno di legge del nuovo Statuto speciale.

Premesso che, allo stato degli atti, anche in questo caso sarà inevitabile attendere comunque la nuova legislatura parlamentare, è tuttavia necessario predisporre per tempo la strumentazione necessaria a conseguire gli scopi prefissi. Affidare alla Commissione paritetica questi compiti impone infatti di svolgere una considerazione conclusiva, cui al momento si può solo accennare, a proposito di due punti che ne possono compromettere pesantemente l'efficienza, in quanto l'esperienza di questi anni ha mostrato piuttosto chiaramente che

⁴² Una sede istituzionale ben diversa dalle Conferenze Stato – regioni – autonomie locali, ovviamente, in cui lo Stato si confronta con il sistema regionale e delle autonomie complessivamente rappresentato, ma in cui viceversa si intrattengono, per l'appunto, rapporti bilaterali tra Stato e regione autonoma.

⁴³ Questo ruolo della Commissione paritetica è coerente con quanto già espresso dalla giurisprudenza costituzionale, ove si è affermato che questo organo è abilitato non solo ad attuare lo Statuto, ma anche ad integrarne i contenuti. Cfr. Corte cost. 212 del 1984.

Va inoltre sottolineato che il disegno di legge costituzionale di riforma dello Statuto speciale, approvato dal Consiglio regionale, nel recepire queste linee di tendenza ha specificamente stabilito che “la Commissione paritetica funge da sede stabile e continuativa di concertazione tra lo Stato e la regione per ogni questione relativa all'adozione di atti statali che possono incidere sugli interessi del Friuli Venezia Giulia”. Cfr. l'articolo 76, comma 5, del ddl cost approvato il 1 febbraio 2005 ai sensi dell'art. 63, comma 2, Statuto Friuli Venezia Giulia.

⁴⁴ Si leggano in proposito le sollecitazioni di G. PITRUZZELLA ad utilizzare con “capacità, intelligenza e autorevolezza” questa opportunità istituzionale che il sistema costituzionale offre alle regioni speciali. Cfr. G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 223.

⁴⁵ I decreti legislativi attuativi degli statuti speciali sono, come è noto, fonti a competenza riservata, di rango sub-costituzionale e, come tali, in grado di “derogare” alle norme della legislazione ordinaria. Sulla cedevolezza della legge, rispetto alle disposizioni dei decreti attuativi si veda, in particolare, la recente pronuncia della Corte costituzionale 249 del 2005.

⁴⁶ Si leggano i rilievi critici mossi ai contenuti dell'articolo 6 della legge “La Loggia” da parte di L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 142-143.

questo organo potrebbe funzionare meglio mutandone in parte l'organizzazione e stabilendo collegamenti più stretti con gli organi regionali di governo.

In primo luogo è necessario che la presidenza della commissione venga stabilmente assegnata ad un componente di designazione regionale. È infatti contraddittorio che il compito di dirigere ed indirizzare (per quanto in forma "debole") l'attività dell'organo non sia attribuita al soggetto che ha il maggior interesse a tutelare e promuovere l'autonomia regionale. L'attribuzione della presidenza ad un componente di designazione statale è, da questo punto di vista, un vero e proprio controsenso.⁴⁷

In secondo luogo la Commissione paritetica deve poter contare su direttive precise in merito agli indirizzi da assumere e sostenere in sede di confronto con lo Stato. La sua attività non può essere orientata solo da mozioni occasionalmente votate dal Consiglio, né dipendere dalle indicazioni fornite dell'Assessore di volta in volta interessato dall'oggetto della specifica questione. È viceversa indispensabile che, a monte dell'attività della Commissione paritetica, vi sia un vero e proprio "programma di lavoro", condiviso tra Giunta e Consiglio: ciò acquista inoltre un significato e un valore particolare soprattutto in relazione all'esercizio del potere estero regionale, sia allo stato attuale, sia dopo approvato il nuovo Statuto.

Una volta "sbloccata" la situazione a seguito dell'approvazione dell'accordo bilaterale con cui si fissano gli ambiti di azione regionali, si potrebbero inoltre accelerare i tempi di realizzazione dell'Euroregione recependo, sempre previo concerto con le autorità statali, i contenuti dei Protocolli aggiuntivi, tuttora in attesa di ratifica, anche ricorrendo eventualmente all'istituto dell'attuazione provvisoria, ben noto agli studiosi e nella prassi del diritto internazionale.

⁴⁷ Si tenga inoltre presente che il Consiglio regionale ha votato il 2 febbraio del 2004, con un il coinvolgimento pressoché totale di maggioranza e opposizione, una mozione con cui, nel dettare le linee di indirizzo politico della Commissione paritetica, si auspicava anche venisse attuato quantomeno il principio di rotazione della presidenza, tra componenti di nomina statale e componenti designati dalla regione. Ancora oggi questa indicazione, al di là delle mere dichiarazioni adesive di rito, sia da parte del ministro competente, sia da parte dell'attuale presidente, è stata del tutto ignorata.

*Verso la costruzione
dell'Euroregione alpino-adriatica*

Verso la costruzione dell'Euroregione alpino-adriatica.

*La pianificazione congiunta e condivisa del territorio come pratica
di coesione transfrontaliera*

Sandro FABBRO,* Gianfranco MACCHI, Daniel SPIZZO*****

SOMMARIO

1. Introduzione.....	46
1.1. Le Euroregioni come regimi internazionali.....	46
1.2. La genesi delle Euroregioni: dinamiche bottom-up e pressioni top-down.....	49
2. Euroregioni e pianificazione spaziale europea: le politiche per la coesione ed il policentrismo.....	53
3. I sistemi di pianificazione spaziale regionale in Europa e nell'area alpino-adriatica	56
3.1. I sistemi di pianificazione spaziale regionale in Europa	56
3.2. L'armonizzazione in corso tra i sistemi di pianificazione di Carinzia (A), Slovenia e Friuli Venezia Giulia (I).....	58
3.3. Verso un processo di armonizzazione selettiva ma coordinata.....	61
4. Conclusioni.....	63
Riferimenti bibliografici.....	66

* Docente di pianificazione territoriale, Università di Udine.

** Consulente di enti territoriali e dottorando, Università di Udine.

*** Docente a contratto di governo europeo e allargamento, Università di Trieste.

1. Introduzione

1.1. Le Euroregioni come regimi internazionali

Le dinamiche della globalizzazione hanno avuto come conseguenza anche un'impressionante diffusione, a livello mondiale, di "regimi internazionali" di vario genere. Sul continente europeo, accanto a varie istituzioni internazionali nel settore della sicurezza o del commercio, non si può negare che anche molte delle numerose Euroregioni sorte di recente possano essere considerate come dei veri e propri "regimi internazionali" (Krasner 1983) che agiscono soprattutto su determinate aree di confine. Si tratta di strutture di *governance* multilivello, più o meno consolidate, che, operando in certi settori funzionali, si fondano, per dirla con Krasner (1990, 137), su tutta una serie di principi, norme, regole e/o procedure più o meno formalizzate verso le quali convergono le aspettative dei diversi attori (nazionali e subnazionali) coinvolti.

Da un lato, almeno a livello di principi, molte Euroregioni, al pari di altri tipi contemporanei di regimi, non fanno altro che difendere quello che sembra essere il principio-guida dell'economia globalizzata contemporanea: il liberismo. Dall'altro però, non si può sottovalutare che altri principi generali come quelli di "partenariato", di "sussidiarietà" o di "coesione", che troviamo enunciati nella Convenzione-quadro di Madrid,⁴⁸ negli statuti o nei trattati istitutivi delle Euroregioni, assumano, per alcuni europeisti convinti, dei connotati semantici avvalorati in chiave etico-morale che mirano a tenere a freno gli eccessi socialmente più gravosi del libero mercato.

Quanto alle norme che disciplinano il funzionamento di alcuni regimi, ossia a quelle categorie astratte che spesso vengono derivate dai principi-guida summenzionati e che esprimono livelli di comportamento definiti in termini di diritti e di doveri generali, molte Euroregioni, a seconda delle aree funzionali in cui si sono specializzate, difendono quelle prescrizioni che impongono di promuovere – sempre a tutela del principio liberista – una graduale riduzione delle barriere commerciali, una maggiore apertura dei confini o un'integrazione culturale tra i popoli. Come notiamo, i principi e le norme che operano a livello eurenazionale non sembrano altro che delle specificazioni localizzate, applicate a particolare aree di confine, di molti di quei principi generali che operano oggi su scala globale o semplicemente a livello del processo di integrazione europeo. È quindi palese

⁴⁸ Storicamente, è stato con l'approvazione, nel 1980, da parte del Consiglio d'Europa, della "Convenzione quadro di Madrid sulla Cooperazione transfrontaliera delle comunità-autorità territoriali" (e successivi protocolli) che la cooperazione tra regioni confinanti europee ha trovato una piena legittimazione politico-istituzionale. All'interno di tale atto sono stati, tra l'altro, delineati i principali modelli istituzionali e le linee guida per la cooperazione transfrontaliera. La Convenzione di Madrid costituisce, più in generale, un passaggio fondamentale nel processo di costruzione dell'identità europea in quanto rende concreta la possibilità, per le comunità locali confinanti, di instaurare diretti rapporti di cooperazione al fine del perseguimento di comuni obiettivi. Come sappiamo, le "vecchie" Euroregioni operano essenzialmente sui confini tra Olanda, Germania, Belgio, Lussemburgo, Francia e Svizzera. Ne cito solo alcune, a scopo puramente esemplificativo: l'Euregio (creata nel 1958), l'Euregio Rhein-Waal (1963), la Ems-Dollart Regio (1977), la Saar-Lor-Lux, l'Euregio Maas-Rhein (1976), la Rhein-Maas-Nord (1978), l'Euroregio Basiliensis e l'Euregio Pamina. Si tratta di strutture eurenazionali considerate da più parti come modelli da imitare.

che essi fondano la natura stessa delle Euroregioni: cambiare tali norme e principi significherebbe semplicemente cambiare la struttura stessa dei regimi euregionali.

Sul versante operativo poi, le regole e le procedure decisionali dei regimi sanciscono quel insieme di prescrizioni, divieti e modalità di funzionamento interno degli organi euregionali, che permettono effettivamente di misurarne il grado di istituzionalizzazione nel tempo. Ed è proprio guardando all'operare di queste regole e procedure che possiamo cogliere quelle specificità delle strutture euregionali rispetto ad altre pratiche di cooperazione transfrontaliera di sicuro meno istituzionalizzate e formalizzate. La definizione che né dà l'Associazione europea delle regioni di confine (Aebr) è particolarmente eloquente.

L'Aebr, quando guarda agli apparati istituzionali delle Euroregioni, si riferisce alla presenza di organi permanenti essenzialmente *pubblici* con potere decisionale e amministrativo, responsabili dell'individuazione delle strategie generali della Euroregione (consigli direttivi, assemblee ove siedono i rappresentanti degli stati e degli attori locali, segreterie, comitati o gruppi di lavoro per la pianificazione congiunta) e della gestione di programmi comunitari come Interreg o il Phare Cbc. (Aebr 2004).

Ma qui il rischio che si corre, usando i criteri definitivi dell'Aebr, è quello di non cogliere tutta la complessità del fenomeno "euregionale" così come si è ormai ampiamente diffuso nell'Unione allargata. Non possiamo infatti dimenticare che molte modalità di cooperazione transfrontaliera, molte *cross-borders regions* vengono designate – nel discorso comune – spesso con l'appellativo di Euroregione (la Grande Région, la Regio Insubrica, la macroregione di Euradria, le Euroregioni delle reti funzionali, le sub-euroregioni territoriali ecc.), senza tuttavia rispettare i criteri indicati dall'Aebr. Sussistono ancora non poche indeterminanze sull'uso del concetto. La stessa associazione, sul suo sito ufficiale, ha isolato ben 130 regioni di confine in Europa. Di queste solo 115 sono funzionanti ("working"). Nel 2002 ben 90 erano diventate membri dell'Aebr. Orbene: quante sono in fin dei conti le "Euroregioni" che dobbiamo prendere in considerazione? La stessa Aebr rimane ambigua sul punto.

È chiaro che, se adottiamo una definizione a maglie troppo larghe, rischiamo di non catturare l'intera complessità del fenomeno. Insistere esclusivamente sul momento puramente pubblico-istituzionale può essere fuorviante. Per questo riteniamo di dover adottare una definizione meno inclinata sul versante istituzionale e più attenta all'agire e alle attitudini degli attori sociali. È qui che parte della letteratura sui regimi internazionali può venirci sicuramente incontro. Essa ci offre alcune indicazioni per classificare i vari regimi internazionali. Levy e colleghi (1995, 270-278) per esempio ci propongono un tipologia che tiene conto di due dimensioni rilevanti: a) il grado di formalizzazione del regime e b) il grado di convergenza delle aspettative degli attori pubblici e privati determinato dalla presenza di un regime specifico. Se applichiamo il tutto ai regimi euregionali otteniamo la seguente tipologia raffigurata nella tabella 1.

Nel caso in cui la dimensione formale sia scarsamente strutturata, ossia quando non esistono accordi tra Stati, enti locali o attori sociali di diverse nazioni e, al contempo, costoro non hanno la percezione che, per un determinato settore funzionale (nei settori ambientale, delle infrastrutture, della pianificazione, ecc.), esistano dei vincoli transfrontalieri – impliciti o espliciti – che possano influenzare il loro comportamento, non ci sarà alcun regime euregionale (ciò fu sicuramente il caso per molte aree di confine prima del varo di Interreg).

TABELLA 1: UNA CLASSIFICAZIONE DEI REGIMI EUREGIONALI

	Grado di convergenza delle aspettative	
	basso	alto
basso	assenza di regimi euregionali	Regimi euregionali “taciti”
alto	Regimi euregionali “lettera morta”	Regimi euregionali “compiuti”

Fonte: adattamento tratto da Simon-Belli 2003, 266

Se invece, pur in assenza di norme e regole formali a livello interstatale, gli attori su entrambi i lati del confine si aspettano che le reciproche interazioni (nei diversi settori funzionali) debbano in qualche modo rispettare regole informali o tacitamente riconosciute, saremo in presenza di un regime euregionale “tacito”. In tale casella potremmo per esempio collocare tutte quelle iniziative di politiche locali o quelle reti tra imprenditori e/o di associazioni di categoria, localizzate lungo i confini di diverse nazioni, che nei primi anni 50 hanno dato il via a quelle forme di cooperazione che hanno preceduto la creazione delle prime Euroregioni della “vecchia” Europa.

Se al contrario, esistono regole formali, ma nessuno o gran parte degli attori rilevanti in campo politico, economico o culturale si aspettano che esse vengano effettivamente implementate avremo appunto il caso di regimi euregionali “lettera morta”. Qui potremmo probabilmente collocare quelle 15 *cross border regions* che l’Aebr considerava come non funzionanti, (“non-working”) nel 2002. Infine, quando sia il grado di formalizzazione del regime, sia il livello di convergenza delle aspettative è elevato, ci troveremo davanti a un regime euregionale “compiuto”. È sicuramente questa l’idea di Euroregione che ha in parte portato alla proposta di regolamento sui Gruppi europei di cooperazione territoriale nel luglio del 2004.

Ricapitolando quindi: sebbene le “Euroregioni” si siano consolidate (a volte addirittura sovrapponendosi) in diverso modo su aree geografiche di estensione mutevole e presentano basi giuridiche e strutture organizzative variabili da caso a caso, molte sono le caratteri-

stiche che le fanno comunque confluire nella nostra categoria generale dei regimi internazionali.⁴⁹

Se consideriamo il ruolo che esse svolgono soprattutto a livello di *governance* multilivello della conflittualità tipica delle aree di confine (che soffrono di più, specie al di fuori dell'area del "pentagono", di una condizione di marginalità socio-economica, sia per perifericità interna allo Stato di appartenenza, sia, a causa della divisione - al tempo stesso fisica ed istituzionale - degli hinterland naturali di città e regioni) non possiamo fare a meno di isolare alcune modalità operative tipiche dei regimi. I vantaggi che derivano dall'attività dei regimi euregionali sono per esempio: la stabilizzazione delle aspettative reciproche tra gli attori che operano sui diversi versanti dei confini mediante meccanismi che regolano e/o istituzionalizzano le interazioni sociali in determinati settori funzionali; la riduzione dei costi della cooperazione tra attori abituati ad agire nel proprio self-interest, almeno nell'arena internazionale spesso considerata come anarchica e quindi altamente conflittuale; la facilitazione della circolazione delle informazioni (di cruciale importanza per la pianificazione territoriale) e/o la legittimazione dell'autorità euregionale nei settori di sua autonoma competenza attraverso il consolidamento di un comune sentimento di identità per l'area transfrontaliera.

È ovvio quindi che i regimi euregionali sono soprattutto funzionali a gestire problematiche specifiche di *governance* che sorgono proprio nelle relazioni tra attori che operano lungo i confini nazionali degli Stati europei. Si tratta di strutture che puntano soprattutto a regolare l'anarchia tipica di arene internazionali ove le interazioni plurilivello tra attori statali, infrastatali, associazioni di categoria e enti di vario genere si presentano in tutta la loro complessità.

1.2. La genesi delle Euroregioni: dinamiche bottom-up e pressioni top-down

Ma quali sono le condizioni generali affinché si generi un "regime euregionale"? Secondo un approccio vicino alla definizione adottata dal Consiglio d'Europa, le Euroregioni si costituiscono in presenza di consistenti livelli di omogeneità socio-culturale, geografica, ecologica, economica e di rilevanti interdipendenze funzionali. Insomma si tratterebbe di unità integrate di sviluppo socio-economico artificialmente divise da confini nazionali. Altre visioni rimandano al concetto di "regione funzionale", intesa come realtà territoriale caratterizzata da un'alta densità di relazioni funzionali interne in ambito socio-economico rispetto all'esterno e quindi definite da "confini funzionali": si tratta, in questo caso, di un potente strumento concettuale che operativamente consente l'utilizzo di indicatori quantitativi.

In queste sede, e ricollegando il tutto al nostro filone di studi dedicato ai regimi internazionali, possiamo asserire che i loro processi di formazione sono essenzialmente di tre tipi: a) generazione autonoma, b) negoziale; c) impositiva. I processi di creazione dei regimi euregionali del primo tipo, quelli a generazione *autonoma* (o spontanea), emergono come

⁴⁹ Il testo di riferimento, intitolato *Lace-Phare CBC, "Practical Manual"*, June 2000, può essere interamente consultato in lingua inglese, tedesca e ceca al sito www.aebr.net, sezione pubblicazioni.

l'esito di una convergenza di aspettative tra un determinato gruppo di attori (che operano su più livelli), senza che vi siano però sforzi coscienti di ingegneria istituzionale. Si tratta di un processo spontaneo ove l'interazione tra i diversi attori, in alcuni ambiti funzionali, produce un minimo di "ordine senza legge" (Simon Belli 2002, 269). Ciò che fa quindi di un'area di confine una "regione transfrontaliera" o, come l'abbiamo qui definito un "regime euroregionale" è, in primo luogo, la capacità della società locale di mettersi al lavoro, operativamente, sulla definizione e soluzione di problemi specifici transconfinari e di garantire stabilità a tale processo di costruzione sociale senza necessariamente dover ricorrere alla creazione di nuove istituzioni. Tale approccio pragmatico, che parte da una prospettiva *bottom-up*, e a cui daremo molto risalto in seguito, ci permette intanto di cogliere subito l'importanza che assumono, a livello euregionale, le dinamiche cooperative e partecipative spontanee e informali, i legami di fiducia che sorgono dal basso e che spesso possono favorire una forte convergenza delle aspettative tra gli attori interessati su alcuni obiettivi comuni da perseguire. Si vede chiaramente come questa prospettiva tenda a valorizzare proprio i processi di condivisione e di partecipazione a programmi e progetti costruiti tra i territori di confine.

Sono invece a generazione *negoziabile* quei regimi euregionali che nascono in conseguenza di un processo cosciente di contrattazione tra le parti. L'obiettivo è quello di raggiungere un accordo che permetta di istituzionalizzare determinate relazioni sociali attraverso una chiara definizione di regole e procedure a livello di protocolli di intesa, di trattati o di statuti. In molti casi le negoziazioni si sono protratte molto a lungo, soprattutto quando una serie di disposizioni legislative nazionali dovevano essere risolte a livello di negoziazione tra stati. Le trattative in molti casi hanno seguito i tempi lunghi della diplomazia, come è avvenuto per esempio nel caso del Trattato tedesco-olandese per la cooperazione transfrontaliera ratificato nel 1993 o nella Convenzione Benelux del 1986. Nel caso italiano poi innumerevoli sono ancora gli ostacoli che vengono posti dalla legge 131 del 2003 che ha dato una prudente attuazione alle disposizioni contenute nei commi 5 e 9 del nuovo art. 117 della Costituzione in materia dei poteri in politica estera concessi alle regioni. La stessa mancata ratifica dei 2 Protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro di Madrid non semplifica di certo le cose.⁵⁰

I regimi euregionali a generazione *impositiva*, infine, sono quelli sostenuti da un numero ristretto di attori particolarmente influenti i quali riescono a imporre ad altri attori l'accettazione di determinate norme, regole e procedure istituzionali. Un modello impositivo del genere può essere forse individuato nella creazione (obbligatoria per il diritto comunitario) di autorità comuni di gestione, di pagamento e di una segreteria tecnica per l'attuazione di Interreg IIIA Italia-Austria o negli attuali tentativi compiuti dalla Commissione europea di "consigliare" un suo modello ideale di "Euroregione". In tal ultimo caso, la Commissione ha difatti presentato nel luglio del 2004, una proposta di regolamento (CM 2004a) ove indica che attualmente, per superare gli ostacoli che si frappongono alla cooperazione transfrontaliera, sembra indicato "introdurre uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consenta di costituire a livello territoriale, gruppi cooperativi

⁵⁰ Va qui precisato che, nel caos italiano, in forza della stessa prima legge di ratifica della Convenzione di Madrid del 1984, l'attivazione della collaborazione transfrontaliera è comunque ancora subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato interessato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti. In tale atto debbono essere indicate chiaramente quali sono le materie che possono formare oggetto delle intese di collaborazione.

dotati di personalità giuridica, denominati “Gruppi europei di cooperazione transfrontaliera (GECT)” (CM 2004a, 2). Il ricorso (certo facoltativo) alla creazione di un'associazione di diritto pubblico come il GECT viene quindi consigliato “ufficiosamente”, dalla Commissione, come uno strumento di cooperazione transfrontaliera utile per risolvere numerosi problemi.⁵¹ A livello di esecutivo comunitario esiste quindi una propensione a volerne regolamentare l'istituzionalizzazione in tutti gli Stati-membri con un regolamento che, se adottato, avrà piena forza di legge nei singoli Stati-membri.

È indubbio che tale proposta di regolamento ha mirato a venire incontro alle numerose difficoltà che sono sorte - per dar capillarmente attuazione al principio di sussidiarietà nell'Unione allargata - in seguito all'impressionante diffusione di strutture di tipo euregionale soprattutto lungo le frontiere con i Peco (Spizzo 2004) e non solo. Si tratta di una proposta che intende permettere soprattutto agli Stati, alle regioni e alle autorità locali di confrontarsi con i tipici problemi che s'incontrano durante la gestione dei progetti transfrontalieri. Tutto ciò al fine di trasferire a questa nuova struttura, legalmente riconosciuta dall'UE, la capacità istituzionale di realizzare attività di cooperazione *soprattutto* tra autorità pubbliche che operano su più livelli. Si tratta pertanto di una proposta di regolamento che mira a promuovere nuove forme di *governance* interistituzionale sia verticali che orizzontali.

Ovviamente la tripartizione summenzionata è di natura puramente analitica. È difficile trovare nella realtà regimi euregionali che sono sorti seguendo solo e soltanto uno dei tre modelli proposti. Nella realtà, è più verosimile individuare la compresenza di due o tre delle dinamiche di formazione di una qualsivoglia Euroregione. Ma quello che ci preme in questa sede è sottolineare il fatto che per capire appieno il ruolo attuale dei regimi euregionali bisogna studiarli sia dal punto di vista strutturale (del loro grado di formalizzazione e istituzionalizzazione) che processual-genetico (delle attitudini e dell'effettiva disposizioni di agire e partecipare da parte degli attori coinvolti).

Senza voler quindi sottovalutare la dimensione puramente istituzionale legata al grado di consolidamento istituzionale raggiunto nella cooperazione transfrontaliera, va comunque precisato che l'alto livello di efficienza di alcune Euroregioni, è stato raggiunto, come nel caso dell'Euregio (Pasi e Ferrara, 2000), anche grazie alle continue negoziazioni informali, alla grande volontà di collaborazione degli enti associati, al notevole grado di legittimazione di cui godono e anche alla diffusione di una tipica mentalità transfrontaliera e di una cultura prettamente consociativa tra le popolazioni dei loro territori e non soltanto grazie a particolari strutture giuridiche ed istituzionali. Il momento dell'istituzionalizzazione (spesso imposto dall'alto in prospettiva *top-down*) è certo importante, ma lo è altrettanto quello della partecipazione e della condivisione dal basso di attitudini e visioni del futuro. Possiamo rappresentare il tutto graficamente come nella figura 1.

⁵¹ A ben vedere, però, tale proposta di regolamento potrebbe essere interpretata anche come un segnale che viene lanciato contro alcune modalità operative tipiche di molte “nuove” Euroregioni sorte dopo il 1990. Pur non trattandosi, di certo, di una delegittimazione ufficiale, in qualche modo, ne viene rivalutata soprattutto la capacità di programmazione e di implementazione. Le lacune maggiori si manifestano, per Bruxelles, a livello di coordinamento tra amministrazioni di diversi livelli e di diverse nazioni. Al contrario delle Euroregioni renane della Vecchia Europa, quelle apparentemente più istituzionalizzate ed efficienti, nel caso delle “nuove” Euroregioni qualcosa sembra non funzionare a dovere.

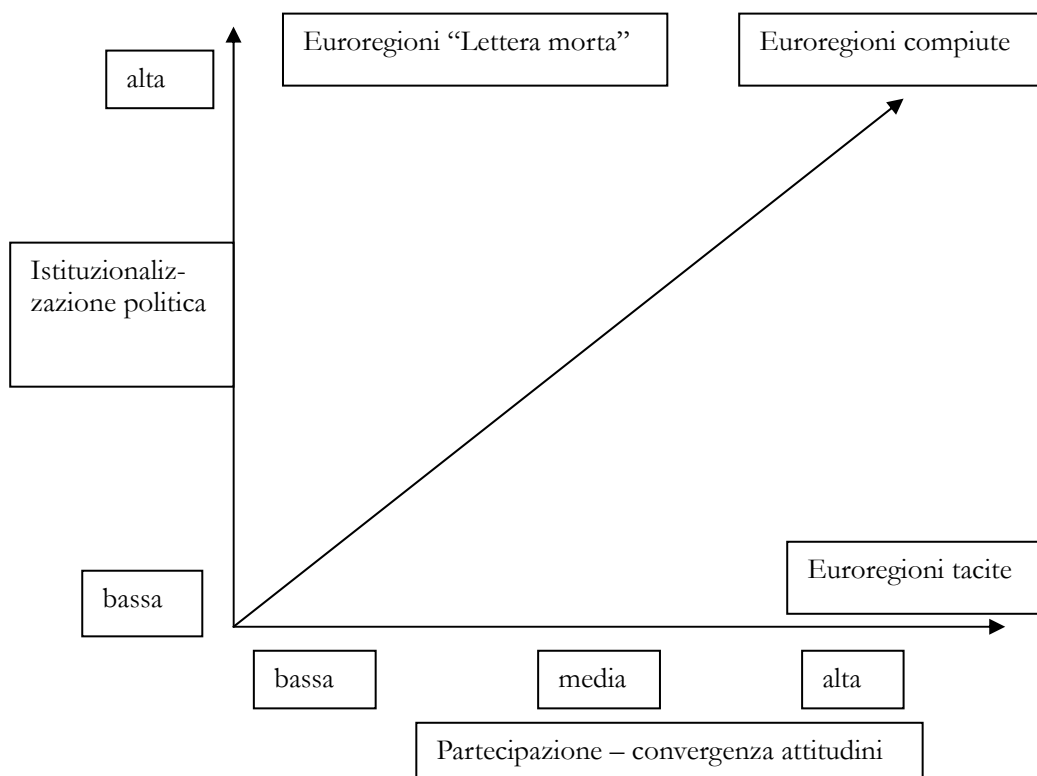
Con Huntington possiamo ritenere che il livello di istituzionalizzazione di qualsiasi organizzazione può essere misurato tenendo conto dell'adattabilità, dell'autonomia e della complessità delle sue strutture. Il livello di partecipazione dipende invece dal grado di convergenza delle attitudini e dal numero di partecipanti che effettivamente prendono parte al processo decisionale del regime.

Tenendo quindi ben distinte le due dimensioni della istituzionalizzazione e della partecipazione degli attori possiamo soffermarci sulle seguenti considerazioni. I processi di sviluppo spontanei sono quelli che si sono manifestati storicamente per primi e sono anche quelli che hanno contribuito a far aumentare il tasso di partecipazione degli attori, facendo convergere le loro attitudini e i loro interessi verso le prime modalità di cooperazione nelle aree di confine. Le dinamiche impositive e negoziali invece si muovono più sul versante dell'istituzionalizzazione (nel senso che danno maggiore importanza al momento normativo-procedurale). Tali processi hanno sicuramente contribuito a creare un quadro di vincoli e opportunità per i partecipanti. Da questo punto di vista, i regimi euregionali compiuti sono quelli che sono riusciti a trovare un giusto equilibrio tra partecipazione e istituzionalizzazione.

Per i regimi "compiuti" quindi (per intenderci, per molte Euroregioni della "Vecchia" Europa),⁵² si è rilevato che l'intensità della cooperazione risulta più efficiente se i partecipanti sono prevalentemente autorità locali (in primo luogo comuni e province) e se le cooperazioni sono sufficientemente consolidate nel tempo (quindi fortemente istituzionalizzate). La casistica mostra, inoltre, come il rafforzamento e la stabilizzazione dei rapporti di cooperazione tra autorità confinarie si ha quando le relazioni superano le dichiarazioni retorico/cerimoniali sulle "visioni comuni" incentrandosi invece prioritariamente sulla trattazione e soluzione collaborativa e partecipativa di problemi amministrativi ed operativi. È qui che si sono imposte quelle nuove modalità formali e informali di *governance* plurilivello che vengono per esempio analizzate da Gabbe (2005).

⁵² Cfr SPIZZO (2005). Come sappiamo, le "vecchie" Euroregioni operano essenzialmente sui confini tra Olanda, Germania, Belgio, Lussemburgo, Francia e Svizzera. Ne cito solo alcune, a scopo puramente esemplificativo: l'Euregio (creata nel 1958), l'Euregio Rhein-Waal (1963), la Ems-Dollart Regio (1977), la Saar-Lor-Lux, l'Euregio Maas-Rhein (1976), la Rhein-Maas-Nord (1978), l'Euroegio Basiliensis e l'Euregio Pamina. Si tratta di strutture euregionali considerate da più parti come modelli da imitare.

FIGURA 1: ISTITUZIONALIZZAZIONE E PARTECIPAZIONI NEI REGIMI EUREGIONALI



Fonte: adattamento tratto da Huntington 1975, 90; Sola 1996, 840.

In conclusione, sembra di poter affermare che, per quanto permanga un interesse diffuso, a livello specie regionale e locale, ma anche comunitario, verso la definizione di meccanismi istituzionali finalizzati alla promozione di entità politiche autonome a livello transfrontaliero (in coerenza con quanto previsto dal Consiglio d'Europa con la *Convenzione quadro di Madrid*), le migliori pratiche di cooperazione transfrontaliera comunitaria riguardano comunque sempre realtà di collaborazione, inizialmente spontanea, ma poi consolidate nel tempo e successivamente pragmaticamente e istituzionalmente orientatesi al raggiungimento di comuni obiettivi socio-economici e territoriali all'interno di quadri di riferimento strategici definiti dalle politiche di coesione della UE.

2. Euroregioni e pianificazione spaziale europea: le politiche per la coesione ed il policentrismo

Tenuto pertanto conto delle recenti dinamiche di europeizzazione che sembrano attualmente anche condizionare il futuro processo di creazione o di consolidamento dei regimi

euregionali nell'UE allargata, quale impatto potrà aver il tutto sulle politiche di pianificazione territoriale nelle aree di confine? Quali implicazione potranno poi avere in particolare nelle Regioni alpino-adriatiche? Prima di affrontare direttamente questo argomento, conviene innanzi tutto soffermarci su alcune delle peculiarità salienti delle politiche europee nell'ambito della pianificazione spaziale.

Come è ben noto, l'Unione Europea non dispone di competenze formali in tema di pianificazione spaziale/territoriale. Tuttavia, a partire almeno dai primi anni '90, l'attenzione a livello comunitario verso le politiche di governo del territorio è cresciuta fortemente insieme alla consapevolezza che, pur in assenza di un progetto esplicito, l'effetto delle politiche europee sulle visioni territoriali degli Stati membri è assai rilevante (Mascarucci, 2004). Sul piano politico-istituzionale l'affermarsi di tale questione all'interno dell'agenda europea è stato certamente favorito dall'introduzione, in diversi importanti documenti comunitari - sino all'inclusione nel testo della proposta di Trattato costituzionale (2004) - della nozione di "coesione territoriale", quale obiettivo e potenziale nuovo pilastro delle politiche comunitarie, ad integrazione e rafforzamento dei tradizionali concetti di coesione sociale ed economica.

Il risultato più rilevante di tale processo consiste, certamente, nell'approvazione nel 1999, da parte del Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio (su principi informativi concordati politicamente già nel 1994) dello Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (ESDP l'acronimo inglese) (Faludi, 2003). Lo ESDP è un documento giuridicamente non vincolante per i diversi Paesi membri, ma di grande rilevanza politica. Sullo spirito esistente al tempo intorno alla questione si ricordano le parole pronunciate dalla presidenza tedesca in occasione della presentazione del documento: "*the ESDP does not provide for any new responsibility at Community level. It will serve as a policy framework for the Member States, their regions and local authorities and the European Commission in their own respective spheres or responsibility.*"

In estrema sintesi, per quanto detto, lo ESDP si è proposto come uno strumento di orientamento per le politiche nazionali, regionali ed anche transfrontaliere dei Paesi membri verso gli obiettivi generali di uno sviluppo più bilanciato e sostenibile e di una più alta competitività economica complessiva dell'area UE, così da interconnettere più efficacemente le prospettive territoriali con le logiche socio-economiche dell'Unione (Mascarucci, 2004). È un documento strategico la cui elaborazione ha richiesto un periodo molto lungo ed un gran numero di incontri di lavoro e la cui versione finale rappresenta inevitabilmente un punto di compromesso tra le diverse visioni e le diverse priorità degli Stati membri, in primo luogo rispetto alla dialettica *coesione vs. competitività* (antitesi centrale anche in funzione dell'allocatione dei futuri fondi strutturali comunitari).

Come esito di tale ampio e complesso confronto tra posizioni differenziate (e per certi versi difficilmente conciliabili) è emerso, quale modello di riferimento per le politiche spaziali comunitarie, il cosiddetto "policentrismo" (urbano e regionale), un modello normativo che è sembrato offrire una positiva mediazione tra gli obiettivi generali di coesione, da una parte, e di competitività dall'altra (Waterhout, 2002). Il policentrismo viene a costituire, quindi, un sorta di *bridging concept*, la cui ampia condivisione dipende anche dalla sua coerenza teorica con i tre maggiori obiettivi dello schema spaziale europeo: la coesione

socio-economica; la conservazione delle risorse naturali e della cultura locale; una più bilanciata competitività. A livello operativo, l'applicazione del modello policentrico implica la promozione delle specificità dei sistemi territoriali locali e la loro integrazione sinergico-complementare (anche se non è ben chiaro quali siano i soggetti responsabili del coordinamento e quali quelli da coinvolgere nella cooperazione). Secondo tale strategia, la promozione della "complementarietà sinergica" consentirebbe al tempo stesso di enfatizzare i vantaggi e minimizzare gli svantaggi della competizione economica a livello comunitario.

Il periodo intercorso dall'approvazione dello ESDP ha mostrato come l'idea di sviluppo policentrico, pur costituendo senza dubbio un riferimento utile per un costruttivo confronto in tema di assetto territoriale comunitario, risulti eccessivamente vaga ed imprecisa per assumere valore normativo (a livello comunitario, di Paesi membri ed anche infranazionale e transfrontaliero). Tanto è vero che il suo significato profondo pare ancora aperto a diverse (ed a volte contrastanti) interpretazioni (in analogia, significativamente, alla nozione di "sviluppo sostenibile" in tema di politiche ambientali comunitarie). Ciò, almeno in parte, dipende dal fatto che l'attuazione del modello di sviluppo policentrico sembra condurre a strategie operative differenti (ed in taluni casi addirittura incoerenti) alle diverse scale territoriali di applicazione, non diversamente, peraltro, da altri concetti spaziali generali (Davoudi, 2002).

Sulla base di esperienze empiriche risulta, inoltre, come l'attuazione di politiche territoriali basate sul policentrismo sia funzionale, nei diversi Paesi europei - a seconda dello specifico assetto spaziale e della tradizione di governo del territorio - al perseguimento di obiettivi generali assai differenziati, tra i quali la riduzione degli squilibri regionali, il rafforzamento della competitività di aree urbane, il contrasto all'abbandono di aree urbane periferiche (Waterhout, Meijers, Zonneveld, 2003), ma anche allo sviluppo di aree transfrontaliere con problematiche comuni. Anche per queste ragioni di carattere tecnico-operativo, il successo dello ESDP è risultato, fino ad ora, abbastanza disomogeneo: mentre nei Paesi promotori (Francia, Germania, Olanda) l'attuazione dei suoi indirizzi è stata relativamente limitata, in altre realtà più periferiche della UE (compresa la Slovenia) si assiste, invece, ad un maggiore interesse per i principi dell'ESDP (Faludi, 2004).

Evidentemente, per quanto sopra detto, appare alto il rischio che l'idea stessa di policentrismo, fondamento dello ESPD, diventando un contenitore per una molteplicità di politiche spaziali ai diversi livelli territoriali, perda contenuto analitico e utilità operativa (Waterhout, Meijers, Zonneveld, 2003). È pure da rilevare come da diverse parti venga contestata l'ipotesi secondo la quale lo sviluppo policentrico sia funzionale all'incremento della coesione territoriale dello spazio europeo, specie in tema di politiche infrastrutturali e trasportistiche (Graham e Marvin, 2001). Viene anche messa in discussione la relazione tra policentrismo e sviluppo sostenibile, anche qui specialmente con riferimento alla compatibilità delle politiche per la mobilità suggerite da tale modello. Ed, in effetti, pur essendo lo sviluppo sostenibile compreso tra gli obiettivi primari dello ESDP, il collegamento tra policentrismo e sviluppo sostenibile non viene chiaramente esplicitato.⁵³

⁵³ Cfr. *Polycentricity scoping Study* – Office of the Deputy Prime Minister of UK.

Un'altra questione ampiamente dibattuta riguarda la compatibilità del concetto di coesione territoriale, alla base dello ESDP e dei Trattati comunitari (e contenuto nella proposta di Costituzione) con il principio di sussidiarietà che fa pure parte dei principi fondanti della politica comunitaria. Secondo una corrente di pensiero nell'ambito della pianificazione, peraltro, l'affermarsi di una competenza comunitaria concorrente in tema di pianificazione territoriale ed il contestuale diffondersi del decentramento dei poteri di governo del territorio, non solo sarebbero compatibili, ma anzi reciprocamente necessari alla definizione di un quadro di *governance* territoriale condiviso ed efficace alla scala comunitaria (Dematteis, Rivolin, 2004). Tuttavia è vero anche che questo processo di tendenziale complementarità (da una parte una sussidiarietà che porta sempre più verso il basso i poteri di pianificazione regolativa e dall'altra una assunzione di responsabilità dell'UE sui principi direttori) lascia in mezzo un vuoto di regole e di indirizzi che dovrebbe essere colmato dalle autorità regionali o nazionali le quali, quindi, non possono allora sottrarsi anche al compito di ricercare una maggiore armonizzazione tra i diversi sistemi di pianificazione proprio al fine di perseguire quei principi europei (di coesione, di policentrismo ecc.) che interessano più regioni e vanno spesso anche oltre i confini regionali se non addirittura nazionali.

In conclusione, sembra di poter affermare che se la discussione sullo sviluppo spaziale a livello comunitario ha trovato nello ESDP un riferimento generale ampiamente condiviso (almeno a livello di quadri analitici), molto lavoro resta da fare, specie sul piano dei riscontri empirici, per verificare alla prova dei fatti se e come il modello di sviluppo policentrico costituisca effettivamente il migliore approccio alla coesione territoriale ed allo sviluppo sostenibile dello spazio europeo (Dematteis e Janin Rivolin, 2004) soprattutto per le aree transconfinarie. D'altra parte, nonostante la diffidenza politica e lo scetticismo di parte dell'ambiente disciplinare, non è stata finora proposta alcuna visione sufficientemente forte e condivisa in alternativa a quella proposta dallo ESDP e dal suo modello applicativo. Ciò significa che l'ESDP e soprattutto le politiche da esso successivamente ispirate, continueranno ad influenzare non solo e direttamente i futuri Programmi europei (fondi strutturali 2006-2017) ma anche le politiche territoriali, regionali e locali, nei singoli Paesi e regioni e la cooperazione territoriale transfrontaliera.

Ciò pone il problema di come armonizzazione sistemi diversi di pianificazione spaziale tra le regioni ed i Paesi confinanti, problema che la disciplina della pianificazione spaziale non può più eludere od affrontare caso per caso senza un più complessivo approccio di carattere teorico e metodologico.

3. I sistemi di pianificazione spaziale regionale in Europa e nell'area alpino-adriatica

3.1. I sistemi di pianificazione spaziale regionale in Europa

In un rapporto della European Commission di qualche anno fa (Eu, 1997) riguardante una analisi comparative tra i diversi sistemi nazionali di pianificazione spaziale in Europa:

- il “*regional spatial planning*” veniva considerato una esperienza in crescita in Europa particolarmente grazie alla tendenza alla devoluzione di poteri decisionali ed amministrativi dallo stato centrale ad autorità regionali autonome;
- con il termine “*regional*” si faceva riferimento sia, appunto, alle realtà nelle quali operavano già o stavano cominciando ad operare, nel campo della pianificazione spaziale e con compiti legislativi prima ancora che operativi, delle autorità autonome (e qui il riferimento era, in particolare, ai Paesi federali come Germania, Austria e Belgio ed a quelli “regionalisti” come Italia e Spagna) sia a dimensioni geografiche coerenti e di livello intermedio tra livello nazionale e locale, rispetto alle quali perseguire importanti obiettivi di assetto e di sviluppo territoriale (come nel caso del Regno Unito e dell'Irlanda);
- inoltre, come principali strumenti di pianificazione spaziale regionale operanti all'epoca negli Stati membri, venivano considerati i cosiddetti “*strategic instruments (...) indicative in terms of broad development patterns*” (pag. 52).

In altre parole il *regional planning* veniva considerato come un contesto utile ai fini di una mediazione tra:

- livelli nazionale e locale di pianificazione spaziale;
- la crescente domanda di flessibilità dei piani e la ricerca di un indispensabile grado di certezza e stabilità nei processi di decisione;
- il crescente ruolo territoriale delle politiche UE (con i fondi strutturali, la rete TEN, le Direttive ambientali e così via) e la necessità, da parte delle regioni, di collocarsi in una posizione di coordinamento tra i diversi interessi territoriali ed i diversi livelli di pianificazione spaziale che ne risultano coinvolti come quelli locali, quelli regionali, quelli interregionali e *cross-border* e quelli nazionali.

Dopo quasi dieci anni (la situazione descritta nel Rapporto era quella esistente al 1994) molte cose sono cambiate nell'UE:

- nuovi Paesi dell'Europa orientale sono diventati membri dell'UE;
- il ESDP ha creato una nuova *koinë* nella comunità europea dei pianificatori;
- la politica del TEN è diventata un contesto importante nel quale verificare l'efficacia dei sistemi nazionali e regionali di pianificazione spaziale come pure la correttezza e validità della politica europea dei trasporti;
- la direttiva europea relativa allo *Strategic Environmental Assessment* (2001/427CE) ha cominciato ad introdurre nuove sfide nella legislazione nazionale e regionale sul governo del territorio così come nelle pratiche di pianificazione del territorio;
- le opzioni politiche di fondo dell'UE, da Lisbona in poi, concentrano l'attenzione sulla dimensione territoriale dello sviluppo e la riforma dei fondi strutturali 2007-2013 va ad allargare il ruolo strategico delle regioni nel definire le loro politiche territoriali di competitività e di coesione;
- *last but not least*, sono andati avanti i processi di armonizzazione in corso tra regioni e Paesi membri e si sono moltiplicate le strategie di orientamento euroregionale.

In questo contesto, una più aggiornata definizione di cosa possa essere il *regional spatial planning* e, di conseguenza, anche l'*interregional cross-border spatial planning* (le due definizioni,

a questo punto, potrebbero essere sintetizzate nell'unico termine di *euroregional spatial planning*) assume un ruolo centrale. È probabilmente vero che una definizione condivisa è ancora impossibile in Europa. Le differenti tradizioni europee (Eu, 1997, Faludi, 2003) continuano ancora a declinare differientemente sia le "immagini" degli spazi regionali sia gli approcci di pianificazione con essi relazionati.

Ciò non di meno, la sfida che le politiche europee pongono alle regioni (sia come autorità di pianificazione sia solo come ambiti di applicazione di una pianificazione sviluppata anche ad altri livelli, sia, infine, come Euroregioni) richiede:

- al livello pratico, un approccio operativo alla armonizzazione delle differenti tradizioni di pianificazione anche per trattare con più efficacia le questioni di rilievo *euroregional* come le abbiamo definite;
- al livello più teorico, la capacità della *planning doctrine* (Faludi, Van der Velk, 1994) di dare risposte consistenti alla domanda crescente di armonizzazione dei sistemi di pianificazione, che significa identificare le componenti di base (e le loro reciproche interrelazioni e coerenze) di un tipo "ideale" di *spatial planning system* valido almeno per il contesto europeo.

Non dovremo, tuttavia, mai dimenticare, a questo proposito, ciò che anche il citato Rapporto europeo ci ricorda con enfasi: "*The system of spatial planning has to be appropriate to the circumstances of the particular country or region. Crucially, the historical, cultural, political and other conditions within which a system operates will play a determining role in the way that it is used*" (Eu, 1997, p. 150). Non basta, quindi, un confronto tra sistemi formali finalizzato ad una armonizzazione che prescindere dall'efficacia reale dei sistemi (sistemi diversi possono essere altrettanto efficaci mentre sistemi simili possono avere effetti molto lontani tra di loro). Il confronto va portato, dunque, prima di tutto sul piano degli esiti reali mentre l'armonizzazione non può prescindere dal considerare prioritariamente i significati che le pratiche attribuiscono ai diversi strumenti e processi di pianificazione.

3.2. L'armonizzazione in corso tra i sistemi di pianificazione di Carinzia (A), Slovenia e Friuli Venezia Giulia (I)

L'esperienza di armonizzazione in corso tra i sistemi di pianificazione di Carinzia (A), Slovenia e Friuli Venezia Giulia (I) costituisce un caso concreto che merita di essere esaminato nella prospettiva detta.

Questi sistemi rappresentano tradizioni diverse di pianificazione:

- in Carinzia opera un sistema di pianificazione derivante da un contesto statale di tipo federale (il livello federale lascia totale autonomia di legiferare e pianificare ai Länder) peraltro profondamente influenzato dalla tradizione germanica del *Raumordnung*;
- in Slovenia è possibile avere un esempio di pianificazione appartenente alla "tradizione slava" anche se è difficile dire a che livello questa tradizione sopravviva ancora ed in che forme dopo tutti i cambiamenti politici avvenuti all'Est (compresi quelli che hanno portato alla formazione della stessa Repubblica di Slovenia). In ogni caso la tradizione

- slava (semmai esiste) costituisce qualcosa di nuovo nel panorama europeo della pianificazione spaziale (Maier, 2005) che va ad aggiungersi alle tradizioni già esistenti;
- in Friuli Venezia Giulia è possibile avere un esempio importante, per quanto parzialmente autonomo, sia del regionalismo italiano *ante-litteram* (la Regione Friuli Venezia Giulia ha uno statuto di autonomia dal 1963) sia della cosiddetta tradizione del Sud Europa, quell'“*urbanism tradition*” (Eu, 1997), che ha nel Piano Urbanistico Regionale Generale del Friuli Venezia Giulia (ancora operativo dal 1978) uno dei suoi esempi più significativi in quanto è stato il primo piano regionale di tipo urbanistico che è stato adottato in Italia;
 - infine, come già detto, un certo processo di dialogo, se non di armonizzazione (ma già il dialogo è una forma di armonizzazione!) è in corso già dal 1978 a seguito delle iniziative che sono state assunte nell'ambito della Comunità di lavoro Alpe Adria.

Questo caso può essere, dunque, a ragione considerato una valida esperienza verso l'armonizzazione dei sistemi europei di pianificazione:

- da un punto di vista pratico perchè i tre diversi sistemi di pianificazione, come pure i tre diversi regimi politico-decisionali (due regionali ed uno nazionale), stanno cercando una armonizzazione non astratta ma funzionale alla ricerca di un maggiore livello di efficacia degli obiettivi e delle politiche *euromregional*), mostrando tutte le difficoltà di un simile tipo di processi;
- da un punto di vista teorico perchè, i tre sistemi, attivando al contempo diversi strumenti di pianificazione (per la conoscenza, per l'elaborazione strategica, per la regolazione e per l'implementazione), sono costretti anche a porre domande di fondo alla “*planning theory*” sia in ordine alla loro consistenza ed utilità specifica sia in ordine al come metterli assieme. Si tratta di decidere, cioè, quali strumenti, in una prospettiva di armonizzazione, è ancora utile e valido mantenere, quali innovare e quali, eventualmente, anche abbandonare.

Nella prospettiva dell'armonizzazione è pertanto necessario identificare le componenti dei sistemi formali che possono incidere di più su pratiche di armonizzazione concreta. Da questo punto di vista si ritiene che le componenti che stanno più a monte del processo (perché ad esse è affidato il compito di definire i significati di base da condividere nel processo) siano quelle che necessitano anche di maggiore armonizzazione. In particolare si tratta di prendere in esame:

- la definizione di una comune base di conoscenza territoriale;
- la definizione di un comune strumento di pianificazione generale atto a connettere, su pochi significativi obiettivi, conoscenze con azioni.

Nello studio Interreg IIIB Isamap WP2,⁵⁴ è stata condotta una analisi comparativa dei tre sistemi di pianificazione. Dall'analisi si è rilevato che:

⁵⁴ Il Progetto Interreg III B CADSES denominato “ISA-Map” ha come obiettivo la predisposizione di strumenti condivisi per la gestione e diffusione di conoscenze geografiche a supporto della Pianificazione spaziale nell'area transfrontaliera che comprende i territori della Regione Friuli Venezia Giulia, della Carinzia (Austria) e della Slovenia. Il Progetto ISA-Map viene gestito in collaborazione fra Carinzia (Dipartimento della Pianificazione spaziale - KAGIS), Regione Friuli Venezia Giulia (Direzione Centrale Pianificazione Territoriale, Mobilità, Energia e Infrastrutture di Trasporto) e Slovenia (Ministero dell'Ambiente, della Pianificazione

- la modalità conoscitiva appare definita in modo tradizionale (come interna e subordinata al piano) in tutti e tre i casi;
- la modalità programmatico-strategica appare sufficientemente definita nel contesto di Slovenia e Carinzia; debolmente stabilita (o troppo subordinata agli aspetti regolamentativi) nel Friuli Venezia Giulia. I piani e programmi di sviluppo, in partnership pubblico-privata, sono poco sviluppati in Friuli Venezia Giulia a tutte le scale. A livello locale, invece, va rimarcato il ruolo proattivo delle Agenzie per lo sviluppo in Slovenia e direttamente dei Comuni in Carinzia. Va ricordato che una armonizzazione in questo senso è comunque in atto poiché anche in Friuli Venezia Giulia è stata approvata, nel 2005, una legge che istituisce delle Agenzie per lo sviluppo intercomunale.
- la modalità regolamentativa è ben strutturata, soprattutto a livello comunale, anche se, in tutti e tre i casi, si registrano processi di semplificazione procedurale;
- la modalità partecipativa vale solo al livello comunale (in Slovenia è prevista anche agli altri livelli) e soprattutto come verifica ex-post delle decisioni di piano. La partecipazione locale ha un ruolo forte sia in Carinzia che in Slovenia, più debole in Friuli Venezia Giulia.

In sintesi si può osservare, quindi, che i tre sistemi di pianificazione di Carinzia, Slovenia e Friuli Venezia Giulia:

1. risultano significativamente simili per quanto riguarda la componente regolativa al livello locale, anche se non ne sono noti i livelli di efficacia relativa;
2. tendenzialmente simili, ma in fase iniziale, per quanto riguarda le modalità di programmazione dello sviluppo a livello intermedio;
3. differenziati, per forma di piano, per quanto riguarda il livello massimo (regionale e nazionale); non ne è nota, anche a questo livello, l'efficacia;
4. di nuovo simili, ma per carenza di strumenti, per quanto riguarda il livello interregionale e transfrontaliero.

Sembrerebbe, quindi, che il tipo di armonizzazione più adeguato al caso in esame sia quello di una armonizzazione mista e di livello intermedio (rafforzamento selettivo, ma coordinato, dei diversi sistemi nei diversi contesti, con interventi sia sulla forma ed i contenuti dei piani sia sulle modalità di implementazione).

Nell'immediato l'unica prospettiva praticabile sembra, dunque, quella di una armonizzazione incentrata su:

1. una Agenda di comuni obiettivi e strumenti per gestire i problemi di aree locali soprattutto sulla fascia confinaria;
2. una Agenda di comuni obiettivi e strumenti di livello interregionale;
3. una Agenda di comuni obiettivi e strumenti di livello euroregionale;

spaziale e dell'Energia). È articolato in 5 *Work Packages*, autonomi ma fortemente integrati fra loro, sia dal punto di vista tematico che dello sviluppo temporale.

La Regione Friuli Venezia Giulia è titolare dell'unità di approfondimento relativa all'armonizzazione delle basi cartografiche e tematiche in ambito transfrontaliero (*WP2 – Maps and Databases*). Insiel ed Università di Udine sono gli incaricati dell'elaborazione del WP2.

4. strumenti e pratiche di valutazione di sostenibilità e di efficacia a tutti i livelli.

3.3. Verso un processo di armonizzazione selettiva ma coordinata

Un'armonizzazione debole ha bisogno di una conoscenza forte. "Forte" nel senso di "condivisa" dai diversi *partners*. Questo potrebbe essere lo slogan che guida la proposta di armonizzazione che si è appena enunciata e che di seguito si va a sviluppare. Non sembra né utile né possibile, in altre parole, costruire una comune Agenda programmatica, necessariamente a debole potere di coercizione per i diversi partner, se non viene almeno assicurata, a monte, una base di conoscenze che sia stata costruita assieme a partire dalla comune condivisione dei significati di fondo da attribuire ai diversi sistemi territoriali in gioco alla scala euroregionale (cfr. anche Benvenuti ed altri, 2005).

Con riferimento ai risultati di alcuni progetti condotti od in corso nell'ambito dei programmi Interreg III nelle aree di Slovenia, Carinzia e Friuli Venezia Giulia⁵⁵ si può affermare che è già in corso un lento ma essenziale e proficuo lavoro di armonizzazione degli strumenti di conoscenza territoriale. A questo proposito due questioni si pongono come centrali:

1. quale conoscenza, finalizzata a produrre pianificazione euroregionale, è necessario sviluppare ed armonizzare?
2. come connettere, in prospettiva, conoscenza ed azione in un modello di piano che soddisfi le esigenze di armonizzazione debole di cui si è detto?

Possiamo distinguere tre tipi di conoscenza (Properzi, 2005) specificamente utili anche per la pianificazione euroregionale:

- la "conoscenza strutturale" che si riferisce principalmente al comune riconoscimento degli "oggetti" territoriali (e, quindi, delle componenti di base dei sistemi territoriali) attraverso, in primo luogo, l'armonizzazione delle mappe di base del territorio. Questa conoscenza si serve di mappe e di database che devono essere gestiti da Geographical Information Systems (GIS). Possiamo definire questa conoscenza come "dati di primo ordine" (vedi i risultati del Progetto ISAmapp in Benvenuti ed altri, 2005).
- i significati che si possono attribuire ad uno stesso oggetto (un bosco, una strada, un insediamento) possono essere molto diversi nelle diverse culture geografiche e territoriali o, d'altra parte, con uno stesso termine possono essere identificati oggetti assai diversi (si può chiamare "città" cose che differiscono molto tra di loro nelle diverse culture). È chiaro, dunque, che il lavoro di armonizzazione, in questo caso, consiste non solo nel riconoscimento di "oggetti" ma anche in un minuzioso lavoro di verifica dei significati: è questa la "conoscenza locale" e cioè quel tipo di conoscenza senza la quale non possiamo attribuire significato a molti degli oggetti di cui si è appena detto (Magnaghi, 2005). Questo lavoro di condivisione di significati è preliminare ad ogni de-

⁵⁵ Oltre ad ISAmapp, vanno citati anche i progetti InterregIII Transplan, Modelplan, Borderlink, Transland, Mapsharing.

finizione valoriale e, quindi, ad ogni prospettiva di condivisione anche di obiettivi e di politiche di sviluppo. Questa conoscenza è quella che definiamo “di secondo ordine”;

- il terzo, indispensabile tipo di conoscenza, è la “conoscenza di progetto” che è direttamente connessa con le intenzioni politiche, gli interessi e le preferenze di ciascuna area. Chiamiamo questo tipo di conoscenza anche “conoscenza del terzo ordine”. È questa conoscenza strategica che implica anche la valutazione delle conseguenze delle azioni del passato e le conseguenze future delle azioni che intendiamo intraprendere oggi.

Come si è detto al punto precedente, nelle pratiche di pianificazione, tutti e tre i tipi di conoscenza sono normalmente utilizzati anche se solo al primo e parzialmente al secondo, è accordato uno statuto di scientificità mentre gli altri tipi di conoscenza sono, erroneamente, considerati una informazione accessoria e di uso essenzialmente tattico per migliorare surrettiziamente l'efficacia delle decisioni e dei piani. Ciò ha portato ad una considerazione della conoscenza territoriale per la pianificazione quasi solo in termini di conoscenza delle “ontologie geografiche” ed a trascurare la questione delle altre modalità di conoscenza.⁵⁶

Tuttavia va registrato il fatto che alcuni progetti Interreg si sono posti esplicitamente il problema di costruire “laboratori” specifici per provare a condividere semantiche territoriali tra identità culturali diverse (per esempio nel caso dei progetti Transplan e Borderlink) come premessa indispensabile alla identificazione di comuni strategie di trasformazione.

Nasce quindi una questione cruciale: se, come è stato detto, una armonizzazione della pianificazione euroregionale deve essere più centrata sulle visioni d'area vasta ed interregionali, sulle valutazioni di efficacia e sulle negoziazioni tra partners, e se questo tipo di pianificazione ha bisogno di una conoscenza forte (nel senso di condivisa), allora non possiamo sottostimare la conoscenza di “secondo ordine” e quella di “terzo ordine”.

Guardando, dunque, in una prospettiva di armonizzazione, è chiaro che non possiamo evitare di fare i conti con tutti e tre i tipi di conoscenza e con le relazioni tra questi ed il sistema delle azioni possibili.

Come appena detto, quindi, il problema principale della prossima tornata di fondi strutturali, in relazione ai processi di sviluppo e di armonizzazione dell'*euroregional planning*, è, da una parte, quello di come allargare il fronte della conoscenza dai dati di primo ordine a quelli di secondo e di terzo ordine, e, dall'altra, quello di come connettere conoscenza territoriale (dei diversi ordini) con una Agenda programmatica (il piano) capace di consolidare un accordo su obiettivi ed azioni comuni.

La connessione potrebbe essere trovata attraverso la costruzione di due strumenti concettualmente separati tra di loro (anche se, inevitabilmente, in parte correlati): una *Carta della conoscenza condivisa* ed una *Agenda strategica* dell'Euroregione alpino-adriatica.

La Carta avrebbe il compito di registrare, prima ancora che i problemi comuni, una comune classificazione dei principali sistemi territoriali e, in relazione a questi, dei principali

⁵⁶ Anche se va ricordato il meritorio quanto inutilizzato lavoro di costruzione di un comune glossario dei termini della pianificazione urbanistica (quella riferita comunque alle leggi in vigore) in italiano, tedesco e slavo condotto all'interno della Comunità di lavoro Alpe Adria (1983).

contenuti di valore e di criticità di questi. Senza un documento di questo tipo capace, in qualche modo, di unificare un comune linguaggio di descrizione del territorio, pare difficile, se non impossibile, ogni accordo sostanziale dotato di un minimo di credibilità logica e linguistica prima ancora che politica. La Carta, ovviamente, genera input per il Piano (l'Agenda) ma non si risolve nel Piano, non è strumentale al Piano perché concettualmente precede ed è più generale del Piano. È, semmai, funzionale alla valutazione di compatibilità, del Piano e degli altri Piani nazionali, regionali, locali, con i valori e le criticità registrate nella Carta. È, cioè, il primo supporto per la VAS dei Piani che si elaboreranno nel contesto euroregionale.

Il Piano, a sua volta, non è la Carta né la sua derivazione automatica. Il Piano è essenzialmente una concreta e praticabile visione dello sviluppo delle tre regioni nel contesto mitteleuropeo. In quanto tale è un progetto di sviluppo territoriale integrato che trae la sua forza dalla capacità di trattare, con un nuovo linguaggio comune del territorio (quello costruito assieme a partire dalla Carta), obiettivi condivisi di sviluppo coerenti con gli obiettivi delle politiche europee di cui si è detto al cap. 2. e questa costituisce, appunto, come già detto al capitolo 1, una delle principali funzioni delle Euroregioni.

L'European Spatial Development Perspective di cui si è detto al capitolo 2, è, da questo punto di vista, certamente un punto di riferimento ma, mentre l'ESDP si ferma alla definizione dei principi generali di governo e di assetto dei territori d'Europa, l'ESDP euroregionale che proponiamo deve avere, invece, non solo la capacità di trovare una rappresentazione spaziale meno astratta, e linguisticamente più circostanziata, sulle carte delle regioni interessate ma anche la capacità di formulare progetti e programmi credibili e fattibili perché verificati, in termini di compatibilità, con la Carta ed in termini di coerenza con i documenti delle politiche spaziali europee.

Questo disegno di una "cassetta degli attrezzi" per la pianificazione transfrontaliera ed euroregionale implica, ovviamente, il perseguimento ed il raggiungimento di tappe intermedie ma si deve riconoscere che importanti basi tecniche e metodologiche, in tale direzione, sono già state poste.

4. Conclusioni

Come abbiamo visto, i programmi euroregionali che abbiamo appena descritti e che operano sia a partire dall'alto delle politiche e del diritto comunitari sia a partire dal basso delle iniziative di cooperazione transfrontaliera sui temi socio-economici e territoriali, impongono anzitutto di affrontare i dilemmi relativi alle specifiche funzioni che, alla luce di un principio di sussidiarietà, dovrebbero essere delegate a tale istituzione (Bartole, 2006). È chiaro che tali funzioni si inquadrano in attività pianificatorio-strategiche che riguardano materie socio-economiche e sistemi territoriali (ambientali, insediativi, trasportistici) che, per loro natura, sovrastano le dimensioni regionali esistenti e connettono, in reti più vaste, aree e regioni appartenenti a Paesi diversi. Altri dilemmi si pongono poi in relazione alle dimensioni appropriate dell'area per la quale dovrebbero essere sviluppati i Piani ed i Programmi strategici euregionali. Jens Gabbe, in qualità di segretario generale dell'Aebr, in un

suo recente discorso ha, infatti, chiaramente indicato quali sono gli insegnamenti che possiamo trarre dai recenti cicli di programmazione Interreg. A suo avviso essi hanno dimostrato chiaramente che: *“Multilateral and/or large programmes covering several borders or a long border section aren't very efficient nor successful: how in large programmes decisions can reasonably and jointly be made (e.g. North Italy/Austria with the Alps and North Italy/Slovenia with the coastal regions)?”* (Gabbe 2005, 8)

Si corrono dei rischi nel voler pianificare lo sviluppo per aree euregionali troppo vaste e ciò è anche una delle ragioni del fallimento dei tentativi di pianificazione congiunta condotti nel contesto della Comunità Alpe Adria. Non è solo un caso, infatti, se lo stesso Gabbe ha fatto esplicitamente riferimento all'area alpino adriatica. Dall'altro lato ci avverte poi chiaramente che il voler seguire un approccio incrementale che partendo dal basso idealizza il momento della partecipazione *bottom-up* (delle conoscenze e delle identità locali), della condivisione che nasce su territori molto circoscritti (pensiamo solo alle sub-Euroregioni individuate da Gasparini nel suo progetto Euradria: per intenderci le aree di Gorizia-Nova Gorica, Muggia-Trieste o “Tre confini”) rischia di oberare di lavoro enti e organismi che proprio non possono svolgere tali funzioni in modo efficiente. Gabbe ha sintetizzato tutto con una frase molto eloquente: *“One programme per border with sub-programmes causes too much bureaucracy”* (ibid.). Situazioni di questo livello sono ideali per compiti sperimentali e di “laboratorio”, per azioni pilota specifiche (come è accaduto nel caso del progetto Interreg IIIA Italia-Slovenia “Transplan”) dove si tratta di cominciare a mettere a punto le parole e la grammatica di un comune linguaggio di cooperazione territoriale. Ma non si tratta di soluzioni risolutive proprio perchè non sono in grado di confrontarsi con il livello di problemi che una vera “sussidiarietà euroregionale” dovrebbe comportare. Dove trattare, infatti, costruendo accordi efficaci su piani previsivi ma anche sulla base di condivise valutazioni tecniche e di compatibilità, questioni assolutamente rilevanti per il futuro dei territori alpino-adriatici come i corridoi della rete TEN (il “5” e quello Adriatico), gli elettrodotti tra Carinzia, Slovenia e Italia, lo sviluppo turistico di aree costiere e montane (come l'area del Pramollo), lo sviluppo dei grandi centri commerciali sulle fasce di confine, la tutela dei comuni valori naturalistici e storico-antropologici ecc.? Pensiamo di lasciare queste questioni a dei micro accordi tra comunità locali? O non riteniamo che su questioni che riguardano così profondamente il futuro di queste regioni sia necessario costruire modalità di decisione e procedure di valutazione più largamente partecipate, più inclusive e, quindi, forse, anche più incisive sui processi di sviluppo regionali e locali?

È chiaro che a monte, il problema, com'è avvenuto d'altronde per molte Euroregioni-modello del Nord-Europa, deve prima o poi trovare una chiara soluzione politico-istituzionale, sia in seno alle istituzioni dell'Unione europea (che prima o poi dovrà anche pronunciarsi definitivamente sulla proposta di regolamento sui GECT) sia a livello di negoziati diretti tra Stati e regioni. Alle pratiche della pianificazione territoriale congiunta e condivisa (non, quindi quella pianificazione territoriale formalistica e retorica tentata dalla Comunità Alpe Adria) si deve lasciare il duro ma essenziale lavoro preliminare di carattere esplorativo, ricognitivo e di costruzione dal basso di linguaggi e metodi comuni, per poter cominciare a maneggiare ed impostare quelle complesse questioni transfrontaliere che

vanno spesso ad insinuarsi, indipendentemente dagli aggiustamenti che si tentano dall'alto, tra le pieghe e gli intrecci ad alta sensibilità, che si creano tra gli interessi di sviluppo, i valori identitari delle comunità locali ed i diritti individuali (Fabbro, 2005).

Riferimenti bibliografici

AEBR (Association of European Border Regions) (2004), *Comments of the Aebr on the proposal of the European Commission for a regulation of the European parliament and of the council establishing a European Grouping of Cross-Border Co-operation (EGCC)*, 6.9.04, Gronau.

BENVENUTI A., CHIARANDINI A., FABBRO S. E PITACCO S. (2005), *Armonizzazione di dati geografici per la pianificazione transfrontaliera: il progetto Interreg ISA-Map, fra Friuli Venezia Giulia, Carinzia e Slovenia, relazione presentata alla Conferenza nazionale in informatica e pianificazione territoriale INPUT2005* (Alghero, 14-17 settembre 2005) e raccolti nel volume: *"Analisi e modelli per la pianificazione. Teoria e pratica: lo stato dell'arte"*, a cura di Arnaldo Cecchini e Alessandro Plaisant, Franco Angeli, Milano, 2005.

BARTOLE S. (2006), *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, saggio inedito.

COMMISSIONE EUROPEA (CM) (2004a), *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di Gruppi europei di cooperazione transfrontaliera (GECT)*, Bruxelles, 14 Luglio 2004, COM(2004)496.

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione*, Bruxelles, 14 Luglio 2004, COM (2004) 492.

COMUNITÀ DI LAVORO ALPE ADRIA, (1983) *Glossario dei termini usati nella pianificazione territoriale, Commissione per l'assetto del territorio e la tutela dell'ambiente*, versione italiana.

DAVOUDI S., (2002) *Polycentricity: What does it mean and how it is interpreted in the ESDP*, paper presented at the EURA Conference, Torino.

DEMATTEIS G., JANIN RIVOLIN U., (2004) *Per una prospettiva sud-europea e italiana nel prossimo SSSSE*, Scienze Regionali n. 2, 2004.

EU, (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, European Commission n. 28.

FABBRO S., (2005) *The Design of a Plural Ethical Approach to Spatial Planning: a Tentative Proposal from an Italian Perspective*, paper presented at the AESOP Congress 2005, Vienna Univ. of Technology, July 13-17. Web site: <http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/135.fullTextPrint.pdf>.

FALUDI A., VAN DER VELK A. J., (1994) *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

FALUDI A., (2003) *Spatial Planning Traditions in Europe: their Role in the ESDP process*, paper for the Conference "El gobierno de los territorios", Valencia 15-19 September.

FALUDI A., (2004) *The Future of the European Spatial Development Perspective*, Scienze Regionali n. 2.

- GABBE J., *Governance and cross-border co-operation, Speech on the occasion of the RFO Annual Conference in Joensuu*, North Karelia, Finland, www.aebr.net.
- GASPARINI A. (2003), "Progetto per le istituzioni di Euradria", in "Isig", Gorizia, Dicembre 2003.
- GRAHAM S., MARVIN S., (2001) *Urban Futures? Integrating Telecommunications into Urban Planning*, in MADANIPOR A., HULL A. AND HEALEY P. (eds), *The Governance of Place: Space and Planning Processes*. Aldershot: Ashgate.
- HUNTINGTON S.M. , *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, Angeli, 1975.
- KRASNER S., (1986) *Cause strutturali e conseguenze del concetto di regime*, in BONANATE, L., SANTORO, C.M., *Teorie e analisi delle relazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna, pp. 137-162.
- KRASNER S. (1983) (a cura di), *International regimes*, Ithaca-Cornell, Cornell UP.
- LACE-PHARE (2000) *Practical Manual*, Gronau.
- LEVY et al. (1995), *The study of International regimes*, in: *European Journal of International relations*, vol 1 (3), pp.267-330.
- MAGNAGHI A. (2005), *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici, figure paradigmatiche per il progetto locale*, Alinea Firenze.
- MAIER K. (2005), *New policy? New regions? New borders? paper presented at the AESOP Congress 2005*, Vienna Univ. of Technology, July 13-17. Web site: <http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/135.fullTextPrint.pdf>.
- MASCARUCCI R. (2004), *Il ruolo degli Stati membri nell'European Spatial Planning*, Relazione al Seminario Internazionale "La pianificazione territoriale in Europa", Convegno nazionale dell'Associazione Nazionale degli Urbanisti, Venezia, 13 novembre.
- MAZZA L. (1998), *Certezza e flessibilità: due modelli di piani urbanistici*, in *Urbanistica*, 111, pp. 97-101.
- MAZZA L. (2003), *Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione*, in *Critica della Razionalità Urbanistica*, n. 14, 51-66.
- PASI P. e FERRARA W. (2000), *Come funzionano le euroregioni. Esplorazione in sette casi*, in *Isig*, Gorizia, 2000.
- PEÑA S. (2005), *Cross-border Planning, What is it? Implications for the U.S.-Mexico Border*, paper presented at the AESOP Congress 2005, Vienna Univ. of Technology, July 13-17. Web site: <http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/135.fullTextPrint.pdf>.
- PROPERZI P. (2005), *Il governo riformista del territorio. La necessità di un progetto*, in *Urbanistica*, 125, pp. 97-107.
- SIMON-BELLI, C. (2002), *Teorie delle relazioni internazionali*, Guerra edizioni, Perugia.
- SOLA G. (1996), *Storia della scienza politica*, Nism Roma.

SPIZZO D. (2005), “L'Euroregione Mosa-Reno e la gestione dei programmi Interreg”, in DE MAGISTRIS V. MESSINA, P. *La public governance in Europea: Belgio*, Quaderni Formez, 30, 2, Roma, 2005, pp. 71-86.

LIBORIO MATTINA (a cura di) (2004) “Decentramento e ... democratizzazione?”, in *La sfida dell'allargamento*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 175-210.

WATERHOUT B. (2001), *Polycentric Development – What's behind it?*, Governance and Places working papers.

WATERHOUT B., MEIJERS E., ZONNEVELD W. (2003), “The application of polycentricity in spatial development policies in Europe: One concept serving multiple objectives”, Paper presented at the Eura-Eurocities Conference in Budapest.

Cooperazione transfrontaliera in ambito goriziano

Mara CERNIC*

In qualità di Assessore alle politiche del sistema confinario ed europeo del Comune di Gorizia, il mio intervento si colloca su un piano diverso da quello degli illustri relatori che mi hanno preceduta, avendo un taglio prettamente pratico. Vi presenterò in sostanza cosa facciamo concretamente a Gorizia.

Quanto già enunciato sulle basi teoriche dell'Euroregione e della cooperazione internazionale, è riscontrabile in maniera molto chiara nella gestione quotidiana dei progetti.

Le mie premesse consisteranno in un breve excursus storico finalizzato ad inquadrare la posizione di Gorizia. Si tratta di un comune posto a ridosso del confine con la Slovenia.

Nel 1947 viene istituito il Territorio Libero di Trieste e l'amministrazione italiana torna anche a Gorizia. Il 5 ottobre del 1954, grazie al Memorandum di Londra - che sancisce definitivamente il confine tra l'Italia e l'allora Repubblica socialista di Jugoslavia - si addi-viene ad una quasi definitiva definizione dei rapporti tra i due Stati, cioè tra la nostra nazione e l'ex Jugoslavia.

Anche i rapporti confinari cominciano così ad assumere una nuova prospettiva e ad essere inquadrati diversamente. Pure gli accordi che seguono - come quello di Roma del '55 - sono una premessa a tutta una serie di nuove relazioni.

Quando parlo di cooperazione transfrontaliera articolata, mi riferisco a due livelli distinti: quello della società civile e quello istituzionale.

A livello di società civile, a Gorizia, già nel 1964, cominciano ad intessersi forti relazioni tra associazioni, singoli, persone. I primi attori di questa cooperazione, quindi, fanno parte della comunità slovena: per motivi storici e culturali, per la facilità di comprensione linguistica, per una storia che vede le persone intessere legami da una parte e dall'altra del confine, in virtù di un fitto intreccio di rapporti informali.

Per quanto attiene alle attività sportive, per esempio, nel 1978 vengono intraprese iniziative non più soltanto a livello di società civile ma a cui partecipano anche le istituzioni. I

* Assessore alle politiche del sistema confinario ed europeo del Comune di Gorizia.

Comuni di Gorizia e di Nova Gorica, quindi, supportando nel 1964 un'iniziativa artistica e nel 1978 la prima marcia dell'amicizia, incentivarono di fatto anche lo spirito di aggregazione tra le popolazioni, che, oggi, continua a rafforzarsi.

A livello istituzionale, per quanto attiene l'area del goriziano, la Comunità di lavoro Alpe Adria - citata dai relatori che mi hanno preceduto - costituita nel 1978, ha avuto a Gorizia un riflesso importante, per lo sviluppo di progetti nel settore culturale. Tale attività costituisce una pietra miliare in rapporto a ciò che si è sviluppato successivamente.

Il cosiddetto *Protocollo di collaborazione*, invece, è uno strumento ideato dalla Provincia di Gorizia nel 1998, con cui questo ente si è fatto promotore di iniziative sviluppate tra tutti i comuni italiani dell'ambito goriziano, il Comune di Nova Gorica ed una serie di altri comuni limitrofi sloveni.

Vi hanno preso parte anche le categorie economiche, rappresentate dalle Camere di commercio dell'uno e dell'altro lato del confine. Il Protocollo di collaborazione si chiamava nel 1998 *Patto transfrontaliero* e solo in un secondo tempo è stato ridenominato, contestualmente al suo riconoscimento da parte dei Governi italiano e sloveno.

Si tratta di un tavolo di concertazione che ha l'obiettivo di armonizzare le normative, avviare scambi di esperienze e di buone prassi.

A livello istituzionale, una svolta veramente importante è stata possibile grazie all'iniziativa comunitaria Interreg. Prima di questa, come già spiegato, si collocano tutte le iniziative di cooperazione attuate dalla società civile. Esistono, poi, anche a livello istituzionale, varie forme di collaborazione, ma, sicuramente, la disponibilità finanziaria e certe modalità di indirizzo esterno nelle prassi operative hanno aiutato a concretizzare i progetti.

Nella precedente programmazione di Interreg, quella del periodo 1994-1999, sono stati presentati e finanziati due progetti.

Vi cito il primo, concernente la cooperazione culturale per la valorizzazione e l'utilizzo del patrimonio storico-culturale di Gorizia, Nova Gorica, ecc.

Nell'ambito di questo progetto si è pensato, nel 1996, di creare un "Ufficio di collegamento" tra i comuni di Nova Gorica e Gorizia. Qui inizia quella che diventerà poi una vera e propria collaborazione tra le due amministrazioni, che nel 1999 diventeranno tre, perché la Slovenia, dopo essere diventata uno stato indipendente, ha piano piano cambiato il suo assetto. Il comune di Nova Gorica, infatti, è stato diviso in più comuni: uno di questi è Šempeter-Vrtojba, direttamente confinante con il comune di Nova Gorica.

L'Ufficio di collegamento è stato ideato con l'intento di costruire un punto di riferimento in cui poter condividere le informazioni di tutte e tre le amministrazioni, di modo che si costituisca una sorta link continuo.

Nel 2002 subentra l'amministrazione del sindaco Vittorio Brancati, con cui viene istituito il "Tavolo delle tre Giunte". Vengono così ripresi e intensificati i contatti tra le tre municipalità e viene presentato a cofinanziamento, su iniziativa comunitaria, un progetto chiamato "Potenziamento degli Uffici di collegamento". Questo costituisce il nucleo di quella che è adesso la collaborazione transfrontaliera nel nostro territorio.

Questo ufficio, fisicamente collocato presso il comune di Gorizia, è una sede nella quale operano persone con la conoscenza della lingua slovena e con competenze specifiche in materia, preposte a tenere tutti i contatti con le altre amministrazioni ed a sviluppare progetti congiunti in diversi settori.

Questo progetto e quello del Tavolo delle tre Giunte vanno praticamente di pari passo: il Tavolo delle tre Giunte è un organo politico di indirizzo e di programmazione, che in un certo qual modo trova nell'Ufficio di collegamento la sua realizzazione più pratica e operativa.

La finalità del progetto, quindi, è quella di creare uno strumento per l'incentivazione dei contatti e della conoscenza, per lo scambio d'informazioni e il coordinamento delle azioni delle tre municipalità.

Ci sono più gruppi di lavoro, che sviluppano diversi settori. Una delle questioni importanti per Gorizia, Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba è sicuramente la riconversione economica dell'ambito che noi chiamiamo "goriziano", su cui bisogna fare un profondo ragionamento e attuare forti sinergie. L'obiettivo generale, poi, è certamente quello di favorire l'integrazione transfrontaliera.

Come è stato già detto in precedenza, l'idea dell'Euroregione è di dare non più marginalità, ma centralità ad aree geografiche che sono state penalizzate a causa del confine.

Se pensiamo alle Euroregioni di cui abbiamo parlato in questo convegno, parliamo di superfici e territori molto grandi. Gorizia, Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba, invece, occupano un'area veramente piccola. Nonostante ciò, le caratteristiche, i problemi e le criticità che riscontriamo in quest'area sono gli stessi di aree più ampie. Si tratta di città collocate su un confine che oggi non esiste più, ma che comunque le ha penalizzate. Oggi, con lo strumento operativo dell'Ufficio di collegamento e con quello politico del Tavolo delle tre Giunte, si cerca di ridare unitarietà ad un territorio che era diviso in due.

Con una progettualità volta al coordinamento, è stato realizzato un sito Internet con molte informazioni, anche sulle azioni già intraprese.

Verranno realizzate analisi tecniche tarate specificamente su diversi settori: da quello sociale, all'urbanistica e all'ambiente. Questi ultimi due sono senza dubbio nevralgici: ricollegandomi anche a quanto precedentemente espresso dal professor Fabbro, la pianificazione territoriale per due città così contigue è importante, ma molto difficile da attuare.

Si tratta comunque di due città diverse, con solo due strade che le collegano. Non è stata pensata neanche spazialmente una continuità per queste due aree.

Da un punto di vista ambientale ci sono problemi concreti, che conosciamo tutti, come la libera circolazione dell'acqua e dell'aria. La natura non conosce i confini: i confini li abbiamo fatti noi. L'acqua, dalla Slovenia, arriva senza barriere a Gorizia. Così, per i fumi delle fabbriche: le esalazioni di una fabbrica slovena raggiungono facilmente Gorizia, non possiamo di certo metterci un muro o una rete per fermarli. Questi sono i problemi sui quali le due amministrazioni devono confrontarsi insieme, per trovare soluzioni positive e utili per entrambe.

Poi c'è l'attività finalizzata alla promozione e diffusione dei risultati. Le tematiche affrontate dai gruppi di lavoro del Tavolo delle tre Giunte sono le seguenti: ambiente, cultura, istruzione, sport, informatica, turismo, agricoltura, sanità, urbanistica e viabilità.

L'obiettivo principale di questi gruppi, che si riuniscono più o meno regolarmente, è quello di analizzare insieme dei progetti e poi di svilupparli. Anche all'interno di questi gruppi di lavoro, per esempio, vengono presentati ed elaborati i progetti da presentare a cofinanziamento nell'ambito dell'iniziativa Interreg.

Il finanziamento destinato all'Ufficio di collegamento durerà ancora un anno, ma l'intenzione dell'Amministrazione è di continuare comunque a portare avanti l'attività, anche con risorse proprie o attraverso altri fondi.

Perché, come ho detto prima, se si vuole superare la marginalità determinata da quello che una volta era il confine, è necessario cercare di pensare e di agire il più possibile in modo congiunto.

Quando ad altri progetti, in campo culturale è sorta una collaborazione tra il teatro stabile di Nova Gorica e il teatro Verdi di Gorizia.

Un altro esempio, sono gli eventi musicali giovanili transfrontalieri organizzati in occasione dell'ingresso della Slovenia nell'Unione Europea.

In campo sociale è stato sviluppato il progetto e in quello agricolo TIPI-NET, che verrà portato avanti addirittura su entrambi i lati del confine, tramite la concertazione tra le varie amministrazioni.

Le criticità della cooperazione transfrontaliera per quanto attiene l'ambito goriziano, sono essenzialmente le stesse riscontrabili a livelli "macro", per aree più vaste.

Uno dei punti di debolezza è senza dubbio la non reciproca conoscenza della lingua, ed è ben noto che la costruzione di un rapporto si basa sulla possibilità di comunicare agevolmente. Attualmente l'inglese, a Gorizia e Nova Gorica, non è una lingua utilizzata nel quotidiano.

Un'altra criticità è sicuramente la poca o nulla conoscenza delle diversità dei rispettivi ordinamenti statali (quello italiano e sloveno) e delle strutture amministrative: da ciò deriva di conseguenza la difficoltà nel coordinare le singole azioni.

Faccio un esempio concreto: nell'ordinamento comunale sloveno non esiste l'organo della giunta, mentre in Italia c'è. Già questa differenza crea problemi nell'individuazione dei rispettivi referenti, distinguendo tra quelli politici e quelli tecnici. A scalare, poi, tutta la struttura amministrativa ha delle regole che presentano diversità.

Alle volte, non conoscere le regole che stanno a monte della struttura amministrativa con cui mi confronto può creare difficoltà nella comprensione reciproca necessaria alla realizzazione di un progetto. Un'azione ritenuta semplice secondo l'ottica riferita alla mia organizzazione strutturale, non è detto che lo sia per il mio interlocutore d'oltre confine, che deve seguire iter burocratici e temporali diversi. C'è ancora una visione parzialmente loca-

listica da parte degli amministratori, che ragionano secondo logiche appartenenti alla propria realtà e finalizzate al raggiungimento di propri obiettivi.

Vi sono inoltre difficoltà nello sviluppo di una progettazione tecnico-amministrativa congiunta dell'area, forse per una mancanza d'intraprendenza e una forma d'inerzia del territorio, frutto di determinate condizioni storiche, dettate anche dalla specifica posizione geografica. Da segnalare che queste criticità si presentano su entrambi i lati del confine, perché si può dire che anche Gorizia, da un certo punto di vista, è stata caratterizzata da un'economia "assistita". Qui, infatti, non conosciamo l'imprenditoria che connota il nord ovest del Friuli e il Veneto: il cosiddetto "ricco Nord - Est" si ferma a Udine; Trieste e Gorizia sono un'altra realtà. Ed è così anche per Nova Gorica, che faceva parte di uno Stato socialista con un sistema economico comunque diverso.

Nonostante ciò, ci sono tantissimi punti di forza e altri che costituiscono delle ottime premesse, sebbene sia necessario lavorarci molto su. In questo momento, a livello politico, i rapporti tra i sindaci delle tre località è molto intenso e positivo.

Inoltre, ai vertici politici di queste municipalità, esiste la consapevolezza della necessità di offrire un futuro diverso e agevolare lo sviluppo del territorio anche attraverso la cooperazione transfrontaliera.

Si tratta di un'area con caratteristiche ambientali, economiche e culturali molto simili, il che permette di progettare interventi strutturati in maniera omogenea. Ritengo che la presenza della comunità di lingua slovena sia un fatto facilitante. Non si tratta, infatti, solo di una comunione linguistica, ma di tutto un sistema di relazioni e conoscenze che deriva da queste affinità idiomatiche.

Abbiamo infatti potuto tastare con mano la disponibilità di molti settori della società civile alla collaborazione transfrontaliera.

Durante l'anno, ci sono tantissime iniziative congiunte nel settore culturale e sportivo, organizzate da associazioni, singoli, etc., in maniera quasi spontanea.

Un punto a favore, poi, è la vicinanza geografica delle tre amministrazioni. Portando un esempio concreto, io per andare dal comune di Gorizia al comune di Nova Gorica o Šempeter-Vrtojba ci metto dieci minuti se c'è traffico; insomma, sono veramente contigui. Alle volte, quindi, risolvo maggiormente le questioni facendo una chiacchierata a quattr'occhi che non attraverso il telefono o via e-mail. E queste piccole cose, alla fin fine, vanno a incrementare quelli che io ritengo i punti di forza di questa collaborazione.

Per concludere, vorrei dire questo: che la cooperazione transfrontaliera è una realtà che richiede tempo e diversi passaggi gradualmente. La sua essenza non è determinata da azioni eclatanti, ma, al contrario, è necessario avere perseveranza e continuità. Nella mia seppur piccola esperienza, ho avuto modo di constatare che a Gorizia si è potuto fare tanto e che si sta facendo tantissimo. Bisogna soltanto continuare a costruire questa reciproca fiducia. La collaborazione, infatti, è fatta di relazioni. Le relazioni sono rapporti, e i rapporti si basano sulla fiducia. La fiducia non si costruisce dall'oggi al domani, ma si forgia grazie al lavorare insieme, al provare, al tentare e ritentare. Questo è il concetto che noi vogliamo

portare avanti. E lo porteremo avanti con gli strumenti che avremo a disposizione. Oggi si è parlato di strumenti giuridici, a livello di regione e di Stato. Noi siamo un comune, quindi abbiamo a che vedere con forme molto più pratiche di collaborazione, senza necessariamente il bisogno di istituzionalizzarle dal punto di vista normativo, almeno per il momento. Procederemo con gli strumenti a disposizione, ma sicuramente è questa la direzione nella quale attualmente crediamo e in cui vogliamo continuare il nostro percorso.

Appendice documentale

Legge 19 novembre 1984, n. 948

per la ratifica e l'esecuzione della Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali.

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato:

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

ART. 1

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, con allegato, adottata a Madrid il 21 maggio 1980.

ART. 2

Piena e intera esecuzione è data alla convenzione di cui all'art. 1 a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione stessa.

ART. 3

La conclusione degli accordi e delle intese tra gli enti elencati al successivo articolo 4 è subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi e intese, secondo quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 2 della convenzione.

In nessun caso possono essere stipulati accordi che rechino pregiudizio agli interessi politici ed economici nazionali, della difesa e dell'ordine e della sicurezza pubblica.

ART. 4

Gli enti che possono stipulare gli accordi e le intese previsti dalla convenzione sono, conformemente alle dichiarazioni rese dal Governo all'atto della firma della convenzione me-

desima, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi comunali e provinciali di servizi e d'opere.

La profondità della fascia, entro la quale devono essere situati gli enti territoriali italiani abilitati a stipulare i suddetti accordi ed intese e che non siano direttamente confinanti con gli Stati esteri è di 25 km dalla frontiera.*

Qualora il confine fra Italia e lo Stato estero con il quale vengono stipulati gli accordi bilaterali passi attraverso un mare territoriale, la suddetta fascia è calcolata a partire dalla linea mediana dello stesso mare territoriale.

ART. 5

Gli accordi da stipularsi dalle regioni e dagli altri enti sopraindicati devono essere adottati previa intesa col Governo che può all'uopo delegare, per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato.

ART. 6

Gli atti delle regioni e degli altri enti, che approvano gli accordi e le intese, sono soggetti ai controlli previsti dal vigente ordinamento.

* In deroga a tale norma, l'accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, sottoscritto a Vienna il 27 gennaio 1993, cita espressamente la Provincia Autonoma di Trento fra le collettività o autorità territoriali abilitate a concludere accordi di collaborazione transfrontaliera.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

*“Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”
pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001*

(Omissis)

ART. 3.

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni. La potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia. I comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della regione con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

Legge 5 giugno 2003, n. 131

“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 Giugno 2003

(Omissis)

ART. 6.

(Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle regioni)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni di cui all’articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili.
2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le regioni e le province autonome possono sottoscrivere l’intesa. Con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla 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’articolo 114, primo comma, della Costituzione.
3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. A tale fine ogni regione

o provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la regione o con la provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. La regione o la provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, 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. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli.

4. Agli accordi stipulati dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano è data pubblicità in base alla legislazione vigente.

5. Il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla regione o alla provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti alle attività di cui ai commi da 1 a 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.

6. In caso di violazione degli accordi di cui al comma 3, ferma restando la responsabilità delle regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili.

7. Resta fermo che i comuni, le province e le città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa.

Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali

MADRID, 21 MAGGIO 1980

TRADUZIONE UFFICIALE DELLA CANCELLERIA FEDERALE DELLA SVIZZERA

PREAMBOLO

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,
Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una più stretta unione tra i suoi membri e di promuovere la cooperazione tra essi;
Considerando che ai sensi dell'articolo 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa questo scopo sarà conseguito principalmente con la conclusione di accordi nell'ambito amministrativo;
Considerando che il Consiglio d'Europa mira ad assicurare la partecipazione delle collettività o autorità territoriali d'Europa alla realizzazione del suo scopo;
Considerando l'importanza che può rivestire per il raggiungimento di questo obiettivo la cooperazione delle collettività o autorità territoriali di frontiera in materie quali 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;
Considerando che dall'esperienza acquisita consegue che la cooperazione dei poteri locali e regionali d'Europa è di natura tale da permettere un migliore assolvimento della loro missione ed è in particolare suscettibile di contribuire a valorizzare e a incrementare lo sviluppo delle regioni di frontiera;
Decisi a favorire per quanto possibile questa cooperazione e a contribuire così al progresso economico e sociale delle regioni di frontiera e alla solidarietà che unisce i popoli europei,
Hanno stabilito quanto segue:

ART. 1

1. Ogni Parte contraente s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti. Essa s'adopererà a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna Parte.

ART. 2

1. Nella presente Convenzione è considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine. La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno. L'ambito e la natura di queste competenze non sono determinati dalla presente Convenzione.

2. Ai fini della presente Convenzione l'espressione «collettività o autorità territoriali» si riferisce alle collettività, autorità o organismi che esercitano funzioni locali e regionali e che sono considerati tali nel diritto interno di ciascuno Stato. Tuttavia, ogni Parte contraente può, al momento della firma della presente Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, designare le collettività, autorità o organismi, gli oggetti e le forme ai quali essa intenda limitare il campo di applicazione o che essa intenda escludere dal campo di applicazione della presente Convenzione.

ART. 3

1. Ai fini della presente Convenzione, le Parti contraenti agevoleranno, sotto riserva delle disposizioni dell'articolo 2 paragrafo 2, le iniziative delle collettività ed autorità territoriali che prendano in considerazione gli schemi di intesa tra collettività e autorità territoriali elaborati nel quadro del Consiglio d'Europa. Esse potranno, se lo stimeranno necessario, prendere in considerazione i modelli d'accordi interstatali, bilaterali o plurilaterali messi a punto in seno al Consiglio d'Europa e destinati ad agevolare la cooperazione tra le collettività e le autorità territoriali.

Le intese e gli accordi da concludere potranno in particolare ispirarsi ai modelli e schemi d'accordi, di statuti e di contratti allegati alla presente Convenzione numerati da 1.1 a 1.5 e da 2.1 a 2.6, con gli adattamenti resi necessari dalla situazione particolare propria a ciascuna Parte contraente. Questi modelli e schemi di accordi, di statuti e di contratti, essendo di natura indicativa, non hanno valore contrattuale.

2. Nel caso in cui stimino necessario concludere accordi interstatali, le Parti contraenti possono in particolare fissare l'ambito, le forme e i limiti entro i quali hanno la possibilità di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera. Ogni accordo può parimenti definire le collettività o organismi ai quali si applica.

3. Le disposizioni che precedono non intaccano la facoltà delle Parti contraenti di ricorrere di comune accordo ad altre forme di cooperazione transfrontaliera. Ugualmente, le disposizioni della presente Convenzione non possono essere interpretate tali da rendere privi d'effetto gli accordi di cooperazione già esistenti.

4. Gli accordi e le intese saranno conclusi nel rispetto delle competenze previste dal diritto interno di ogni Parte contraente in materia di relazioni internazionali e di orientamento politico generale, come pure nel rispetto delle norme di controllo o di tutela alle quali sono soggette le collettività o autorità territoriali.

5. A tal fine, ogni Parte contraente può, al momento della firma della presente Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, indicare le autorità che, secondo il suo ordinamento interno, sono competenti ad esercitare il controllo o la tutela nei confronti delle collettività ed autorità territoriali interessate.

ART. 4

Ogni Parte contraente si adopererà a risolvere le difficoltà di ordine giuridico, amministrativo o tecnico che siano di natura tale da ostacolare lo sviluppo e il buon funzionamento della cooperazione transfrontaliera e si consulterà, per quanto necessario, con la o con le altre Parti contraenti interessate.

ART. 5

Nel caso di una cooperazione transfrontaliera iniziata in conformità alle disposizioni della presente Convenzione, le Parti contraenti esamineranno l'opportunità di accordare alle collettività o autorità territoriali che vi partecipano le stesse agevolazioni date in caso di cooperazione esplicantesi nell'ambito interno.

ART. 6

Ogni Parte contraente darà per quanto possibile tutte le informazioni che le sono richieste da un'altra Parte contraente allo scopo di agevolare l'adempimento da parte di questa degli obblighi che le incombono in virtù della presente Convenzione.

ART. 7

Ogni Parte contraente curerà che le collettività o autorità territoriali interessate siano informate dei mezzi di azione che sono loro offerti dalla presente Convenzione.

ART. 8

1. Le Parti contraenti trasmetteranno al Segretario Generale ogni opportuna informazione relativa agli accordi e alle intese considerate all'articolo 3.
2. Ogni proposta fatta da una o più Parti contraenti allo scopo di completare o di sviluppare la Convenzione o i modelli di accordi e di intese sarà trasmessa al Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Questi la sottoporrà al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che deciderà sugli sviluppi da darle.

ART. 9

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata, accettata o approvata. Gli strumenti di ratifica, d'accettazione o d'approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.
2. La Convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo il deposito del quarto strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, a condizione che almeno due degli Stati che hanno adempiuto questa formalità abbiano una frontiera comune.

3. Essa entrerà in vigore nei confronti di ogni Stato firmatario che la ratificherà, l'accetterà o l'approverà ulteriormente, tre mesi dopo la data del deposito del suo strumento di ratifica, d'accettazione o di approvazione.

ART. 10

1. Dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri potrà decidere, all'unanimità dei voti espressi, d'invitare ogni Stato europeo non membro a aderire alla presente Convenzione. Questo invito dovrà ricevere l'approvazione espressa di ognuno degli Stati che hanno ratificato la Convenzione.

2. L'adesione si effettuerà con il deposito, presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, di uno strumento di adesione che avrà effetto tre mesi dopo la data del suo deposito.

ART. 11

1. Ogni Parte contraente potrà, per quel che la concerne, denunciare la presente Convenzione indirizzando una notificazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2. La denuncia avrà effetto sei mesi dopo la data in cui è ricevuta la notificazione dal Segretario Generale.

ART. 12

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio e a ogni Stato che ha aderito alla presente Convenzione:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;
- c. ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione in conformità al suo articolo 9;
- d. ogni dichiarazione ricevuta in applicazione delle disposizioni del paragrafo 2 dell'articolo 2 o del paragrafo 5 dell'articolo 3;
- e. ogni notificazione ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 11 e la data in cui la denuncia produrrà i suoi effetti.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tale fine, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Madrid, il 21 maggio 1980, in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un solo esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e a ogni Stato invitato ad aderire alla presente Convenzione.

Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali

STRASBURGO, 9 NOVEMBRE 1995

TRADUZIONE UFFICIALE DELLA CANCELLERIA FEDERALE DELLA SVIZZERA

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa

firmatari del presente Protocollo aggiuntivo alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (qui di seguito indicata come «Convenzione-quadro»),

nel riconoscere l'importanza della cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali nelle regioni frontaliere;

intenzionati a prendere nuove misure intese a permettere la cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali;

desiderosi di facilitare e sviluppare la cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali nelle regioni frontaliere;

riconosciuta la necessità di adattare la Convenzione-quadro alla realtà europea;

considerata l'opportunità di completare la Convenzione-quadro in vista di rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra collettività o autorità territoriali;

richiamata la Carta europea dell'autonomia locale;

nello spirito della Dichiarazione del Comitato dei Ministri sulla cooperazione transfrontaliera in Europa enunciata in occasione del 40° anniversario del Consiglio d'Europa, che incoraggia, tra le altre attività, a proseguire nell'azione volta a sopprimere progressivamente gli ostacoli di ogni genere – amministrativi, giuridici, politici o psicologici – che potrebbero rallentare lo sviluppo di progetti transfrontalieri,

hanno concordato le seguenti disposizioni supplementari:

ART. 1

1. Ogni Parte contraente riconosce e rispetta il diritto delle collettività o autorità territoriali sottoposte alla propria giurisdizione e indicate negli articoli 1 e 2 della Convenzione-quadro di concludere, nei settori di competenze comuni, accordi di cooperazione transfrontaliera con le collettività o autorità territoriali di altri Stati, secondo le procedure pre-

viste dai loro statuti, in conformità con la legislazione nazionale e nel rispetto degli impegni internazionali presi dalle Parti.

2. Un accordo di cooperazione transfrontaliera ricade esclusivamente sotto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali che lo hanno concluso.

ART. 2

Le decisioni prese nell'ambito di un accordo di cooperazione transfrontaliera vengono attuate dalle collettività o autorità territoriali nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici e in conformità alle rispettive legislazioni nazionali. Le decisioni così messe in atto sono considerate come aventi il valore giuridico e gli effetti propri di atti compiuti da queste collettività o autorità nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici.

ART. 3

Gli accordi di cooperazione transfrontaliera conclusi dalle collettività o autorità territoriali possono dare vita ad un organismo per la cooperazione transfrontaliera dotato o meno di personalità giuridica. Nell'accordo si indicherà se l'organismo, nel rispetto della legislazione interna e tenuto conto dei compiti attribuitigli, dovrà essere considerato, nell'ordinamento giuridico dello Stato cui appartengono le collettività o autorità che hanno concluso l'accordo, come un organismo di diritto pubblico o di diritto privato.

ART. 4

1. Qualora l'organismo per la cooperazione transfrontaliera abbia la personalità giuridica, questa è definita dalla legislazione della Parte contraente in cui ha la sua sede. Le altre Parti contraenti cui appartengono le collettività territoriali facenti parte dell'accordo riconoscono la personalità giuridica dell'organismo, conformemente alla rispettiva legislazione nazionale.

2. L'organismo di cooperazione transfrontaliera persegue gli obiettivi che gli sono stati affidati dalle collettività o autorità territoriali in sintonia con i suoi fini e alle condizioni previste dal diritto nazionale cui è subordinato. Ne consegue che:

- a. gli atti dell'organismo di cooperazione transfrontaliera sono retti dal suo statuto e dalla legislazione dello Stato in cui ha sede;
- b. l'organismo di cooperazione transfrontaliera non è tuttavia abilitato a decidere di atti di portata generale o suscettibili di incidere sui diritti e sulle libertà dei singoli;
- c. l'organismo di cooperazione transfrontaliera è finanziato con contributi del bilancio delle collettività o autorità territoriali. Non ha facoltà di imporre prelievi di natura fiscale. Se del caso, può percepire introiti per servizi resi alle collettività o autorità territoriali, ad altri utenti o a terzi;
- d. l'organismo di cooperazione transfrontaliera predispone un bilancio di previsione annuale e un bilancio consuntivo che dovrà essere approvato da esperti indipendenti dalle collettività o autorità territoriali partecipanti all'accordo.

ART. 5

1. Le Parti contraenti possono stabilire, se le rispettive legislazioni nazionali lo consentono, che l'organismo di cooperazione transfrontaliera è un organismo di diritto pubblico e che i suoi atti hanno, nell'ordinamento giuridico di ognuna delle Parti contraenti, lo stesso valore giuridico e gli stessi effetti di atti compiuti dalle collettività o autorità territoriali che hanno concluso l'accordo.

2. L'accordo può tuttavia prevedere che competa alle collettività o autorità territoriali che hanno concluso l'accordo dare esecuzione a detti atti, in particolare qualora gli atti di cui trattasi risultino avere interferenze con i diritti, le libertà, gli interessi dei singoli. Inoltre una Parte contraente può prevedere che l'organismo di cooperazione transfrontaliera non possa avere un mandato generale né essere abilitato ad adottare misure aventi portata generale.

ART. 6

1. Gli atti compiuti dalle collettività o autorità territoriali in virtù di un accordo di cooperazione transfrontaliera sono sottoposti ai medesimi controlli previsti dalla legislazione di ogni Parte contraente per gli atti delle collettività o autorità territoriali che hanno concluso l'accordo.

2. Gli atti compiuti dagli organismi di cooperazione transfrontaliera, sorti in virtù di un accordo, sono sottoposti ai controlli previsti dal diritto dello Stato in cui l'organismo ha sede, senza trascurare per altro gli interessi delle collettività o autorità territoriali degli altri Stati. L'organismo di cooperazione transfrontaliera deve dar seguito alle richieste di informazione provenienti dalle autorità degli Stati cui appartengono le collettività o autorità territoriali. Le autorità di controllo delle Parti contraenti si adoperano in favore di un coordinamento e di una attività d'informazione adeguati.

3. Gli atti compiuti dagli organismi previsti al paragrafo 1 dell'articolo 5 sono sottoposti ai medesimi controlli previsti dalla legislazione di ogni Parte contraente per gli atti delle collettività o autorità territoriali che hanno concluso l'accordo.

ART. 7

Eventuali contenziosi risultanti dal funzionamento dell'organismo di cooperazione transfrontaliera vengono giudicati dai tribunali aventi competenza in virtù del diritto interno o di un accordo internazionale.

ART. 8

1. Ogni Parte contraente dichiara, al momento della firma del presente Protocollo o al momento del deposito dello strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione, se intende applicare le disposizioni degli articoli 4 e 5 o di uno solo di questi articoli.

2. Questa dichiarazione può sempre essere modificata in seguito.

ART. 9

Nessuna riserva è ammessa alle disposizioni del presente Protocollo.

ART. 10

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati firmatari della Convenzione-quadro, i quali possono esprimere il loro consenso ad essere vincolati nei modi seguenti:
 - a. apposizione di firma senza riserva di ratifica, accettazione o approvazione o
 - b. apposizione di firma con riserva di ratifica, d'accettazione o d'approvazione seguita da ratifica, accettazione o approvazione.
2. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può firmare il presente Protocollo senza riserva di ratifica, d'accettazione o d'approvazione, o depositare uno strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione, se non ha già depositato o se non deposita simultaneamente uno strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione della Convenzione-quadro.
3. Gli strumenti di ratifica, d'accettazione o d'approvazione saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

ART. 11

1. Il presente Protocollo entra in vigore tre mesi dopo la data in cui quattro Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso, conformemente alle disposizioni dell'articolo 10, il loro consenso a considerarsi vincolati dal Protocollo.
2. Per quanto riguarda gli Stati membri che esprimeranno in seguito il loro consenso a considerarsi vincolati ad esso, il Protocollo entrerà in vigore tre mesi dopo la data della firma o del deposito dello strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione.

ART. 12

1. Dopo l'entrata in vigore del presente Protocollo potrà aderirvi ogni Stato che ha aderito alla Convenzione-quadro.
2. L'adesione avverrà con il deposito, presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa, di uno strumento di adesione che avrà effetto tre mesi dopo la data del deposito stesso.

ART. 13

1. Ogni Parte contraente può denunciare il presente Protocollo in qualsiasi momento mediante notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa.
2. La denuncia avrà effetto sei mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario generale.

ART. 14

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa e a ogni Stato che ha aderito al presente Protocollo:

- a) ogni dichiarazione notificata da una Parte contraente in conformità all'articolo 8;
- b) ogni firma;
- c) il deposito di ogni strumento di ratifica, d'accettazione, d'approvazione o d'adesione;

- d) ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo in conformità agli articoli 11 e 12;
- e) ogni altro atto, notifica o comunicazione concernente il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tale fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo, il 9 novembre 1995, in francese e in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un solo esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e ad ogni Stato invitato ad aderire al presente Protocollo.

Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio

del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)

PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 159, terzo comma,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo,⁵⁷

visto il parere del Comitato delle regioni,⁵⁸

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato,⁵⁹

considerando quanto segue:

1. L'articolo 159, terzo comma, del trattato dispone che azioni specifiche possano essere adottate al di fuori dei fondi di cui al primo comma dello stesso articolo per realizzare l'obiettivo di coesione economica e sociale previsto dal trattato. Lo sviluppo armonioso del territorio della Comunità nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale comportano il potenziamento della cooperazione territoriale. A tal fine occorre adottare le misure necessarie a migliorare le condizioni in cui si attuano le azioni di cooperazione territoriale.
2. Considerate le notevoli difficoltà incontrate dagli Stati membri, in particolare dalle autorità regionali e locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in un contesto di legislazioni e procedure nazionali differenti, si impongono misure appropriate per ovviare a tali difficoltà.
3. Tenuto conto in particolare dell'aumento del numero di frontiere terrestri e marittime della Comunità a seguito dell'allargamento, è necessario facilitare il rafforzamento della cooperazione territoriale all'interno della Comunità.
4. Gli strumenti esistenti, quali il gruppo europeo di interesse economico, si sono rivelati poco adatti ad organizzare una cooperazione strutturata nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg nel periodo di programmazione 2000-2006.

⁵⁷ GU C 255 del 14.10.2005, pag. 76.

⁵⁸ GU C 71 del 22.3.2005, pag. 46.

⁵⁹ Parere del Parlamento europeo del 6 luglio 2005 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale), posizione comune del Consiglio del 12 giugno 2006 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e posizione del Parlamento europeo del 4 luglio 2006 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

5. L'acquis del Consiglio d'Europa fornisce vari quadri di riferimento e opportunità all'interno dei quali le autorità regionali e locali possono cooperare in contesti transfrontalieri. Il presente strumento non è inteso ad aggirare tali quadri siffatti né a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità.
6. Il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione,⁶⁰ accresce i mezzi destinati alla cooperazione territoriale europea.
7. È ugualmente opportuno agevolare e accompagnare la realizzazione di azioni di cooperazione territoriale che non prevedono alcun contributo finanziario della Comunità.
8. Per superare gli ostacoli alla cooperazione territoriale è necessario istituire uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consenta di creare, sul territorio della Comunità, gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica denominati «gruppi europei di cooperazione territoriale» (GECT). Il ricorso ad un gruppo dovrebbe essere facoltativo.
9. Occorre che il GECT sia dotato della capacità di agire in nome e per conto dei suoi membri, segnatamente delle autorità regionali e locali da cui è costituito.
10. È necessario che le funzioni e le competenze del GECT siano definite in una convenzione.
11. Il GECT dovrebbe avere la facoltà di attivarsi o per attuare programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, segnatamente a titolo dei fondi strutturali in conformità del regolamento (CE) n. 1083/2006 e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale,⁶¹ oppure per realizzare azioni di cooperazione territoriale unicamente su iniziativa degli Stati membri e delle loro autorità regionali e locali, senza alcun intervento finanziario della Comunità.
12. Occorre precisare che la costituzione di un GECT non infirma la responsabilità finanziaria delle autorità regionali e locali, come pure quella degli Stati membri, né per quanto riguarda la gestione dei fondi comunitari né per quanto attiene ai fondi nazionali.
13. È opportuno precisare che i poteri che un'autorità regionale e locale esercita in quanto autorità pubblica, segnatamente i poteri di polizia e di regolamentazione, non possono essere oggetto di una convenzione.
14. È necessario che il GECT stabilisca i propri statuti e si doti di propri organi nonché di norme in materia di bilancio e di esercizio della responsabilità finanziaria.
15. Le condizioni della cooperazione territoriale dovrebbero essere create conformemente al principio di sussidiarietà sancito nell'articolo 5 del trattato. In conformità del principio di proporzionalità, enunciato nello stesso articolo, il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento dei suoi obiettivi, il ricorso al GECT rimanendo facoltativo, nel rispetto dell'ordine costituzionale di ciascuno Stato membro.

⁶⁰ Cfr. pag. 25 della presente Gazzetta ufficiale.

⁶¹ Cfr. pag. 1 della presente Gazzetta ufficiale.

16 L'articolo 159, terzo comma, del trattato non consente di far rientrare entità di paesi terzi nella legislazione basata su detto articolo. L'adozione di una misura comunitaria che consente di istituire un GECT non esclude, tuttavia, la possibilità che entità di paesi terzi partecipino ad un GECT costituito in conformità del presente regolamento qualora la legislazione del paese terzo o gli accordi tra Stati membri e paesi terzi lo consentano,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

ART. 1

Natura di un GECT

1. Un gruppo europeo di cooperazione territoriale, di seguito denominato «GECT», può essere costituito sul territorio della Comunità alle condizioni e secondo gli accordi previsti dal presente regolamento.
2. L'obiettivo di un GECT è facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, di seguito denominata «cooperazione territoriale» tra i suoi membri di cui all'articolo 3, paragrafo 1, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale.
3. Un GECT ha personalità giuridica.
4. Un GECT gode in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto Stato membro. Esso può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio.

ART. 2

Diritto applicabile

1. Un GECT è disciplinato:
 - a) dal presente regolamento;
 - b) ove espressamente autorizzato dal presente regolamento, dalle disposizioni della convenzione e degli statuti di cui agli articoli 8 e 9;
 - c) nel caso di materie non disciplinate, o disciplinate solo parzialmente, dal presente regolamento, dal diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale.

Laddove ai sensi del diritto comunitario o del diritto internazionale privato sia necessario stabilire quale legislazione disciplini gli atti di un GECT, il GECT è trattato come un'entità dello Stato membro in cui ha la sede sociale.

2. Se uno Stato membro comprende più entità territoriali aventi norme proprie in materia di diritto applicabile, il riferimento al diritto applicabile di cui al paragrafo 1, lettera c) include la legislazione di tali entità, tenuto conto della struttura costituzionale dello Stato membro interessato.

ART. 3

Composizione di un GECT

1. Un GECT è composto da membri, entro i limiti delle loro competenze a norma della legislazione nazionale, che appartengono a una o più delle seguenti categorie:

- a) Stati membri;
- b) autorità regionali;
- c) autorità locali;
- d) organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.⁶²

Le associazioni composte di organismi che appartengono ad una o più di tali categorie possono parimenti essere membri.

2. Un GECT è composto da membri situati nel territorio di almeno due Stati membri.

ART. 4

Istituzione di un GECT

1. La decisione di istituire un GECT è adottata su iniziativa dei membri potenziali.

2. Ciascun membro potenziale:

- a) notifica allo Stato membro in virtù della cui legislazione è stato costituito l'intenzione di partecipare a un GECT; e b) invia a tale Stato membro una copia della convenzione e degli statuti proposti di cui agli articoli 8 e 9.

3. A seguito della notifica a norma del paragrafo 2 da parte di un membro potenziale, lo Stato membro interessato approva, tenuto conto della sua struttura costituzionale, la partecipazione al GECT del membro potenziale, a meno che ritenga che tale partecipazione non sia conforme al presente regolamento o alla legislazione nazionale, anche per quanto concerne i poteri e doveri del membro potenziale, o che tale partecipazione non sia giustificata per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico di detto Stato membro. In tal caso, lo Stato membro motiva il proprio rifiuto.

In linea di massima lo Stato membro decide entro tre mesi dalla ricezione di una domanda ammissibile a norma del paragrafo 2.

Nel decidere in merito alla partecipazione di un membro potenziale al GECT, gli Stati membri possono applicare le norme nazionali.

4. Gli Stati membri designano le autorità competenti a ricevere le notifiche e i documenti di cui al paragrafo 2.

⁶² GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 2083/2005 della Commissione (GU L 333 del 20.12.2005, pag. 28).

5. I membri approvano la convenzione di cui all'articolo 8 e gli statuti di cui all'articolo 9 garantendo la coerenza con l'approvazione degli Stati membri di cui al paragrafo 3 del presente articolo.

6. Eventuali modifiche della convenzione e modifiche sostanziali degli statuti sono approvate dagli Stati membri secondo la procedura di cui al presente articolo. Modifiche sostanziali degli statuti sono quelle comportanti, direttamente o indirettamente, una modifica della convenzione.

ART. 5

Ottenimento della personalità giuridica e pubblicazione nella Gazzetta ufficiale

1. Gli statuti di cui all'articolo 9 e le eventuali successive modifiche degli stessi sono registrati e/o pubblicati conformemente alla legislazione nazionale applicabile nello Stato membro nel quale il GECT ha la sede sociale. Il GECT ottiene la personalità giuridica il giorno della registrazione o della pubblicazione, a seconda di quale si verifichi per prima. I membri informano gli Stati membri interessati e il Comitato delle regioni della convenzione e della registrazione e/o pubblicazione degli statuti.

2. Il GECT garantisce che, entro dieci giorni lavorativi dalla registrazione e/o dalla pubblicazione degli statuti, sia trasmessa all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee una richiesta di pubblicazione di un avviso nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea che annunci l'istituzione del GECT e indichi la denominazione, gli obiettivi, i membri e la sede sociale.

ART. 6

Controllo della gestione dei fondi pubblici

1. Il controllo della gestione dei fondi pubblici da parte di un GECT è organizzato dalle autorità competenti dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale. Lo Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale designa l'autorità competente per l'espletamento di tale compito prima di approvare la partecipazione al GECT a norma dell'articolo 4.

2. Laddove richiesto dalla legislazione nazionale degli altri Stati membri interessati, le autorità dello Stato membro in cui un GECT ha la sede sociale concludono accordi affinché le competenti autorità degli altri Stati membri interessati eseguano i controlli sul loro territorio per gli atti del GECT eseguiti in tali Stati membri e si scambino tutte le opportune informazioni.

3. Tutti i controlli sono effettuati conformemente a norme di audit internazionalmente riconosciute.

4. Nonostante i paragrafi 1, 2 e 3, qualora i compiti di un GECT di cui all'articolo 7, paragrafo 3, primo o secondo comma, riguardino azioni cofinanziate dalla Comunità, si applica la legislazione pertinente relativa al controllo dei fondi versati dalla Comunità.

5. Lo Stato membro nel quale un GECT ha la sede sociale informa gli altri Stati membri interessati di eventuali difficoltà incontrate durante i controlli.

ART. 7**Compiti**

1. Un GECT esegue i compiti assegnatigli dai suoi membri in conformità del presente regolamento. I compiti sono definiti dalla convenzione approvata dai suoi membri, conformemente agli articoli 4 e 8.
2. Un GECT agisce nell'ambito dei compiti affidatigli, che si limitano all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale e sono determinati dai suoi membri partendo dal presupposto che tutti i compiti devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale.
3. In particolare, i compiti dei GECT si limitano essenzialmente all'attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e/o del Fondo di coesione.

Un GECT può realizzare altre azioni specifiche di cooperazione territoriale tra i loro membri e nell'ambito dell'obiettivo di cui all'articolo 1, paragrafo 2, con o senza contributo finanziario della Comunità.

Gli Stati membri possono limitare i compiti che i GECT possono svolgere senza un contributo finanziario della Comunità. Tuttavia, tali compiti ricomprendono almeno le attività di cooperazione di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1080/2006.

4. I compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera.
5. I membri di un GECT possono decidere all'unanimità di demandare a uno dei membri l'esecuzione dei compiti del GECT.

ART. 8**Convenzione**

1. Un GECT è oggetto di una convenzione conclusa all'unanimità dai suoi membri conformemente all'articolo 4.
2. La convenzione precisa:
 - a) la denominazione del GECT e della sede sociale; quest'ultima si trova in uno Stato membro in virtù della cui legislazione è costituito almeno uno dei membri del GECT;
 - b) l'estensione del territorio in cui il GECT può eseguire i suoi compiti;
 - c) l'obiettivo specifico e i compiti specifici del GECT, la sua durata e le condizioni del suo scioglimento;
 - d) l'elenco dei membri del GECT;
 - e) il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale;

- f) gli opportuni accordi di riconoscimento reciproco, anche per il controllo finanziario; e
- g) le procedure di modifica della convenzione, che devono rispettare gli obblighi di cui agli articoli 4 e 5.

ART. 9**Statuti**

1. Gli statuti di un GECT sono adottati sulla base della convenzione dai suoi membri che deliberano all'unanimità.
2. Gli statuti di un GECT contengono, almeno, tutte le disposizioni della convenzione unitamente a quanto segue:
 - a) le modalità di funzionamento degli organi del GECT e le loro competenze, nonché il numero di rappresentanti dei membri negli organi pertinenti;
 - b) le procedure decisionali del GECT;
 - c) la lingua o le lingue di lavoro;
 - d) gli accordi di funzionamento, segnatamente per quanto riguarda la gestione del personale, le procedure di assunzione e la natura dei contratti del personale;
 - e) gli accordi per il contributo finanziario dei membri e le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio, comprese quelle relative alle questioni finanziarie, relativamente a ciascun membro del GECT in relazione a quest'ultimo;
 - f) gli accordi riguardanti la responsabilità dei membri, di cui all'articolo 12, paragrafo 2;
 - g) le autorità responsabili della designazione di un organismo indipendente di audit esterno; e
 - h) le procedure di modifica degli statuti, che devono rispettare gli obblighi di cui agli articoli 4 e 5.

ART. 10**Organizzazione di un GECT**

1. Un GECT ha almeno i seguenti organi:
 - a) un'assemblea costituita dai rappresentanti dei suoi membri;
 - b) un direttore, che rappresenta il GECT e che agisce per conto di questo.
2. Gli statuti possono prevedere altri organi, aventi competenze chiaramente definite.
3. Un GECT è responsabile degli atti dei suoi organi nei confronti dei terzi, anche quando tali atti non rientrano tra i compiti del GECT.

ART. 11**Bilancio**

1. Un GECT redige un bilancio annuale, adottato dall'assemblea, contenente, in particolare, una componente relativa ai costi di funzionamento e, se necessario, una componente operativa.

2. La redazione dei conti, compresi, ove necessario, il rapporto annuale che li accompagna, nonché il loro audit e la loro pubblicità, è disciplinata conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c).

ART. 12

Liquidazione, insolvenza, cessazione dei pagamenti e responsabilità

1. Per quanto concerne la liquidazione, l'insolvenza, la cessazione dei pagamenti e procedure analoghe, un GECT è disciplinato dal diritto dello Stato membro in cui ha la sede sociale, salvo se diversamente previsto ai paragrafi 2 e 3.

2. Un GECT è responsabile dei suoi debiti, qualsiasi sia la loro natura.

Qualora le attività di un GECT siano insufficienti a coprire le passività, i suoi membri sono responsabili dei debiti del GECT qualunque sia la loro natura, e la quota di ciascun membro è fissata in funzione del suo contributo, salvo che la legislazione nazionale a norma della quale si è costituito il membro escluda o limiti la responsabilità di quest'ultimo. Gli accordi di detto contributo sono fissati negli statuti.

Nel caso in cui almeno un membro di un GECT abbia responsabilità limitata in virtù del diritto nazionale a norma del quale si è costituito, anche gli altri membri possono limitare la loro responsabilità negli statuti.

I membri possono stabilire negli statuti che saranno responsabili anche una volta cessata la loro adesione al GECT per gli obblighi derivanti dalle attività svolte dal GECT quando ne erano membri.

La denominazione di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata include la locuzione «a responsabilità limitata».

La pubblicità della convenzione, degli statuti e dei conti di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata è almeno uguale a quella richiesta per un altro tipo di entità giuridica i cui membri abbiano responsabilità limitata costituita a norma del diritto dello Stato membro nel quale il GECT ha la sede sociale.

Uno Stato membro può proibire la registrazione sul suo territorio di un GECT i cui membri hanno responsabilità limitata.

3. Senza pregiudizio della responsabilità finanziaria degli Stati membri in relazione ai fondi strutturali e/o di coesione assegnati a un GECT, in virtù del presente regolamento non incombe alcuna responsabilità finanziaria agli Stati membri nei confronti di un GECT di cui non sono membri.

ART. 13

Interesse pubblico

Qualora un GECT svolga attività contrarie alle disposizioni di uno Stato membro in materia di ordine pubblico, pubblica sicurezza, salute pubblica o moralità pubblica, o contrarie all'interesse pubblico di uno Stato membro, un organo competente di tale Stato membro può vietare tali attività nel suo territorio o chiedere ai membri costituitisi a norma della

legislazione di detto Stato membro di recedere da tale GECT, se quest'ultimo non cessa di svolgere le attività in questione.

Tali divieti non costituiscono un mezzo di restrizione arbitraria o occulta della cooperazione territoriale tra i membri del GECT. La decisione di tale organo può formare oggetto di ricorso davanti ad un'autorità giudiziaria.

ART. 14

Scioglimento

1. Nonostante le disposizioni concernenti lo scioglimento previste dalla convenzione, su richiesta di un'autorità competente avente un legittimo interesse, l'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente di uno Stato membro in cui un GECT ha la sede sociale ordina lo scioglimento di un GECT qualora questo non soddisfi più le condizioni previste nell'articolo 1, paragrafo 2, o nell'articolo 7, oppure in particolare qualora l'attività del GECT esuli dai compiti di cui all'articolo 7. L'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente informa di ogni richiesta di scioglimento di un GECT tutti gli Stati membri ai sensi delle cui legislazioni si sono costituiti i membri.

2. L'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente possono accordare al GECT un periodo di tempo per correggere la situazione. Qualora il GECT non vi riesca entro il termine accordato, l'organo giurisdizionale competente o l'autorità competente ordinano la sua liquidazione.

ART. 15

Competenza giurisdizionale

1. I terzi che si ritengono lesi da atti od omissioni di un GECT sono legittimati a far valere i propri diritti in via giudiziaria.

2. Salvo altrimenti disposto dal presente regolamento, alle controversie che coinvolgono un GECT si applica la normativa comunitaria in materia di competenza giurisdizionale. Nei casi non previsti da tale normativa comunitaria, l'organo giurisdizionale competente per la composizione della controversia è un organo giurisdizionale dello Stato membro in cui il GECT ha sede sociale.

L'organo giurisdizionale competente per la composizione delle controversie in relazione all'articolo 4, paragrafi 3 e 6, e all'articolo 13 è un organo giurisdizionale dello Stato membro la cui decisione è impugnata.

3. Nessuna disposizione del presente regolamento impedisce ai cittadini di esercitare i loro diritti costituzionali nazionali di ricorso contro organismi pubblici membri di un GECT riguardo a:

- a) decisioni amministrative su attività che il GECT svolge;
- b) accesso a servizi nella loro lingua; e
- c) accesso alle informazioni.

In tali casi gli organi giurisdizionali competenti sono quelli dello Stato membro in virtù della cui costituzione sorge il diritto di ricorso.

ART. 16**Disposizioni finali**

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del presente regolamento.

Se richiesto a norma del diritto nazionale di uno Stato membro, quest'ultimo può stilare un elenco esauriente dei compiti che svolgono già i membri di un GECT, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, costituiti in virtù della sua legislazione, per quanto riguarda la cooperazione territoriale in detto Stato membro.

Lo Stato membro conseguentemente informa la Commissione e gli altri Stati membri di qualsiasi disposizione adottata a norma del presente articolo.

2. Gli Stati membri possono prevedere il pagamento di diritti connessi con la registrazione della convenzione e degli statuti; questi diritti non possono tuttavia essere superiori ai costi amministrativi che ne derivano.

ART. 17**Relazione e clausola di revisione**

Entro il 1° agosto 2011 la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto sull'attuazione del presente regolamento e proposte di modifica, se del caso.

ART. 18**Entrata in vigore**

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Esso è applicabile a decorrere dal 1° agosto 2007, eccetto l'articolo 16, che è applicabile a decorrere dal 1o agosto 2006.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Strasburgo, addì 5 luglio 2006.

Per il Parlamento europeo
Il presidente
J. BORRELL FONTELLES

Per il Consiglio
La presidente
P. LEHTOMÄKI

