

Ricerca su

"Le Regioni nel processo di integrazione europeo"

Draft paper su

LE RELAZIONI TRANSFRONTALIERE DELLE REGIONI

Sommario:

- 1) Introduzione.
- 2) Le norme internazionali in tema di cooperazione transfrontaliera tra le autorità locali: a) la Convenzione di Madrid del 1980 e la Carta dell'autonomia locale del 1985.
- 3) (Segue): b) le norme comunitarie.
- 4) L'attuazione delle norme internazionali nell'ordinamento interno italiano.
- 5) Il "potere estero" delle regioni nell'ordinamento italiano.
- 6) La prassi degli enti minori italiani in tema di rapporti transfrontalieri.
- 7) L'attività della Regione Friuli Venezia Giulia in tema di cooperazione con entità omologhe oltre frontiera.
- 8) Considerazioni conclusive.

Prof. A. de Guttry
Facoltà di Scienze Politiche
Università di Pisa

Ottobre 1989

1. Introduzione.

Nell'ambito dell'assetto istituzionale italiano dettato dalla Costituzione del 1948, la Regione viene intesa quale ente destinato a svolgere un ruolo essenzialmente (se non addirittura esclusivamente) all'interno dell'ordinamento italiano.

Già questa prima constatazione contribuisce a spiegare molte delle difficoltà incontrate dall'insieme delle Regioni italiane agli inizi degli anni 70, quando, cioè, si è proceduto al varo di una riforma istituzionale mediante la quale si è inteso dare attuazione al dettato costituzionale.

Per quello che qui interessa è ben presto emerso, con una certa chiarezza, che in molti casi e per molte questioni, l'attività esercitata dalle Regioni presentava stretti collegamenti ed implicazioni con la realtà (economica, sociale, politica ecc.) esistente al di là (sia esso territorio nazionale o straniero) della sfera di competenza geografica della regione.

Questa consapevolezza si è andata rafforzando in misura consistente al momento del rafforzamento da un lato, del processo di integrazione economica e commerciale dell'Europa occidentale e, dall'altro lato, del processo di distensione Est-Ovest che ha permesso di rendere sempre più permeabili le frontiere considerate ormai come semplice segno di distinzione (e non più di separazione (1)) tra enti sovrani distinti.

Tale tendenza di far divenire le aree di frontiera realtà di scambi intensi e di proficuo sviluppo economico, indubbiamente facilitata dalla nuova realtà internazionale, ha comportato quale conseguenza immediata - un'inevitabile interesse, da parte degli enti geograficamente interessati, a sperimentare forme di

cooperazione più intense sia a livello istituzionale sia a livello di singole tematiche.

Il rapido fiorire di iniziative di vario genere nelle aree di frontiera ha fatto sorgere nuovi problemi (fenomeno del transfrontalierato, questione ambientale, doppia imposizione fiscale, pianificazione territoriale, trasporti interregionali ecc.) spesso vertenti su materie di competenza delle Regioni (ex art. 117 della Costituzione).

Per affrontare correttamente e con successo tali nuove problematiche risultava, allora come oggi, indispensabile una più incisiva cooperazione tra i due enti territorialmente separati dalla linea di confine.

Ciò ha, quindi, indotto le Regioni italiane a svolgere un ruolo più attivo sul piano delle relazioni transfrontaliere.

In questa sede si intende ricostruire proprio l'insieme delle norme di diritto internazionale e di diritto interno italiano che disciplinano l'attività transfrontaliera delle Regioni italiane. Alla luce dei risultati di questa indagine si procederà ad esaminare l'attività internazionale della Regione Friuli Venezia Giulia e ad individuare eventuali prospettive di allargamento di questo settore di attività.

2. Le norme internazionali in tema di cooperazione transfrontaliera tra le autorità locali: a) la Convenzione di Madrid del 1980 e la Carta dell'autonomia locale del 1985.

Lo strumento base nel quale sono codificate le norme internazionali che qui rilevano è la Convenzione quadro di Madrid del

21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali.

La Convenzione opera in un settore considerato tradizionalmente come rientrante nella sfera di dominio riservato, e cioè in quell'ambito di competenza che gli Stati hanno a lungo strenuamente difeso contro qualsiasi interferenza straniera. Ne consegue che la portata della Convenzione non poteva che essere limitata, almeno per certi aspetti: essa, ad esempio, non introduce alcuna modifica alla ripartizione di competenze tra Stato centrale e autonomie locali prevista all'interno dei singoli ordinamenti giuridici.

L'importanza della Convenzione, ciò nonostante, può essere apprezzata sotto i seguenti profili:

- a) essa indubbiamente costituisce uno stimolo per gli Stati affinché rendano possibili e più semplici le relazioni transfrontaliere dei loro enti minori;
- b) essa introduce un preciso divieto a carico degli Stati di rendere, a partire dal momento della ratifica della Convenzione, più restrittive le disposizioni interne che disciplinano le attività transfrontaliere delle proprie autonomie locali.

Fanno parte integrante della Convenzione cinque modelli di accordi interstatali e sei modelli di accordi, statuti e contratti da concludere tra le autorità locali. Per una migliore comprensione del sistema introdotto dall'Accordo di Madrid bisogna precisare che se le autorità locali non hanno già, sotto il profilo costituzionale interno, un preciso potere estero, questo potrà essere loro riconosciuto solo sulla base di specifici accordi interstatali conclusi nell'ambito della Convenzione di Ma-

drid.

In altri termini, perchè la Regione Friuli-Venezia Giulia o gli altri enti territoriali minori possano concretamente esercitare attività transnazionali è necessario (anzi, conditio sine qua non) che l'Italia abbia stipulato un accordo con gli Stati limitrofi interessati al fine di individuare, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, l'ambito di competenza attribuito alle realtà locali.

In assenza di tale accordo quadro interstatuale le competenze delle autorità territoriali sono da determinarsi facendo esclusivo riferimento all'ordinamento interno dello Stato cui esse appartengono.

Meritevole di segnalazione, peraltro, è il fatto che possono divenire membri della Convenzione del 1980 non solo gli Stati membri del Consiglio d'Europa ma anche quelli "terzi" che siano invitati a divenirne parti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, secondo la procedura indicata all'art. 10 della Convenzione stessa.

Il Consiglio d'Europa, promotore principale della Convenzione di Madrid, ha continuato ad occuparsi - anche con il trascorrere degli anni - delle problematiche collegate con le autonomie locali.

In particolare qui rileva ancora ricordare che nel 1985, dopo una lunga e faticosa fase negoziale, è stata firmata la Carta dell'autonomia locale, un vero e proprio accordo internazionale che si propone - in linea con la Convenzione di Madrid - di allargare il processo di regionalizzazione in Europa attraverso una migliore definizione delle competenze di questi enti locali.

L'aspetto che qui rileva è quello codificato nell'art. 9 (iii) della Carta in virtù del quale

"Les collectivités locales sont habilitées à s'associer avec les collectivités d'autre pays, ainsi qu'il est prévu notamment par la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales".

Tale disposizione conferma in pieno l'orientamento consolidatosi in seno al Consiglio d'Europa di rafforzare il regionalismo e di riempire quest'ultimo di precisi contenuti.

In verità è da segnalare che a questa linea di tendenza del Consiglio d'Europa si contrappone un atteggiamento per lo meno ambiguo degli Stati membri. Questi ultimi, infatti, non hanno dimostrato particolare interesse a vincolarsi alla Convenzione in esame: ad oggi solo nove Stati (Austria, Cipro, Danimarca, Repubblica federale tedesca, Liechtenstein, Lussemburgo, Norvegia, Spagna e Svezia) hanno proceduto alla sua ratifica. Di conseguenza la Convenzione è entrata in vigore solo il 1° settembre 1988.

3. (Segue): b) Le norme comunitarie.

L'attivismo del Consiglio d'Europa in tema di regionalizzazione non poteva non influenzare la stessa Comunità Europea che prevede, statutariamente, una competenza delle istituzioni di Bruxelles in tema di politica regionale.

In questi ultimi anni sono stati fatti passi significativi

tanto nella direzione dello sviluppo quantitativo e qualitativo della politica regionale della Comunità (al fine di garantire uno sviluppo equilibrato ed omogeneo di tutto il territorio comunitario) quanto nella direzione di coinvolgere in maniera più avvincente le regioni nel processo decisionale comunitario relativo ai temi di interesse delle autonomie locali.

Ai fini di questo studio risultano particolarmente interessanti le attività in seno alle istituzioni comunitarie finalizzate ad allargare la sfera di "competenze estere" delle regioni, sia pure ai limitati fini dell'esercizio della cooperazione transfrontaliera interregionale.

A causa della particolare natura di quest'ultima problematica, è evidente che il Consiglio dei Ministri della CEE (così come la Commissione) hanno seguito un atteggiamento di prudenza per evitare di suscitare immediate reazioni nazionali basate sulla natura di "dominio riservato" della questione della ripartizione delle competenze tra Stato e Regione.

Maggiore spazio di movimento aveva a propria disposizione il Parlamento Europeo che, per sua natura, è meno legato a certe logiche nazionali.

Di conseguenza il Parlamento Europeo ha discusso e poi adottato una serie diversificata di atti tutti miranti ad un allargamento della regionalizzazione della Comunità.

In questo ambito tre sono i documenti che risultano decisivi ai nostri fini: si tratta della Risoluzione del PE sulla politica regionale comunitaria con riguardo alle regioni situate alle frontiere interne della Comunità (2), della Risoluzione sulla politica regionale della Comunità e il ruolo delle regioni, adotta-

ta dal PE il 18 novembre 1988 (3) nonché della Carta comunitaria della regionalizzazione adottata sotto forma di allegato alla Risoluzione da ultimo citata.

Nella sua Risoluzione del 1976 il PE propone, tra le altre cose, la creazione di "consorzi regionali europei" aventi quale compito principale quello di creare nel territorio degli enti consorziati una zona a struttura economica, sociale e culturale equilibrata, in particolare mediante:

- l'elaborazione di programmi propri e la formulazione di pareri sui progetti di programmazione nazionale;
- il coordinamento nell'attuazione di provvedimenti nazionali;
- la gestione autonoma delle questioni amministrative regionali ad esso devolute;
- la partecipazione, nelle varie forme, ai progetti comunali o regionali rispondenti agli obiettivi del benessere comune o del soddisfacimento dei bisogni collettivi in tutti i settori la cui competenza spetti agli enti consorziati in via originaria, in virtù di una delega, o nei settori affidati ad essi per esecuzione.

Nella Risoluzione del 1988 il PE ha sottolineato, in particolare, che la regionalizzazione deve ispirarsi, tra gli altri, al seguente principio base:

"..b) partecipazione delle regioni, quali soggetti attivi, alla cooperazione transfrontaliera, soprattutto su scala interregionale" (corsivo nostro).

Nella Carta delle regionalizzazioni la questione viene affrontata in modo ancora più dettagliato nel Capitolo V dedicato alla cooperazione transfrontaliera interregionale. Dopo aver ribadito che

"Gli Stati membri della Comunità europea e le loro regioni promuoveranno la cooperazione transfrontaliera a tutti i livelli, e soprattutto su scala interregionale, conformandosi agli orientamenti delle istituzioni comunitarie",

viene infatti precisato che

"Nel rispetto della ripartizione interna delle competenze gli Stati si impegnano a consentire e a favorire la cooperazione transfrontaliera tra gli enti regionali dei vari Stati membri nei campi di loro competenza, cooperazione da intendere nel senso di relazioni di vicinanza e non come relazioni esterne" (corsivo nostro).

Quest'ultima precisazione contenuta nella Carta sulla regionalizzazione adottata dal PE è assai importante anche perché tenta di introdurre, per gli scopi che risultano immediatamente percepibili, una separazione tra il concetto di "relazioni esterne" e quello di "relazioni di vicinanza". Tale distinzione,

peraltro, non trova, almeno per il momento, significativi consensi nel campo del diritto internazionale.

L'importanza di coinvolgere maggiormente le regioni sui problemi frontaliere è sottolineata anche nel Regolamento CEE n. 1787/84 del 19 giugno 1984 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (4), il cui art. 1(3) espressamente dispone che

"Per quanto riguarda le regioni frontaliere interne alla Comunità, gli Stati membri interessati cercano di assicurare, nell'ambito delle loro relazioni bilaterali, un coordinamento transfrontaliero dello sviluppo regionale con i mezzi ed ai livelli che ritengano di comune accordo adeguati e, in tale contesto, cercano di favorire la cooperazione tra le istanze regionali e locali interessate" (corsivo nostro).

In conclusione si può affermare che anche in seno alle CE la questione dell'allargamento delle competenze regionali al settore delle relazioni transfrontaliere sta incontrando forti consensi di natura politica che trovano felice espressione e manifestazione nelle Risoluzioni del PE. Queste, peraltro, non sono vincolanti.

Perché questa tendenza, quindi, abbia conseguenze pratiche è inevitabile che gli Stati (o meglio, i Governi centrali) vi si adeguino procedendo all'adozione degli indispensabili provvedimenti interni di modifica dello status quo. La costante pressione

del PE può, evidentemente, garantire un utile incoraggiamento e supporto a questo processo di revisione degli ordinamenti regionali esistenti.

4. L'attuazione delle norme internazionali nell'ordinamento interno italiano.

La diplomazia italiana ha svolto un ruolo importante nel corso della negoziazione degli accordi internazionali citati in precedenza. La loro firma ha, quindi, messo in moto il meccanismo per la loro esecuzione ed attuazione all'interno dell'ordinamento italiano, con risultati decisamente meritevoli di attenzione in questa sede.

Alla Convenzione di Madrid è stata data esecuzione (e, contemporaneamente, ne è stata autorizzata la ratifica da parte del Presidente della Repubblica) con la Legge 19 novembre 1984 n. 948 (5). Questa legge contiene, però, anche alcune norme di concreta attuazione degli obblighi internazionali stipulati dall'Italia.

Anzitutto, l'art. 3 precisa che la conclusione degli accordi e delle intese tra gli enti minori 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 ed intese".

Tale disposizione, in verità, si limita a ribadire quanto già espressamente previsto all'art. 3 par. 2 della Convenzione di Madrid. Questa ripetizione, quindi, deve essere interpretata quale espressione della precisa volontà dello Stato di non consentire alcun allargamento delle competenze degli enti minori sulla base esclusiva delle norme della Convenzione di Madrid.

Come se ciò non bastasse, poi, l'art. 5 precisa che anche dopo la stipulazione di convenzioni interstatali ai sensi del precedente art. 3, gli accordi da stipularsi dalle autorità locali italiane

"devono essere adottati previa intesa col Governo che può, all'uopo, delegare per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato".

Se ne deve dedurre che non è sufficiente la stipula di accordi bilaterali tra gli Stati interessati per dare avvio all'attività estera, sia pure limitata ratione materiae, delle autonomie locali italiane essendo, invece, necessaria anche la previa intesa del Governo rispetto ai singoli accordi che l'autorità locale ritenga di voler stipulare con omologhi oltre frontiera.

Questa specie di nulla osta governativo non risulta invece necessario, almeno sulla base di un'interpretazione letterale della norma, nell'ipotesi in cui gli enti minori preferiscano concludere delle semplici "intese" con le realtà territoriali di Stati limitrofi.

L'art. 4 della L. n. 948, poi, individua gli enti che in

Italia possono stipulare gli accordi e le intese previste dalla Convenzione di Madrid: questi sono 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 che non siano direttamente confinanti con gli Stati esteri è di 25 KM dalla frontiera. In altre parole, sono legittimati a stipulare accordi e intese, sempreché vi siano tutti i presupposti oggettivi e soggettivi, gli enti enumerati all'art. 4 a condizione che a) il loro territorio confini con uno Stato estero o che b) il territorio di loro competenza si estenda nell'ambito di una fascia di 25 Km calcolata a partire dalla linea di frontiera.

L'altra norma rilevante ai fini di cui al presente studio è l'art. 6 secondo cui

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

Ad oggi non risultano ancora stipulati accordi interstatali tra il Governo italiano e quello di Stati limitrofi: ciò rende, di fatto, inapplicabili le disposizioni della Convenzione di Madrid salvo per ciò che concerne i limitati effetti obbligatori che la Convenzione produce automaticamente (clausola di stand-still ecc.).

A questo proposito può forse risultare utile ricordare che, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa così come il PE

nella propria Risoluzione del 18 novembre 1988 sulla politica regionale della Comunità ed il ruolo delle regioni abbiano ripetutamente invitato gli Stati non solo a ratificare la Convenzione del 1980 ma anche "ad utilizzare pienamente tale quadro giuridico".

Avendo tutti gli Stati confinanti con l'Italia (tranne la Jugoslavia) ratificato la Convenzione di Madrid si può ipotizzare che la mancata stipulazione da parte degli Stati di accordi internazionali sia da collegarsi a considerazioni politiche più che a difficoltà di tipo formale.

E' questa una annotazione che deve essere tenuta in adeguata considerazione nell'individuazione delle prospettive future delle relazioni transfrontaliere delle autonomie locali in Italia ma anche in Europa occidentale.

Per ciò che concerne, invece, l'altro accordo internazionale, e cioè la Carta dell'Autonomia locale del 1985, l'Italia non ha ancora proceduto alla sua ratifica. In considerazione della natura dell'Accordo e della delicatezza della materia su cui esso verte, è lecito immaginare che sarà necessario attendere ancora del tempo prima che si arrivi alla sua ratifica.

5. Il "potere estero" delle regioni nell'ordinamento italiano.

Dopo aver ricostruito il quadro delle norme internazionali in tema di relazioni transfrontaliere degli enti minori, conviene ora procedere ad un esame della normativa interna rilevante. Ciò che ci si propone in questo paragrafo è di descrivere la complessa normativa italiana che disciplina il c.d. "potere estero" del-

le regioni, inteso in questa sede come il potere degli enti minori di intrattenere rapporti con enti similari oltre frontiera o di stipulare con essi accordi ed intese. L'indagine è più complicata di quello che potrebbe sembrare in un primo momento, dovendo essa estendersi alla ricostruzione non solo delle norme di leggi o di regolamenti ma anche di numerose circolari, spesso in contrasto tra loro, emanate dalle autorità centrali.

Norma fondamentale nell'intera materia è costituita dall'art. 4 del DPR 24/7/1977 n. 616 il cui secondo comma attribuisce alle regioni la possibilità di svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza previa "intesa" con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento emanati dal Governo stesso.

Tale indirizzo e coordinamento è stato predisposto mediante il DPCM 11 marzo 1980, in virtù del quale viene disciplinato in tutti i dettagli il concreto esercizio di queste "attività promozionali" da parte delle regioni.

Il problema di fondo, invero, è dato dalla mancata definizione del concetto di "attività promozionali": ciò ha provocato il diffondersi di una prassi, spesso disorganica e contraddittoria, basata proprio sulla flessibilità della nozione di esame.

D'altronde più di una circolare emanata negli anni più recenti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri contribuisce a rendere per lo meno confuso l'intero quadro.

Ad esempio, la Circolare del 16/2/1984 n. 1132 ha legittimato il libero svolgimento delle attività di "informazione e studio" dei consiglieri regionali, comprendendosi in questa attività anche le visite alle comunità di connazionali residenti all'este-

ro. Un'altra circolare, opportunamente citata anche dal Guizzi nel suo recente saggio pubblicato sulla rivista **Quaderni Regionali** del 1989, la Presidenza del Consiglio sottolinea la necessità del coordinamento governativo per quanto riguarda le attività regionali inerenti gli scambi di tipo commerciale con la Repubblica Popolare Cinese. In tal modo, peraltro, l'autorità centrale viene a riconoscere, sia pure indirettamente, una competenza regionale nel settore del commercio estero, in evidente contrasto con quanto si può ricavare sul piano strettamente normativo dall'art. 117 della Costituzione.

Sulla base del contenuto delle norme ora richiamate si può concludere, provvisoriamente, che le regioni italiane, nell'ambito del più ampio quadro delle relazioni esterne, sono autorizzate a svolgere solo "attività promozionali" relative alle materie di loro competenza e ciò esclusivamente previa "intesa" con il Governo.

La normativa interna, per essere apprezzata in tutta la sua portata, deve essere analizzata anche alla luce di alcune significative sentenze della Corte Costituzionale che, sul tema, ha contribuito a rendere, rispettosamente parlando, ancora più confuso ed incerto il già complesso quadro normativo.

La nostra C.C., invero, aveva rappresentato a lungo un vero e proprio "baluardo" contro i tentativi delle Regioni di allargare le proprie competenze al settore dei rapporti transfrontalieri.

In verità, in questi ultimi anni anche la C.C. ha avuto occasione, forse anche sotto la forte spinta regionalista, di modificare la propria posizione nelle sentenze 179/1987, 737/1988 e 739/1988.

Nella prima delle tre sentenze citate è stato identificato e ricostruito sul piano teorico un settore di attività delle regioni, schematicamente definito come "attività di mero rilievo internazionale", che si contrapporrebbe, nell'opinione della Consulta, all'attività promozionale in senso lato (di cui al DPR 616) e all'attività di stipulazione di accordi veri e propri.

In tale nuovo settore la C.C. intende far rientrare

"alcune attività di vario contenuto congiuntamente compiute dalle Regioni italiane e da altri (di norma omologhi) organismi esteri, aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il processo culturale o economico, in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte".

Attraverso tali attività, secondo la CC, le Regioni

"non pongono in essere veri accordi nè assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità dello Stato",

ma si limitano a prevedere

"lo scambio di informazioni utili ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure, ancora ad enunciare analoghi intenti ed aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la realizzazione mediante atti propri, o, al più, mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali".

Peranto, conclude la Corte

"non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità di tali attività, per le quali può essere accolta la denominazione, proposta dalla dottrina, di 'attività di mero rilievo internazionale delle regioni'".

La tendenza della Corte sembra essere, in sostanza, quella di privilegiare il dato formale dell'avvenuta informazione al Governo (con la conseguente possibilità, per quest'ultimo, di poter bloccare eventuali iniziative che si ponessero in contrasto o recassero pregiudizio agli interessi politici ed economici nazionali, alla difesa, all'ordine ed alla sicurezza pubblica).

Questo orientamento della CC si è spinto, nelle sentenze più recenti, sino al punto da non escludere la possibilità di annoverare tra le attività di "mero rilievo internazionale" anche la stipulazione di accordi veri e propri, magari a basso contenu-

to normativo, della cui natura e sostanza sia stato anticipatamente informata l'autorità governativa e semprechè, evidentemente, quest'ultima non abbia opposto il proprio veto alla conclusione di quello specifico accordo.

6. La prassi degli enti minori italiani in tema di rapporti transfrontalieri.

A questo punto dell'indagine diviene interessante verificare, passando da un piano eminentemente teorico ad un piano prevalentemente concreto, quale sia stato, in linea generale, il concreto atteggiamento delle regioni italiane riguardo al problema in esame.

Come era logico prevedere, la tendenza regionale di cercare di allargare i confini delle proprie competenze si è fatta ben presto sentire anche nel settore delle "attività estere".

D'altronde, nel paragrafo introduttivo si è già avuto occasione di sottolineare i numerosi motivi (e, tra questi, in modo prioritario, l'internazionalizzazione della vita politica, economica, finanziaria, istituzionale ecc.) che contribuiscono a spiegare questo nuovo orientamento degli enti minori in Italia.

Prova ne siano la attiva partecipazione delle Regioni in organizzazioni quali L'Arge Alp, L'Alpen Adria, la COTRAO ecc. che si propongono di sviluppare concertazioni comuni tra gli enti di una determinata area geografica e di costituire una piattaforma nei confronti dei singoli Stati e, ove il caso, delle organizzazioni regionali.

Ma ancora più significativa appare la intensa attività di

alcune regioni tese a sviluppare e ad ampliare le relazioni bilaterali con le controparti di oltre confine. Altre volte, poi, l'attività estera si è concretizzata in accordi con altri enti omologhi aventi contenuto diverso (aiuto alla cooperazione, facilitazioni commerciali, dichiarazione politica ecc.).

Si possono così ricordare l'accordo di amicizia e collaborazione stipulato tra il Presidente della Regione Umbria e di quella di Potsdam nel 1973, l'accordo tra la Valle d'Aosta e la regione somala del Basso Scehelli, stipulato a Mogadiscio il 9 luglio 1976, l'accordo del 1976 tra il presidente della Regione Lombardia e della regione somala del Benadir nonché il Protocollo di amicizia e collaborazione stipulato ad Aosta il 4 settembre 1982 tra la Regione Valle d'Aosta e la regione francese della Franca Contea.

La C.C. è stata chiamata ripetutamente a pronunciarsi sulla validità di questi accordi: molte volte essa ne ha ravvisato l'illegittimità per mancato rispetto della procedura indicata dal DCPM del 1980 (relativo alla previa "intesa" con il Governo). Ma, come si è già avuto occasione di sottolineare, la Corte sembra propensa ad allargare i settori di competenza "estera" della Regione a condizione che venga scrupolosamente osservata, da parte di queste ultime, la procedura relativa alla "previa intesa" con il governo.

Nell'ultimo paragrafo, dedicato alle conclusioni, si tornerà sul problema qui in esame, onde verificare entro quali limiti possa, oggi, esplicarsi correttamente l'attività "estera" delle regioni italiane.

7. L'attività della Regione Friuli Venezia Giulia in tema di cooperazione con entità omologhe oltre frontiera.

L'art. 47 dello Statuto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, approvato con Legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963 dispone, al suo secondo comma che

"La Giunta regionale deve essere... consultata in relazione alla elaborazione di trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste".

Questa è l'unica norma che attribuisce una competenza -in verità assai limitata (trattandosi solo di un obbligo di consultazione)- in materia "estera" alla Regione Friuli Venezia Giulia. Evidentemente, però, alla Regione FVG si applicano tutte le norme individuate in precedenza al par. n. 5.

La regione Friuli Venezia Giulia, che è collocata in una posizione geografica strategicamente importantissima, confindando essa con l'Austria e la Jugoslavia, solo apparentemente, non è stata, ad oggi, molto attiva nel settore qui in esame.

Se si tralasciano le attività, prevalentemente di natura esecutiva ed attuativa, conferite alla Regione stessa nell'ambito del processo di attuazione degli Accordi di Osimo, e se si tralascia la partecipazione in organismi sovraregionali, potrebbero, infatti, sembrare assai rari i casi di attività della Regione svolte in collaborazione o cooperazione con enti omologhi oltre

frontiera e culminati in veri "accordi" o in "intese".

In verità, la valutazione dell'attività estera, intesa questa volta in senso lato, della Regione non può prescindere dalla constatazione della costante attenzione prestata dagli organi regionali alle tematiche estere, pur manifestandosi questa attenzione attraverso strumenti diversi dall'accordo o dalle intese con omologhi enti oltre confine.

In primo luogo si possono qui citare, a puro titolo esemplificativo, le recenti Leggi regionali
-27 luglio 1982, n. 47, Istituzione del servizio dell'emigrazione;

-2 luglio 1984, n. 22;

-31 gennaio 1986 n. 6, Norme per favorire il processo di integrazione europea e per l'attuazione dei programmi comunitari.

Significativa risulta essere, altresì, la L. 1 marzo 1988 n. 7, Ordinamento e organizzazione del Consiglio regionale, dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali, che prevede espressamente all'art. 65 l'istituzione di una "direzione regionale degli affari comunitari e dei rapporti esterni". Quest'ultimo servizio, in particolare

"a) cura in collaborazione con le altre strutture regionali interessate, le attività e gli adempimenti spettanti all'Amministrazione regionale, in attuazione dell'art. 1 della Legge 14 marzo 1977 n. 73 e successive modifiche ed integrazioni;

b) cura i rapporti con le Regioni alpine e

contermini e con le comunità ed organismi di cui alla legge regionale 27 luglio 1982 n. 47, attuando le relative iniziative regionali" (art. 68).

In secondo luogo merita ancora ricordare che la Regione Friuli Venezia Giulia si è dimostrata particolarmente attiva sul piano delle relazioni transfrontaliere, non solo nell'ambito delle diverse Comunità di lavoro (dove il contributo della Regione Friuli è risultato spesso decisivo) ma anche in sede di contatti bilaterali di vario genere che hanno indubbiamente permesso alla Regione stessa di definire un proprio ruolo autonomo.

8. Conclusioni.

Da quanto esposto in precedenza è possibile trarre alcune considerazioni conclusive e, al contempo, individuare alcune possibili ipotesi di lavoro per far fronte alla nuova realtà interna ed internazionale.

Anzitutto si deve dare atto della nuova tendenza della Corte Costituzionale in tema di rapporti transfrontalieri delle regioni, tendenza che pare oggettivamente più vicina al dettato ed allo spirito della Costituzione.

A questo punto spetterà alle Regioni utilizzare al massimo lo strumento individuato dalla Corte Costituzionale: pur dovendo rispettare puntigliosamente la procedura della "previa intesa" con il Governo, le Regioni potranno cioè svolgere una serie consistente di attività "di mero rilievo internazionale". Ove, poi,

il Governo dovesse negare il proprio assenso allo svolgimento di singole attività regionali rientranti nell'ambito di quelle ricordate in precedenza, la C.C. potrà sempre intervenire (così come è già intervenuta, per esempio, nella Sentenza n. 737 del 1988) qualora vengano sollevati conflitti di attribuzione.

In questo contesto merita ancora sottolineare che la linea di tendenza della C.C. sembra essere quella di estendere il concetto di "attività di mero rilievo internazionale delle Regioni" per ricompredervi, sostanzialmente, tutti quegli atti delle Regioni che "non pongono in essere veri accordi" né comportino "diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità dello Stato".

D'altronde, anche in dottrina erano stati autorevolmente avanzati dubbi circa la possibilità di qualificare quali accordi internazionali, disciplinati dal diritto internazionale, molte delle iniziative intraprese di recente da alcune Regioni italiane. E' stato, infatti, sottolineato che, tenuto conto delle circostanze, della natura delle parti, delle dichiarazioni ufficiali e dei testi sottoscritti, questi ultimi dovrebbero essere considerati quali intese prive "di carattere giuridico, che costituiscono una mera occasione per l'adozione di atti legislativi o amministrativi da parte delle regioni interessate e che, come tali, possono solo servire da punto di riferimento ai fini dell'interpretazione degli atti medesimi"(6).

Ove in futuro si intendesse procedere alla revisione dello Statuto della Regione FVG, questa nuova tendenza meriterebbe, forse, ^{di} essere adeguatamente codificata, così come andrebbe, probabilmente, ampliato il contenuto dell'attuale art. 47. A questo

proposito può risultare significativo ricordare a titolo comparatistico quanto prevede, espressamente, l'art. 40, comma primo, dello Statuto della Regione di Aragona, in virtù del quale

" La Comunidad Autonoma de Aragon podrá solicitar del Gobierno la celebracion de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Aragon y, en especial, los derivados de su situacion come region fronteriza"(7).

Il nuovo orientamento che è emerso, sia pure tra grandi difficoltà, grazie all'apporto decisivo della C.C. potrebbe, altresì, consentire di rilanciare l'idea, già fatta propria nel 1976 dal Parlamento europeo, di costituire euroconsorzi nell'ambito dei quali potrebbe essere disciplinata con maggiore chiarezza l'attività transfrontaliera delle regioni italiane(8).

Sempre nell'ottica comunitaria, de jure condendo, ci si può domandare se non siano ormai maturi i tempi per arrivare ad una normativa ad hoc per quelle regioni che presentino particolari specificità (ad esempio, Regioni a Statuto speciale, regioni frontaliere ecc.). Da un lato, infatti, in quasi tutti i paesi comunitari vi sono delle regioni (o altre suddivisioni amministrative simili) che presentano caratteristiche, dal punto di vista del loro ordinamento o del loro rapporto con lo stato centrale, del tutto peculiari e differenti rispetto ad altre entità omologhe.

Dall'altro lato, poi, vi sono regioni, quali ad esempio

quelle di confine (specie se il confine è quello di Stati non CEE) che hanno problemi comuni e distinti rispetto alle altre regioni.

In questo ambito meriterebbe, quindi, iniziare una riflessione più adeguata per individuare, anche e soprattutto nell'ordinamento comunitario, adeguate forme che consentano di evitare un'eccessiva ed ingiustificata uniformazione di realtà oggettivamente diverse.

Dovrebbero, pertanto, essere approfondite, tra le altre, problematiche quali a) quella di una possibile delega da parte della CEE ad esempio alla Regione FVG per dare concreta attuazione a norme di futuri Accordi CEE-Austria o CEE-Jugoslavia che siano di preminente interesse della Regione stessa (9) e b) quelle, come anticipato, collegate all'emanazione di un'apposita normativa comunitaria dedicata alle regioni aventi uno Statuto speciale o a quelle di confine (con Stati non CEE) che riconosca a queste entità uno status particolare in tema di relazioni transfrontaliere.

Si tratta di tematiche giuridiche e politiche del tutto nuove che, però, oggigiorno, sembrano essere mature per una più approfondita riflessione in dottrina, tra le forze politiche e anche tra le diverse istituzioni nazionali e comunitarie.

NOTE

- 1) Cfr. RONZITTI, I rapporti transfrontalieri delle Regioni, in Quaderni regionali, Numero 1-2, 1989, p. 95
- 2) G.U.C.E., C 293 del 13 dicembre 1976
- 3) G.U.C.E., C 326 del 19 dicembre 1986, p. 289
- 4) G.U.C.E., L 169 del 28 giugno 1984
- 5) Vedilo in G.U. n. 18 del 22 gennaio 1985, Suppl. Ord.
- 6) CONFORTI, Lezioni di diritto internazionale, III Edizione, Napoli 1987, p. 79.
- 7) Cfr. ultra CONDORELLI-SALERNO, Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1986, p. 388 s.
- 8) Cfr. ultra, sul punto, RONZITTI, op.ult. cit., p. 104 s.
- 9) Sullo strumento della delega alle Regioni per la definizione del testo di un accordo internazionale o la sua conclusione, nell'ordinamento italiano, vedi ultra CONDORELLI-SALERNO, op.ult.cit., p. 402.

1-32MA
9997
00 MAR. 1991
A