

Gli inserti di

Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI
E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

7

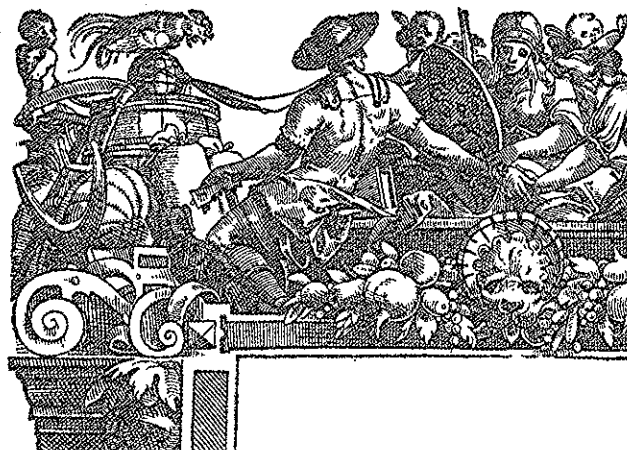
ANNO VII
LUGLIO 2005 N. 7
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO EG
20090 MIANORCHI ASSAGO
www.ipsoa.it



IPSOA SCUOLA D'IMPRESA

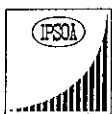
La disciplina delle relazioni transnazionali degli enti locali

di Mauro Varotto



SOMMARIO

Introduzione	pag.	III
Diritto internazionale e autonomie locali	pag.	IV
Relazioni internazionali e autonomie locali	pag.	VII
Le attività di mero rilievo internazionale degli enti locali	pag.	VII
Gli accordi di cooperazione transfrontaliera	pag.	IX
Le attività promozionali all'estero degli enti locali	pag.	X
Le attività transnazionali degli enti locali in attuazione di programmi comunitari	pag.	X



IPSOA SCUOLA D'IMPRESA

MILANOFIORI ASSAGO, Strada 1, Palazzo F6, Tel (02) 82476 084

LA DISCIPLINA DELLE RELAZIONI TRANSNAZIONALI DEGLI ENTI LOCALI

Mauro Varotto

Amministratore delegato Euris srl ()*

INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio gli enti locali sono stati protagonisti di un crescente attivismo nel campo delle relazioni transnazionali (1), attraverso non solo i tradizionali gemellaggi con comunità e istituzioni locali di altri Stati, ma anche più evolute forme di cooperazione e di partenariato per la realizzazione di iniziative e di progetti comuni.

All'origine del protagonismo degli enti locali sulla scena europea e internazionale vi sono, innanzitutto, ragioni di carattere storico, geograficamente collegabili ai flussi migratori italiani e alle comunità di connazionali all'estero, nonché di natura socio-economica, connesse al progressivo sviluppo dei trasporti internazionali di massa.

Non è, comunque, ad esso estranea, qualche apertura della legislazione ordinaria: ad esempio, è noto che, da quindici anni, l'art. 272, comma 2, del Tuel (2) autorizza i comuni e le province a destinare un importo non superiore allo 0,80% delle entrate di bilancio ad attività di cooperazione allo sviluppo e a interventi di solidarietà internazionale, incentivando così le relazioni con i Paesi in via di sviluppo, soprattutto nel quadro di programmi nazionali di cooperazione decentrata (3).

Tuttavia, è sotto la spinta proveniente dalle Istituzioni e dalle politiche comunitarie, che le attività transnazionali degli enti locali assumono dimensioni rilevanti e stabili, se non altro in funzione dell'accesso alle opportunità finanziarie previste negli oltre cento programmi pluriennali della Comunità europea, la quale, per il principio di sussidiarietà, può intervenire a sostegno di iniziative locali, purché realizzate nell'ambito di partenariati transnazionali, formati

da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, di due o più Stati comunitari o di altri Stati associati ai medesimi programmi (4).

Note:

(*) Euris srl - Ponte San Nicolò, Padova

(1) Si adotta la terminologia proposta dalla teoria delle relazioni internazionali, che riserva la definizione di «internazionali» ai rapporti inter-statali, mentre qualifica le relazioni tra enti substatali o tra privati di Stati diversi come «transnazionali» o, meno di frequente, «intra-nazionali». V. in proposito Papasca A., *Introduzione allo studio delle relazioni internazionali*, Giappichelli, 1973, pagg. 167 e ss e gli Autori ivi citati. La legislazione e la giurisprudenza italiane, invece, utilizzano l'espressione «rapporti internazionali» per indicare i rapporti tra e con Stati, e «attività internazionali» per le altre attività all'estero di enti substatali. La Comunità europea designa come «transnazionali» le azioni e i partenariati tra soggetti interni appartenenti a due o più Stati membri non confinanti, nel quale ultimo caso utilizza, invece, la specifica espressione di «transfrontalieri», mentre nel caso di relazioni con Paesi terzi ricorre all'espressione di «collaborazioni internazionali».

(2) Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

(3) La legge 26 febbraio 1987, n. 49 «Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo» e il relativo regolamento di esecuzione adottato con DPR 12 aprile 1988, n. 177, hanno riconosciuto a regioni, province autonome ed enti locali un ruolo propositivo e - mediante apposite convenzioni - attuativo, nell'azione di cooperazione allo sviluppo condotta dallo Stato. L'art. 272, comma 1 del Tuel individua nell'Anici e nell'Upi soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli affari esteri relativi alla cooperazione allo sviluppo di cui alla legge citata. Inoltre, numerose regioni italiane hanno approvato leggi regionali in materia che, tuttavia, non esorbitano dalle competenze regionali e contengono anzi espliciti riferimenti al rispetto delle norme e delle competenze statali. Oggi è da ritenere, per quel che riguarda i profili relativi alle competenze regionali in materia di cooperazione allo sviluppo, che tali disposizioni siano superate dal nuovo art. 117 della Costituzione e dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge «La Loggia»).

(4) Sui programmi pluriennali della Comunità europea dal 2000 al 2006 v. Varotto M., *Programmi e risorse comunitarie per gli enti locali dal 2000 al 2006*, Ipsoa, 2001, Collana Enti Locali.

In Tavola 1 sono indicati, a titolo esemplificativo, i vigenti programmi pluriennali della Comunità europea di maggiore interesse degli enti locali: ragioni di economia consentono di indicare esclusivamente i programmi relativi alle c.d. politiche interne comunitarie e non anche i numerosi altri relativi alle azioni strutturali, alle azioni esterne e ad altre politiche, che pure possono prevedere iniziative di cooperazione transnazionale tra enti locali.

Tali programmi comunitari, infatti, in settori nei quali gli enti locali esercitano le loro competenze amministrative - quali, a esempio, lo sviluppo socio-economico, l'ambiente, la cultura, i trasporti, l'occupazione, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale - promuovono la costituzione tra enti locali europei di partenariati transfrontalieri o transnazionali, sia di carattere occasionale, in funzione della realizzazione di specifici progetti, sia permanenti, nell'ambito di reti o *network* di cooperazione, col fine di favorire una sempre maggiore integrazione europea.

È da segnalare, inoltre, un fenomeno caratteristico degli anni più recenti e consistente nella sempre più larga diffusione di iniziative di *marketing* territoriale, spesso anch'esse sostenute da finanziamenti comunitari, consistenti in attività promozionali all'estero degli enti locali, con l'obiettivo di promuovere il proprio territorio e di attrarre potenziali investitori.

Infine, per completare il panorama, è da accennare al fatto che il mercato interno europeo e la progressiva apertura alle regole comunitarie della libera concorrenza del nostro sistema economico nazionale - ad esempio, nel campo della liberalizzazione dei mercati dell'energia, dei trasporti e dei servizi di comunicazione - sono destinati ad avere una forte incidenza sulla «internazionalizzazione» delle aziende partecipate dagli enti locali, le quali hanno oggi l'opportunità - e, sempre più, la necessità - di concorrere a gare per la gestione di servizi complessi in aree diverse da quelle del singolo territorio comunale, spesso, al di fuori del territorio nazionale e comunitario.

Questo dinamismo degli enti locali a livello europeo e internazionale, si è verificato in un contesto legislativo italiano lacunoso e inadeguato, che ha per lo più tollerato la loro iniziativa spontanea, rinunciando sin dall'inizio all'elaborazione e all'attuazione di una strategia nazionale coordinata, di complemento e rafforzamento delle relazioni europee e internazionali dell'Italia.

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, promossa dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha riguardato, come è noto, anche le materie della politica estera, dei rapporti internazionali e con l'Unione europea: in particolare, il nuovo art. 117 della Costituzione detta una espressa disciplina

della ripartizione delle competenze tra Stato, regioni e province autonome (5).

Con riferimento alle attività internazionali di queste ultime, sono, per la prima volta a livello costituzionale, espressamente disciplinate, nel quinto comma dell'art. 117, la competenza regionale a «eseguire» gli accordi internazionali ratificati dall'Italia; nel nono comma, sia la competenza regionale a «stipulare» determinati accordi con altri Stati, sia a concludere «intese» con enti territoriali interni ad altri Stati.

L'attuazione della riforma costituzionale, avvenuta con la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge «La Loggia»), in vigore dall'11 giugno 2003, oltre a dettare le norme applicative delle nuove disposizioni costituzionali, è stata anche l'occasione per rivolgere una specifica attenzione alla disciplina delle attività transnazionali di comuni, province e città metropolitane, al cui esame è dedicato il presente intervento.

DIRITTO INTERNAZIONALE E AUTONOMIE LOCALI

I tre capisaldi attorno ai quali si è sviluppata, in Italia, con il decisivo contributo della giurisprudenza della Corte costituzionale (6), la disciplina delle relazioni internazionali dello Stato e delle autonomie locali, sono: l'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato in materia di politica estera; l'ammissibilità di un'attività internazionale delle regioni e di altri enti minori, purché espressamente prevista e disciplinata dal legislatore ordinario; la subordinazione di tale attività alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative degli enti territoriali minori, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale.

Anche la riforma costituzionale del 2001 non si è discostata da tali principi, fatto salvo, come si è anticipato, il riconoscimento di un «potere estero» delle

Note:

(5) La riforma costituzionale approvata in prima lettura dal Senato della Repubblica il 23 marzo 2005 (disegno di legge costituzionale n. 2344 - B della XIV legislatura) lascia sostanzialmente inalterata la ripartizione di competenze tra lo Stato e le regioni stabilita nelle materie in esame dalla riforma costituzionale del 2001, attribuendo, tuttavia, all'esclusiva competenza dello Stato anche la materia della «promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale».

(6) Gli interventi della Consulta in materia sono stati frequenti e numerosi, anche a causa del silenzio della Costituzione, che, prima della riforma del 2001, non dettava alcuna disciplina espressa delle attività internazionali delle regioni, determinando un continuo susseguirsi di ricorsi del Governo contro le iniziative delle regioni per conflitti di attribuzione e, viceversa, delle regioni contro atti legislativi statali per questioni di legittimità costituzionale. Una delle sentenze più importanti per la fissazione delle linee di fondo della disciplina delle attività internazionali delle regioni è la n. 179 del 20 maggio 1987; una delle ultime, sulla legittimità costituzionale dell'art. 6 della c.d. legge «La Loggia» è la sentenza n. 238 dell'8 luglio 2004.

Tavola 1

Principali programmi pluriennali nell'ambito delle politiche interne della Comunità europea di interesse per gli enti locali (2000-2006)

Occupazione e affari sociali

Decisione 7 dicembre 2001, n. 50/2002/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un programma di azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere la emarginazione sociale (GU L 10 del 12 gennaio 2002, p. 1), modificata da ultimo dalla decisione n. 786/2004/CE (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 7)

Decisione 2000/750/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) (GU L 303 del 2 dicembre 2000, p. 23)

Decisione 2001/51/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2000, relativa al programma concernente la strategia comunitaria in materia di parità tra donne e uomini (2001-2005) (GU L 17 del 19 gennaio 2001, p. 22)

Decisione n. 848/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un programma d'azione comunitario per la promozione delle organizzazioni attive a livello europeo nel settore della parità tra donne e uomini (GU L 195 del 2 giugno 2004, p. 7)

Decisione n. 1145/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, relativa a misure comunitarie di incentivazione nel settore dell'occupazione (GU L 170 del 29 giugno 2002, pag. 1), modificata da ultimo dalla decisione n. 786/2004/CE (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 7)

Energia e trasporti

Regolamento (CE) n. 1382/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari destinati a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci (programma Marco Polo) (GU L 196 del 2 agosto 2003, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 788/2004 (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 17)

Decisione n. 1230/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia: «Energia intelligente — Europa» (2003-2006) (GU L 176 del 15 7 2003, pag. 29), modificata da ultimo dalla decisione n. 878/2004/CE (GU L 138 del 30 aprile 2004, pag. 12)

Ambiente

Regolamento (CE) n. 1655/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, riguardante lo Strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) (GU L 192 del 28 luglio 2000, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1682/2004 (GU L 308 del 5 ottobre 2004, p. 1)

Decisione 1999/847/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1999, che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della protezione civile (GU L 327 del 21 dicembre 1999, pag. 53), modificata dalla decisione del Consiglio 2005/12/CE del 20 dicembre 2004 (GU L 6 dell'8 gennaio 2005, pag. 7)

Regolamento (CE) n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus) (GU L 324 dell'11 dicembre 2003, pag. 1, modificato da ultimo dall'articolo 4 del regolamento (CE) n. 788/2004 (GU L 138 del 30 aprile 2004, pag. 17)

Decisione n. 466/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2002, che stabilisce un programma di azione comunitario per la promozione delle organizzazioni non governative attive principalmente nel campo della protezione ambientale (GU L 75 del 16 marzo 2002, pag. 1), da ultimo modificata dalla decisione n. 786/2004/CE (GU L 138 del 30 aprile 2004, pag. 7)

Istruzione, formazione e gioventù

Decisione n. 791/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo e il sostegno di attività specifiche nel campo dell'istruzione e della formazione (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 31)

Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione Socrates (GU L 28 del 3 febbraio 2000, pag. 1), modificata da ultimo dalla decisione n. 786/2004/CE

Decisione n. 2318/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 dicembre 2003, recante adozione di un programma pluriennale (2004-2006) per l'effettiva integrazione delle tecnologie della informazione e delle comunicazioni (TIC) nei sistemi di istruzione e formazione in Europa (programma e-Learning) (GU L 345 del 31 dicembre 2003, p. 9)

Decisione 1999/382/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitario in materia di formazione professionale Leonardo da Vinci (GU L 146 dell'11 giugno 1999, pag. 33)

Decisione n. 790/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 24)

Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2000, che istituisce il programma d'azione comunitaria «Gioventù» (GU L 117 del 18 maggio 2000, p. 1), modificata da ultimo dalla decisione n. 786/2004/CE (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 7)

(segue)

(continua)

Cultura, gemellaggi, partecipazione civica e cittadinanza

Decisione n. 792/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 40)

Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000, che istituisce il programma «Cultura 2000» (GU L 63 del 10 marzo 2000, pag. 1), prorogata dalla decisione n. 626/2004/CE (GU L 99 del 3 aprile 2004), modificata da ultimo dalla decisione n. 786/2004/CE (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 7)

Decisione n. 2004/100/CE del Consiglio del 26 gennaio 2004 che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva (partecipazione civica) (GU L 30 del 4 febbraio 2004, pag. 6)

Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce un programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II) (GU L 143 del 30 aprile 2004, pag. 1)

Salute e tutela dei consumatori

Decisione n. 1786/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2003-2008) (GU L 271 del 9 ottobre 2002, p. 1), modificata da ultimo dalla decisione n. 786/2004/CE (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 7)

Decisione n. 20/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 dicembre 2003, che stabilisce un quadro generale per il finanziamento delle attività comunitarie a sostegno della politica dei consumatori per gli anni 2004-2007 (GU L 5 del 9 gennaio 2004, pag. 1), modificata da ultimo dalla decisione n. 786/2004/CE (GU L 138 del 30 aprile 2004, p. 7)

Società dell'informazione

Decisione 2004/387/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 relativa all'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini (IDABC - Interoperable Delivery of pan-European e-government services to Public Administration, Business and Citizens Programme) (Testo rettificato in: GU L 181 del 18 maggio 2004, p. 25)

Decisione n. 456/2005/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2005, che adotta un programma comunitario pluriennale inteso a rendere i contenuti digitali europei più accessibili, utilizzabili e sfruttabili (GU L 79 del 24 marzo 2005, pag. 1)

regioni e delle province autonome in ordine alla conclusione di accordi internazionali con altri Stati (7): ma, come ha di recente ribadito la Corte costituzionale, «tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la competenza statale a determinare i «casi» e a disciplinare «le forme» di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale» (8).

L'estrema prudenza che l'ordinamento statale ha sempre mantenuto - e continua a mantenere - nei confronti delle attività all'estero delle autonomie locali trova spiegazione soprattutto alla luce dell'attuale stadio di evoluzione del diritto internazionale, nel cui contesto le autonomie locali - in quanto enti «non indipendenti» e «non sovrani» - non godono di alcuna capacità giuridica di diritto internazionale, né una legge italiana potrebbe attribuire ad esse tale personalità, poiché è solo l'ordinamento internazionale a stabilire quali siano i suoi soggetti giuridici (9).

Nonostante le numerose e diverse teorie elaborate in proposito e l'esteso sviluppo delle relazioni internazionali, il diritto internazionale è, ancora oggi, il diritto della «comunità degli Stati» e regola rapporti tra Stati: le relazioni internazionali si basano in larga

parte su accordi internazionali (denominati in vario modo: convenzioni, trattati, patti, ecc.), che creano diritti e obblighi che si indirizzano formalmente agli Stati e vincolano solo questi ultimi (10).

Un corollario di tale impostazione, è l'esclusiva responsabilità dello Stato sul piano dei rapporti internazionali, il quale risponde in tutti i casi degli impe-

Note:

(7) La legge «La Loggia», in sede di attuazione dell'art. 117, nono comma, Cost., ha, peraltro, delimitato il «potere estero» delle regioni e delle province autonome ad «accordi esecutivi e 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'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato» (art. 6, comma 3, legge 5 giugno 2003, n. 131)

(8) Corte cost., sent. 8 luglio 2004, n. 238

(9) Considerazioni analoghe valgono anche per l'ordinamento comunitario, nel cui contesto alle autonomie locali non è riconosciuta alcuna soggettività giuridica, dato che l'architettura costituzionale dell'Unione europea, al pari di ogni altra organizzazione internazionale, è fondata esclusivamente sul rapporto tra gli Stati membri e tra questi e gli organi comunitari. Sul tema, tra gli altri, v. Tesaro G., *Diritto comunitario*, Cedam, 1996, pag. 184

(10) Si veda, per tutti, Conforti B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2002, pagg. 3 e ss

gni assunti e delle loro conseguenze, anche quando l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori.

Se, dal punto di vista del diritto interno, le autonomie locali hanno una personalità giuridica distinta da quella dello Stato, dal punto di vista del diritto internazionale esse sono, invece, considerate, per consuetudine, come parte dell'organizzazione dello Stato, che rimane l'unico soggetto del diritto internazionale.

Infatti, anche quando le regioni sono autorizzate a concludere accordi internazionali con altri Stati, come avviene oggi a seguito della riforma costituzionale del 2001, per l'ordinamento internazionale esse agiscono in qualità di organi dello Stato italiano, in capo al quale nascono le posizioni giuridiche previste nell'accordo, pur con ambito territoriale limitato al territorio della regione (11).

RELAZIONI INTERNAZIONALI E AUTONOMIE LOCALI

È un dato di comune esperienza che le relazioni internazionali tra enti pubblici non si basano esclusivamente su rapporti tra Stati e su accordi che presentano una rilevanza giuridica sul piano del diritto internazionale.

Nella realtà internazionale si svolgono anche numerose attività di contenuto diverso, che hanno ad oggetto finalità culturali, sociali o economiche, e si concretizzano in visite, incontri, scambi di esperienze e di informazioni tecniche o, ancora, nella costituzione di comunità di lavoro o nella partecipazione a manifestazioni ed eventi di vario tipo: si tratta delle tipiche attività tradizionalmente sviluppate anche dalle regioni e dagli enti locali, sulla base di intese con enti territoriali interni ad altri Stati e che riguardano territori sub-statali circoscritti.

Queste attività di contatto realizzate tra regioni ed enti locali di Stati diversi non pongono in essere accordi internazionali in senso proprio, né attraverso di esse sono assunti diritti e obblighi che impegnano la responsabilità internazionale dello Stato.

Si tratta, in definitiva, di iniziative del tutto prive di qualsiasi rilevanza giuridica sul piano del diritto internazionale, che la dottrina, seguita in ciò prima dalla Corte costituzionale italiana e poi dal legislatore ordinario, ha denominato «attività di mero rilievo internazionale».

Tuttavia, anche tali attività, ad avviso di una costante giurisprudenza costituzionale italiana, anche se non coinvolgono la responsabilità internazionale dello Stato, potrebbero invece entrare in conflitto con gli indirizzi e le scelte della politica estera dello Stato (12).

È per quest'ultimo motivo, cioè per la possibile vio-

lazione dell'esclusiva competenza statale in materia di determinazione e attuazione degli indirizzi di politica estera, che anche tali attività di collaborazione tra le autonomie locali e gli enti territoriali interni ad altri Stati sono assoggettate ad una disciplina statale, imperniata essenzialmente su due cardini:

— il diritto-dovere dello Stato centrale di intervenire preventivamente, allo scopo di evitare che vengano poste in essere azioni non coerenti o, addirittura, divergenti dagli indirizzi della politica estera nazionale;

— l'obbligo delle autonomie locali di comunicare preventivamente al Governo ogni iniziativa, in applicazione del generale principio di leale collaborazione tra gli organi e le istituzioni che compongono lo stato.

L'attuale disciplina è contenuta nell'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il cui comma 2 si riferisce alle regioni, mentre il comma 7 riguarda gli enti locali.

LE ATTIVITÀ DI MERO RILIEVO INTERNAZIONALE DEGLI ENTI LOCALI

Mentre le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale (cioè le c.d. attività promozionali all'estero (13)), nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, i comuni, le province e le città metropolitane - recita il comma 7 del citato art. 6 della c.d. legge La Loggia - «continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite».

L'espressione «continuano a svolgere» allude al fatto che tali attività, prima della legge n. 131/2003, si inquadravano tra le attività che potevano essere «delegate» dalle regioni agli enti subregionali, ai sensi

Note:

(11) Rivelatrice di tale circostanza, nell'ordinamento italiano, è la necessità che alle regioni e alle province autonome, nei casi in cui hanno la competenza a stipulare accordi con altri Stati, siano conferiti dal Ministero degli affari esteri 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 ed eseguita in Italia con la legge 12 febbraio 1974, n. 112), poiché, in caso contrario, gli accordi sottoscritti sarebbero nulli. La questione è stata ampiamente analizzata in dottrina con riferimento agli Stati membri di Stati federali: poiché difettano del requisito dell'indipendenza, anche quando sono autorizzati dalla Costituzione federale a stipulare accordi con Stati terzi, normalmente con il consenso dello Stato centrale, gli Stati federati non possono essere considerati soggetti di diritto internazionale. Si veda Quadri R., *Stato (Dir. Internaz.)*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, (1940), pag. 815.

(12) V. in proposito Corte cost., sent. 20 maggio 1987, n. 179.

(13) Le medesime attività promozionali all'estero delle regioni, se oggetto di un accordo con altri Stati, sono invece assoggettate alla disciplina del comma 3 dell'art. 6 della legge n. 131/2003.

dell'art. 7, comma 4, del DPR 31 marzo 1994, recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome» (14).

Rispetto al passato, quindi, la vera innovazione normativa sembra consistere nel riconoscimento agli enti locali di una capacità di iniziativa autonoma nel campo delle attività di mero rilievo internazionale, anche al di fuori della delega delle regioni o delle province autonome competenti per territorio (15).

In definitiva, le intese tra enti locali e organismi omologhi interni ad altri Stati, dirette a favorire attività di mero rilievo internazionale, circoscrivono per gran parte l'ambito delle attività transnazionali che possono essere legittimamente essere realizzate dagli enti locali.

Sotto il profilo sostanziale, è da notare che le attività di mero rilievo internazionale possono essere svolte dagli enti locali «nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente»: deve, quindi, trattarsi di attività legate da nesso strumentale con le materie di competenza propria dell'ente locale (16).

Il contenuto delle attività di mero rilievo internazionale resta ancora oggi disciplinato dall'art. 2 del DPR 31 marzo 1994 (17), in base al quale sono considerate tali:

a) attività di studio e informazioni su problemi vari, scambio di notizie ed esperienze sulla rispettiva disciplina amministrativa, partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari, visite di cortesia nell'area europea, rapporti conseguenti ad accordi riguardanti la collaborazione transfrontaliera;

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

Dal punto di vista procedurale, invece, le attività di mero rilievo internazionale degli enti locali - e delle stesse regioni - sono interamente disciplinate dal comma 2 dell'art. 6 della legge n. 131/2003, cui il comma 7 espressamente rinvia.

In particolare, l'ente locale ha l'obbligo di effettuare una «preventiva» e - si ritiene di aggiungere alla luce degli indirizzi giurisprudenziali - «completa» comunicazione di tali attività alla regione competente per territorio, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti.

Le eventuali osservazioni sono fatte pervenire, a cura del medesimo Dipartimento per gli affari regionali,

entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali, in base al meccanismo del silenzio-assenso, gli enti locali possono dare corso all'iniziativa e sottoscrivere le eventuali intese.

La norma, espressione del principio di leale collaborazione, è diretta a fare conoscere alle amministrazioni statali e regionali la situazione delle relazioni che gli enti locali intrattengono con enti e territori di altri Stati, allo scopo di evitare che vengano poste in essere azioni divergenti dalla politica estera nazionale e dalle attività internazionali delle regioni.

Vale, a maggior ragione per gli enti locali, la disposizione diretta alle regioni che prescrive che con gli atti relativi alle attività di mero rilievo internazionale, non possono essere espresse valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono essere assunti impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato (18) o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114 della Costituzione, cioè, oltre allo Stato, di altri comuni, province, città metropolitane o regioni.

Per concludere l'esame delle attività di mero rilievo internazionale, è, infine, da porre in evidenza che, seppure del tutto sprovviste di rilevanza giuridica nell'ambito dell'ordinamento internazionale, tuttavia le intese concluse dagli enti locali con enti interni ad altri Stati - il discorso vale, in questo contesto, anche per le regioni e le province autonome - possono senz'altro venire in rilievo per l'ordinamento interno. Innanzitutto, sono rilevanti con riferimento agli atti amministrativi che possono scaturire da tali intese,

Note:

(14) L'art. 4 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, oggi abrogato, riservava allo Stato le funzioni relative ai rapporti internazionali nelle materie trasferite e delegate alle regioni. Il primo DPR 11 marzo 1980, di attuazione di tale art. 4, consentiva a queste ultime di svolgere attività promozionali all'estero, previo assenso governativo. Il successivo DPR 31 marzo 1994, che ha a sua volta abrogato il DPR del 1980, autorizzava anche attività di mero rilievo internazionale, in parte attuabili da parte delle Regioni senza alcuna formalità, in parte previa comunicazione al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri e per conoscenza al Ministero degli affari esteri. Entrambe le attività potevano essere delegate dalle regioni agli enti subregionali, compresi gli enti locali.

(15) Come si scriverà nel prossimo paragrafo, invece, le «attività promozionali all'estero» restano consentite agli enti locali solo su delega delle regioni o province autonome.

(16) Il termine «attribuite» riferito alle materie oggetto di attività di mero rilievo internazionale degli enti locali, utilizzato nel comma 7 dell'art. 6 della c.d. legge «La Loggia» esclude che gli enti locali possano estendere tali attività a materie ad essi delegate, salva espressa autorizzazione degli enti deleganti.

(17) Al riguardo occorre precisare che la dottrina prevalente ritiene che tale DPR 31 marzo 1994, anche in seguito all'abrogazione dell'art. 4, comma 2, del DPR 24 luglio 1977, n. 616 ad opera della legge 15 marzo 1997, n. 59, costituisca l'atto normativo, tuttora in vigore, disciplinante le attività di mero rilievo internazionale. A tale conclusione si giunge considerando che non è intervenuta un'espressa abrogazione dell'intero DPR del 1994, ma semplicemente l'abrogazione dell'art. 4 del citato DPR n. 416/1977.

(18) Tali impegni violerebbero l'art. 80 della Costituzione che riserva al Parlamento la ratifica, con legge, di trattati internazionali che prevedono oneri alle finanze dello Stato.

quali quelli relativi all'approvazione e all'attuazione della collaborazione concordata, la cui legittimità è da valutare soprattutto in relazione alle norme che regolano le competenze amministrative degli enti locali.

In secondo luogo, il contenuto di tali intese potrebbe dar vita a veri e propri contratti di diritto privato, nel qual caso, la legge loro applicabile e, quindi, le loro conseguenze, sono un problema di diritto internazionale privato (19).

GLI ACCORDI DI COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

Oltre alle descritte attività di mero rilievo internazionale, l'ordinamento italiano continua ad ammettere anche altre attività transnazionali degli enti locali.

Alla possibilità offerta dal sistema costituzionale italiano che il legislatore ordinario possa introdurre deroghe alla regola fondamentale dell'esclusiva competenza dello Stato in materia di politica estera, vanno ricondotti gli «accordi di cooperazione transfrontaliera», disciplinati dalle disposizioni della legge 19 novembre 1984, n. 948, relativa alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, adottata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980.

La legge di ratifica, tra gli enti competenti a stipulare gli accordi e le intese previsti dalla Convenzione stessa, include espressamente, oltre alle regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi comunali e provinciali di servizi e d'opere.

La Convenzione è entrata in vigore per l'Italia il 30 giugno 1985 e ad essa aderiscono 33 Stati europei (20).

Essa promuove la cooperazione transfrontaliera tra le collettività e 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 calamità (21).

Tale cooperazione, precisa la Convenzione, è esercitata nel quadro delle competenze delle collettività e autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno.

Sono allegati alla Convenzione modelli e schemi di accordi, di statuti e di contratti, che hanno puro valore indicativo e ai quali possono tuttavia ispirarsi gli Stati e le autorità o collettività territoriali per disciplinare le rispettive relazioni, distinti in due tipologie a seconda dei destinatari:

— modelli di accordi interstatuali, destinati agli Stati contraenti per fissare il quadro giuridico che permette la successiva realizzazione di accordi o di contratti tra autorità o collettività territoriali;

— schemi di accordi, di contratti e di statuti, desti-

nati a disciplinare la cooperazione transfrontaliera direttamente tra autorità o collettività territoriali dei diversi Paesi aderenti.

La legge italiana di ratifica, in coerenza con le riserve e dichiarazioni allegiate dall'Italia in sede di firma della Convenzione, pone alcuni importanti limiti e condizioni alla cooperazione transfrontaliera tra gli enti territoriali interessati.

Innanzitutto, la conclusione degli accordi e delle intese tra tali enti 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.

In secondo luogo, i predetti accordi - ma non anche le intese - devono sempre essere adottati previa intesa con il Governo (22).

Infine, 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.

L'unico accordo bilaterale stipulato sino ad oggi dall'Italia è quello con l'Austria, sottoscritto a Vienna il 27 gennaio 1993, ratificato in Italia con la legge 8 marzo 1995, n. 76 ed entrato in vigore il 1° agosto 1995.

Questo strumento fornisce, quindi, un fondamento giuridico ai progetti e alle iniziative di cooperazione transfrontaliera svolti tra i Länder, i comuni e le associazioni di comuni dell'Austria, da un lato, e le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi comunali e provinciali ubicati, anche se solo in parte, entro la fascia territoriale di 25 km dalla frontiera, dall'altro lato.

Le materie che possono attualmente formare oggetto d'intesa transfrontaliera sono numerose: trasporti e comunicazioni, distribuzione dell'energia, tutela dell'ambiente, attività inerenti i parchi transfrontalieri, artigianato e formazione professionale, igiene e sanità, cultura, sport e impiego del tempo libero, prote-

Note:

(19) Sul punto v. Burdeau G., *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de Pays différents*, in «Mélanges offerts à P. Reuter», Paris, 1981, pagg. 103 e ss.

(20) Il diritto internazionale privato italiano è stato riformato con la legge 31 maggio 1995, n. 218. Tra i manuali sulla materia: Ballarino T., *Manuale breve di diritto internazionale privato*, Cedam, 2002.

(21) Al 3 marzo 2005 gli Stati aderenti sono: Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Moldavia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

(22) Per cooperazione transfrontaliera, l'art. 2 della Convenzione intende ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine.

zione civile, turismo, problemi posti dai lavoratori transfrontalieri in materia di trasporti, sistemazione, sicurezza sociale, posti di lavoro e disoccupazione, progetti di attività economiche, promozione commerciale, fiere e mercati, miglioramento delle strutture agrarie, infrastrutture sociali, ricerca scientifica e tecnologia applicata.

È da evidenziare che l'accordo quadro Italia-Austria prevede unicamente la possibilità per gli enti territoriali dei due Paesi di stipulare «intese» e non anche «accordi»: tali intese, il cui inizio, conclusione e cessazione devono avvenire nell'osservanza delle disposizioni dell'ordinamento interno di ciascuno dei due Stati contraenti, in base all'art. 5, comma 2 dell'accordo-quadro, «possono impegnare esclusivamente la responsabilità degli enti contraenti e non possono far sorgere, in forma diretta o indiretta, oneri finanziari a carico del bilancio statale per l'Italia e di quello federale dell'Austria». Appare, quindi, chiara la loro natura di «atti di mera rilevanza internazionale», che fa venire in gioco non la responsabilità internazionale dello Stato, ma semmai quella contrattuale delle autonomie locali che partecipano all'intesa.

Infine, è da ricordare che la Convenzione di Madrid è stata ulteriormente ampliata attraverso due protocolli addizionali: il Protocollo addizionale alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, sottoscritto a Strasburgo il 9 novembre 1995, finalizzato a fornire un riconoscimento giuridico agli organismi di cooperazione creati in comune dalle collettività locali e per attribuire un valore giuridico ai loro atti, e il Protocollo n. 2 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali sulla cooperazione interterritoriale, sottoscritto a Strasburgo il 5 maggio 1998, che estende la cooperazione tra gli enti territoriali anche al di là delle relazioni transfrontaliere.

Il primo Protocollo è in vigore dal 1° dicembre 1998 tra 16 Stati europei, ad eccezione dell'Italia, che non l'ha ancora ratificato (23). Il Protocollo n. 2 è, invece, in vigore da 1° febbraio 2001 tra 13 Stati europei, tranne l'Italia, che non vi ha neppure apposto la firma (24).

LE ATTIVITÀ PROMOZIONALI ALL'ESTERO DEGLI ENTI LOCALI

L'art. 7, comma 4 del DPR 31 marzo 1994 prevede che le regioni e le province autonome possano delegare agli enti subregionali l'esercizio di funzioni nelle materie considerate dal decreto, medesimo, cioè le attività di mero rilievo internazionale e le attività promozionali all'estero, nei limiti della competenza regionale.

Delle prime si è già scritto, evidenziando che l'art. 6, comma 7, della legge «La Loggia» ha ormai riconosciuto agli enti locali, rispetto a tali attività, una ca-

pacità di iniziativa autonoma nelle materie loro attribuite, al di là della delega regionale, pur sempre possibile in ulteriori materie.

Resta, però, ancora in vigore la possibilità per le regioni di delegare agli enti locali alcune attività promozionali all'estero di loro competenza, senza la cui delega, a rigore, esse sarebbero precluse agli enti locali.

Tali attività sono definite dall'art. 1, comma 1 del DPR 31 marzo 1994 come quelle attività svolte all'estero dalle autonomie locali e che sono intese a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale: rientrano in esse, ad esempio, le azioni di *marketing* territoriale svolte all'estero da enti territoriali.

La definizione riprende quella della sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 20 maggio 1987 e la si ritrova, tale quale, nel comma 2 dell'art. 6 della legge «La Loggia», assoggettata alla medesima disciplina delle «attività di mero rilievo internazionale», in particolare alla comunicazione preventiva da parte delle regioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni.

L'abrogazione dell'art. 4 del DPR 24 luglio 1977, n. 616 ha, invece, eliminato la necessità della previa intesa governativa e del relativo programma annuale delle attività promozionali, che le regioni erano tenute a redigere e ad inviare entro il mese di ottobre al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

LE ATTIVITÀ TRANSAZIONALI DEGLI ENTI LOCALI IN ATTUAZIONE DI PROGRAMMI COMUNITARI

Per concludere l'esame della disciplina delle attività transnazionali degli enti locali, è opportuno spostare l'attenzione sul tema della partecipazione degli enti locali ai programmi comunitari, che spesso avviene, come è noto, nell'ambito di partenariati transnazionali o transfrontalieri, basati su intese tra enti locali

Note:

(23) Pur non essendo chiarita nel testo della Convenzione né nella legge di ratifica la distinzione tra «accordi» e «intese» attraverso i quali avviene la cooperazione transfrontaliera, si ritiene di poter individuare, alla luce di quanto sin qui scritto, negli «accordi» dei veri e propri accordi internazionali, mentre nelle «intese», attività di mero rilievo internazionale o relazioni contrattuali tra gli enti territoriali partecipanti. In tal senso sembra deporre anche la circostanza che, nell'unico accordo bilaterale stipulato dall'Italia con l'Austria, si fa riferimento esclusivamente alle «intese», le quali - stabilisce l'accordo bilaterale - impegnano esclusivamente la responsabilità degli enti territoriali contraenti.

(24) Situazione delle ratifiche al 3 marzo 2005. Gli Stati che hanno ratificato il primo protocollo addizionale sono: Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Moldavia, Paesi Bassi, Repubblica Slovacca, Slovenia, Svezia, Svizzera, Ucraina.

di diversi Stati, comunitari o anche extra-comunitari, ma associati ai medesimi programmi

Tali attività sono da collocare nel contesto dell'ordinamento comunitario e sono legittimate e disciplinate direttamente dalle norme comunitarie. Possono quindi essere svolte senza alcuna formalità, in particolare senza la necessità di alcuna comunicazione preventiva allo Stato o alla regione competente, come, al contrario, è prescritto per le attività di mero rilievo internazionale di cui si è scritto nei precedenti paragrafi, anche se condotte dagli enti locali in Paesi aderenti all'Unione europea, ma al di fuori di programmi comunitari. (25)

A tale conclusione si può pervenire da due diverse direzioni.

La prima è quella tracciata dal diritto comunitario e dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, e si basa sull'affermazione che l'ordinamento comunitario costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, dotato di una propria autonomia, sia rispetto al diritto internazionale, che al diritto nazionale (26), di cui ha preso atto anche l'ordinamento italiano che, a seguito della riforma costituzionale del 2001, ora distingue le materie relative alla politica estera ed ai rapporti internazionali, dalla materia dei rapporti con l'Unione europea.

Ciò comporta che, quando una norma comunitaria è sufficientemente chiara e precisa e la sua applicazione non richiede l'emanazione di ulteriori atti comunitari o nazionali di attuazione o integrazione - come si verifica, in genere, nel caso delle norme comunitarie relative alla partecipazione a programmi e iniziative delle Comunità europee - essa è direttamente applicabile negli Stati membri e prevale sulle eventuali norme interne contrastanti.

Le intese delle autonomie locali con organismi territoriali interni ad altri Stati, comunitari o meno, finalizzati alla partecipazione a programmi comunitari, sono, pertanto, regolate esclusivamente dal diritto comunitario, senza ulteriori formalità imposte da norme nazionali.

La seconda direzione che porta alla conclusione appena esposta è, invece, quella tracciata dalla Corte costituzionale italiana in una recente sentenza, emessa in un giudizio su un conflitto di attribuzione tra il Governo italiano e alcune regioni e province autonome, nell'ambito del quale il primo chiedeva l'annullamento di un accordo di cooperazione transfrontaliera concluso dalle seconde in attuazione del programma comunitario Interreg III A Italia-Austria, senza la previa intesa con il Governo, prescritta, invece, dalla legislazione vigente, in conformità al principio di leale collaborazione e di coerenza dell'azione regionale con gli indirizzi di politica estera dello Stato, più volte sottolineati dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Nella sentenza n. 258 dell'8 luglio 2004 la Corte af-

ferma che, nel caso in esame, non vi è stata da parte delle regioni e delle province autonome in causa, alcuna violazione del principio di leale collaborazione, nonostante nessuna «intesa» sia stata richiesta dalle regioni al Governo, prima di procedere alla firma dell'accordo di cooperazione transfrontaliera: «l'atto in questione - scrive la Corte - non costituisce che l'ultimo passaggio istituzionale di un complesso programma comunitario di cooperazione transfrontaliera, che trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente e obbligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri (il più volte citato regolamento n. 1260 del 1999), ed ancora in successivi atti delle istituzioni comunitarie cui nel caso in esame lo Stato ha attivamente collaborato con la presentazione del programma alla Commissione, la predisposizione degli strumenti attuativi di diritto interno e la partecipazione di rappresentanti di diversi ministeri a tutta l'attività preparatoria».

Alla luce di tali conclusioni, si ritiene, pertanto, di poter affermare che anche le intese concluse da enti locali - e non solo dalle regioni - con organismi omologhi di altri Paesi, comunitari o meno, partecipanti a programmi comunitari, poiché sono poste in essere all'interno di quella «rete di compatibilità comunitaria» - come la definisce la Consulta - alla cui definizione lo Stato concorre attraverso la propria partecipazione al processo decisionale comunitario, non travalicano i limiti imposti dalla Costituzione in materia di politica estera riservata allo Stato, purché si tratti di atti chiaramente e strettamente finalizzati a dare attuazione a programmi comunitari, in campi di attività che rientrano nelle attribuzioni degli enti locali. Sarebbe, quindi, sempre parafrasando le parole della Consulta, «un adempimento formale privo di qualsiasi utilità», ogni forma di controllo preventivo da parte degli organi centrali dello Stato sulla partecipazione delle autonomie locali ad accordi con enti e

Note:

(25) Situazione delle ratifiche al 3 marzo 2005. Gli Stati che hanno ratificato il protocollo addizionale n. 2 sono: Albania, Armenia, Azerbaijan, Germania, Lituania, Lussemburgo, Moldavia, Paesi Bassi, Repubblica Slovacca, Slovenia, Svezia, Svizzera, Ucraina.

(26) Questa considerazione è da farsi sia con riferimento ai programmi comunitari gestiti in modo centralizzato dalla Commissione delle Comunità europee; sia ai programmi attuati mediante gestione concorrente, cioè in base ad una delega di funzioni agli Stati membri o, attraverso di essi, alle regioni; sia, infine, ai programmi a gestione decentrata, cioè con delega di funzioni a Stati terzi beneficiari. Ricade, invece, nell'ordinaria disciplina delle attività di mero rilievo internazionale, esaminata nei precedenti paragrafi, la eventuale partecipazione degli enti locali ai programmi di cooperazione allo sviluppo condotti dalla Comunità europea attraverso il Fondo europeo di sviluppo (Fes), le cui risorse non derivano dal bilancio generale dell'Unione europea, ma da contributi degli Stati membri. Tali programmi rientrano nel più ampio contesto degli accordi di cooperazione globale firmati tra la Comunità e il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Acp), contesto nel quale gli Stati membri sono parti delle convenzioni a titolo autonomo rispetto alla Comunità, come nel caso dell'Accordo di partenariato, firmato a Cotonou (Benin), il 23 giugno 2000.

istituzioni di altri Stati partecipanti ad un programma comunitario.

Infine, per gli stessi motivi appena richiamati di autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto all'ordinamento internazionale, è da rilevare che alle intese di cooperazione transfrontaliera stipulate dalle autonomie locali con enti territoriali interni ad altro Stato in esecuzione di un programma comunitario, non sono applicabili le disposizioni della Convenzione di Madrid del 21 maggio 1980 e, quindi, la relativa legge italiana di ratifica ed esecuzione del 19 novembre 1984, n. 948: la Convenzione riguarda, infatti, i progetti volti a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali, mentre nei programmi comunitari non si tratta di stabilire generici rapporti di vicinato, quanto di attuare, in modo vincolato, gli strumenti destinati alla utilizzazione di fondi comunitari, che già trovano in fonti comunitarie derivate, direttamente applicabili nel diritto interno, la loro disciplina (27).

Pertanto, la conclusione di intese tra enti territoriali di diversi Stati nell'ambito di programmi comunitari di cooperazione transfrontaliera non è subordinata né alla previa stipulazione, da parte dello Stato, di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, né alla previa intesa con il Governo (28).

Note:

(27) Sul punto la letteratura è ormai vastissima. Si veda per tutti Mengozzi P., *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Cedam, 1997, pagg. 90 e ss e gli Autori ivi citati. Circa le giurisprudenze della Corte di giustizia sull'autonomia del diritto comunitario e sui suoi caratteri, si vedano le sentenze raccolte in Mengozzi P. (a cura di), *Casi e materiali di diritto comunitario*, Cedam, 1994.

(28) In proposito, si veda anche la citata sentenza della Corte costituzionale italiana n. 258 dell'8 luglio 2004.