

**EURAC**  
research

EUROPÄISCHE  
AKADEMIE

ACCADEMIA  
EUROPEA

EUROPEAN  
ACADEMY

BOZEN - BOLZANO



Provincia Autonoma Valle d'Adige  
Rauno Autonoma Valle d'Adige

# STRUMENTI GIURIDICI DELLA COOPERAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DI UN'AREA MONTANA TRANSFRONTALIERA



Atti del convegno del 1° giugno 2005  
FAO, Roma



Ministero dell'Ambiente e  
della Tutela del Territorio



Mountain Partnership



---

**Strumenti giuridici della  
cooperazione per lo sviluppo  
sostenibile di un'area montana  
transfrontaliera**

Atti del Convegno

*Roma, Palazzo della FAO, 1 Giugno 2005*

---



---

# Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un'area montana transfrontaliera

Atti del Convegno

Roma, FAO, 1 Giugno 2005

**EURAC**  
research

EUROPÄISCHE  
AKADEMIE

ACCADEMIA  
EUROPEA

EUROPEAN  
ACADEMY

BOZEN - BOLZANO



Région Autonome Vallée d'Aoste  
Regione Autonoma Valle d'Aosta

2005

---

---

Nachdruck und fotomechanische  
Wiedergabe - auch auszugsweise - nur  
unter Angabe der Quelle  
(Herausgeber und Titel) gestattet.

---

Riproduzione parziale o totale del  
contenuto autorizzata soltanto con la  
citazione della fonte  
(titolo ed edizione).

---

Band herausgegeben von Eurac Research -  
Koordinierungseinheit "*Alpenkonvention -  
IMA*" - Verantwortlicher Paolo Angelini

---

Pubblicazione a cura di Eurac Research -  
Unità di Coordinamento "*Convenzione  
delle Alpi - IMA*" - Capo Unità Paolo  
Angelini

In Zusammenarbeit mit  
Regione Autonoma Valle d'Aosta  
Assessorato Territorio, Ambiente e Opere  
pubbliche  
Direzione Ambiente - Direttore Liliana  
Cazaban

in collaborazione con  
Regione Autonoma Valle d'Aosta  
Assessorato Territorio, Ambiente e Opere  
pubbliche  
Direzione Ambiente - Direttore Liliana  
Cazaban

---

Verantwortlicher Direktor: Stephan Ortner  
Ideatoren der Initiative: Paolo Angelini,  
Stefania Muti  
Redaktion: Chiara Bosonin, Egizia Ventura  
Graphik und Umschlag: Marco Polenta  
Druck: Centro Stampa Regione Autonoma  
Valle d'Aosta

---

Direttore responsabile: Stephan Ortner  
Ideazione dell'iniziativa: Paolo Angelini,  
Stefania Muti  
Redazione: Chiara Bosonin, Egizia Ventura  
Grafica e copertina: Marco Polenta  
Stampa: Centro Stampa Regione Autonoma  
Valle d'Aosta

---

Bestellungen bei:  
Europäische Akademie Bozen  
Viale Druso, 1  
39100 Bozen - Italien  
Tel. +39 0471 055055  
Fax +39 0471 055099  
E-mail: [press@eurac.edu](mailto:press@eurac.edu)

---

Per ordinazioni:  
Accademia Europea Bolzano  
Drususallee, 1  
39100 Bolzano - Italia  
Tel. +39 0471 055055  
Fax +39 0471 055099  
E-mail: [press@eurac.edu](mailto:press@eurac.edu)

ISBN 88-88906-16-9

Sarà richiesto un contributo per le spese di spedizione (euro 10,00)

---

# Indice

Introduzione On.le Roberto Tortoli .....	7
<b>Programma del Convegno.....</b>	<b>9</b>
<b>Prima parte del Convegno: Interventi dei Relatori.....</b>	<b>11</b>
Benvenuto al convegno - <i>José Antonio Prado</i> .....	11
Saluto - <i>Werner Stuflesser</i> .....	13
L' Espace Mont-Blanc: un laboratorio alpino di cooperazione transfrontaliera per l'applicazione dello sviluppo sostenibile - <i>Alberto</i> <i>Cerise</i> .....	17
Lo studio "Creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub-statale per lo sviluppo sostenibile del territorio"- <i>Egizia</i> <i>Ventura</i> .....	23
Il ruolo dell'amministrazione regionale nel superamento dei confini: il caso Friuli Venezia Giulia - <i>Franco Iacop</i> . .....	29
Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'indirizzo e coordina- mento delle attività di cooperazione transfrontaliera - <i>Daniilo Del Gaizo</i> .....	35
La cooperazione transfrontaliera in montagna - Il ruolo della Fondazione italiana per le montagne - <i>Giacomo Santini</i> .....	41
<b>Seconda parte del Convegno: Tavola Rotonda.....</b>	<b>45</b>
Partecipanti.....	45

Sintesi della Tavola Rotonda .....	47
Outcomes.....	57
Mozione.....	63
<b>Allegati.....</b>	<b>65</b>
Introduzione                   allo                   studio- <i>Alessandro</i> <i>Fodella</i> .....	67
Studio “ Creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub-statale per lo sviluppo sostenibile del territorio” .....	69
Scheda Mountain Partnership .....	127
Rassegna stampa .....	129
Ringraziamenti.....	145

---

# Introduzione

Onorevole Roberto Tortoli

*Sottosegretario di Stato*

*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio*

Le aree di montagna ricoprono un ruolo fondamentale nell'ecosistema, rappresentano un patrimonio inestimabile di risorse vitali e al tempo stesso risultano estremamente vulnerabili.

La comunità internazionale ha riconosciuto da tempo l'importanza di cooperare a livello anche globale per la loro protezione e il loro sviluppo. Tale importanza è stata percepita e riconosciuta prima in alcuni contesti ristretti attraverso l'adozione di strumenti ad hoc, come il caso dell'Espace Mont-Blanc, in seguito mediante la stipula di accordi internazionali più complessi come la Convenzione delle Alpi, per arrivare in tempi recenti alla definizione di un accordo mondiale per la protezione e lo sviluppo delle zone montane, la "Mountain Partnership".

E' importante sottolineare l'impegno profuso verso iniziative di questo tipo non solo da alcuni governi nazionali, come quelli italiano e svizzero sostenitori della Mountain Partnership e insieme a quello francese anche dell'Espace Mont-Blanc, ma anche da organismi internazionali come l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite e da organismi non governativi.

La proclamazione del 2002 come Anno Internazionale delle Montagne è la dimostrazione che i temi ed i problemi legati alla protezione ed allo sviluppo sostenibile della montagna appartengono a tutti i Paesi e a tutti i popoli, come del resto è stato riconosciuto al vertice di Rio de Janeiro del 1992 e confermato a Johannesburg nel 2002.

La cooperazione transfrontaliera è uno strumento fondamentale per lo sviluppo di politiche e pratiche ambientali sostenibili, per la promozione di un uso sostenibile delle risorse naturali e per la riduzione dei rischi ambientali e

dell'inquinamento. La prossimità geografica deve essere considerata come un fattore unificante e uno stimolo alla ricerca di accordi quanto più condivisi per la gestione di aree vulnerabili come quelle di montagna. L'Unione Europea stessa ha fatto della cooperazione transfrontaliera uno dei propri obiettivi primari, in quanto strumento fondamentale per lo sviluppo di network a difesa dell'ambiente.

Il perseguimento dello sviluppo sostenibile trova tuttavia spesso un grande ostacolo nell'inadeguatezza degli strumenti giuridici a disposizione per realizzare azioni concrete, come ad esempio la creazione di un ente in grado di fungere da stazione appaltante o in grado di svolgere attività contrattuale a gestione transnazionale. Per tale motivo ritengo importante lo studio fatto in proposito da EURAC in collaborazione con la Regione Valle d'Aosta e il convegno organizzato a Roma, che oltre ad aver portato l'attenzione sulla problematica ne hanno suggerito possibili soluzioni.

**EURAC**  
research



Assessorato Territorio, Ambiente e Opere Pubbliche

## PROGRAMMA DEL CONVEGNO:

### **“Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un’area montana transfrontaliera”**

**FAO**

**Roma 01.06.2005**

#### **10.00 Benvenuto al convegno**

José Antonio Prado - Direttore, Direzione Risorse Forestali, FAO

#### **10.10 Saluto**

Werner Stuflesser - Presidente dell' Accademia Europea di Bolzano (EURAC)

#### **10.20 *L' Espace Mont-Blanc: un laboratorio alpino di cooperazione transfrontaliera per l'applicazione dello sviluppo sostenibile***

Alberto Cerise - Assessore al territorio, ambiente e opere pubbliche della Regione Autonoma Valle d' Aosta

#### **10.40 **Lo studio “Creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub-statale per lo sviluppo sostenibile del territorio”****

Egizia Ventura - Unita' di Coordinamento “ Convenzione delle Alpi - IMA ” (EURAC)

**11.00 Esperienze di cooperazione transfrontaliera della Provincia Autonoma di Bolzano dal 1972 ad oggi con particolare riferimento all'iniziativa comunitaria Interreg I, II e III**

Klaus Luther - Capo di Gabinetto Presidenza della Giunta Provincia Autonoma di Bolzano

**11.20 Il ruolo dell'amministrazione regionale nel superamento dei confini: il caso Friuli Venezia Giulia**

Franco Iacop - Assessore delle relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

**11.40 Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'indirizzo e coordinamento delle attività per la cooperazione transfrontaliera**

Danilo Del Gaizo - Consigliere giuridico per le questioni internazionali del Ministro per gli Affari Regionali

**12.00 Interventi e dibattito**

.....

**13.00 Pranzo**

.....

**14.30 Inizio Tavola Rotonda**

**17.00 Interventi e dibattito**

**17.30 Conclusione del Convegno**

# Benvenuto al convegno

José Antonio Prado

Sono molto lieto di accogliervi qui oggi, nella sede della FAO, in occasione di questa riunione organizzata dall'Accademia Europea di Bolzano in collaborazione con la Regione Autonoma della Valle d'Aosta.

La riunione si svolge nell'ambito delle iniziative della Mountain Partnership - una alleanza di paesi, organizzazioni internazionali e società civile - nata grazie all'impegno congiunto dell'Italia, della Svizzera, dell'UNEP e della FAO. La Mountain Partnership ad oggi - giugno 2005 - ha circa 120 membri, fra cui l'Italia, la Francia, la Svizzera e ovviamente l'EURAC e il suo obiettivo principale è di promuovere lo sviluppo delle montagne nel mondo.

La FAO ospita il Segretariato della Mountain Partnership e inoltre promuove attraverso i suoi dipartimenti tecnici molte attività, programmi e progetti in zone montane. Il tema della riunione odierna - gli strumenti giuridici per la gestione delle aree montane transfrontaliere - è di grande rilievo e la necessità di strumenti che favoriscano la cooperazione transfrontaliera emerge molto spesso nelle nostre attività. La maggior parte delle catene montuose appartiene a più di un paese. E' indispensabile gestire e proteggere la montagna e le sue risorse con politiche ed azioni congiunte e coordinate fra i paesi che le condividono. Inoltre spesso in montagna ci sono confini politici che dividono comunità e gruppi etnici fra più stati rendendo a volte difficili scambi e comunicazione.

Come Segretariato per la Mountain Partnership, noi ci impegniamo, fra l'altro, a promuovere lo scambio di informazioni utili allo sviluppo delle zone montane, offrendo esempi reali di modelli, esperienze, accordi, e "good practices" in generale, che possono essere replicati e adattati in situazioni diverse da quelle originarie.

Oggi ci occupiamo di un esempio di cooperazione decentrata fra tre stati europei, la Francia, l'Italia e la Svizzera che hanno sviluppato un modello per la gestione congiunta di un'area del Monte Bianco - l'Espace Mont-Blanc. Siamo certi che altri paesi ed organizzazioni troveranno questa esperienza molto interessante e potrebbero prenderne spunto per gestire situazioni simili.

Concludendo, vi confermo il grande interesse della FAO e del Segretariato per la Mountain Partnership verso questa riunione, a contribuire alla diffusione dei risultati e ad ospitarvi nuovamente in occasioni di altre riunioni su questi temi. Buon lavoro!

# Saluto

Werner Stuflessner

Innanzitutto, un cordiale saluto a tutti i presenti ed ai partecipanti a questo convegno dedicato al tema della "cooperazione transfrontaliera sulla montagna ed i relativi strumenti giuridici".

È per me un onore poter partecipare a questa conferenza - con relatori così prestigiosi ed in un luogo così importante come lo è la FAO qui a Roma.

Il tema poi - che vede protagonista la montagna ed in particolare modo l'area dell'arco alpino - è affascinante e nello stesso tempo di grande attualità ed importanza per le nostre regioni, per il nostro paese e per l'Unione Europea.

L'ambiente alpino e lo sviluppo sostenibile dell'area montana rappresentano anche uno dei punti nodali dell'attività di ricerca dell'Accademia Europea di Bolzano.

Prima di entrare nel merito del soggetto, permettetemi di presentare brevemente l'Accademia Europea, Centro di ricerca applicata, che rappresento:

- L'Accademia, detta anche EURAC è stata fondata nel 1992 come associazione privata.
- Conta al momento ca. 120 collaboratori, tra ricercatori, esperti e personale amministrativo, provenienti da 10 stati diversi per un budget annuale di ca. 10 milioni di euro.
- L'attività dell'EURAC è finanziata per il 50% dalla Provincia di Bolzano, il restante proviene da incarichi e finanziamenti da parte di terzi, da vari sponsor, e da programmi di ricerca europei (es. INTERREG).
- I campi di ricerca in cui l'EURAC è impegnata sono cinque ed abbastanza diversi, ma hanno tutti come punto di raccordo le risorse e le peculiarità della regione in cui sorge, l'Alto Adige.

Pertanto le Aree di ricerca spaziano dalla linguistica applicata alle minoranze etniche, dall'Ambiente alpino alle Energie rinnovabili, dal Management interculturale alla Medicina genetica.

I nostri progetti di ricerca si occupano tanto di nuovi metodi per l'apprendimento efficace della seconda lingua, quanto di modelli di autonomia nel Kosovo o nel Tibet; si occupano di tecniche di marketing particolare per zone turistiche come di management pubblico nelle amministrazioni comunali alpine in Italia ed in Austria.

In più l'Accademia fa consulenza e formazione a livello post lauream.

La presenza di un istituto quale l'EURAC dimostra la volontà della Provincia di Bolzano di emergere sulla scena nazionale e internazionale quale regione di innovazione e di sviluppo.

(Un riconoscimento di tale impegno è ravvisabile nella presenza a Bolzano, presso i locali dell'EURAC, della sede distaccata del Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi.)

Ed innovazione e sviluppo sono anche i pilastri di una serie di importanti collaborazioni tra l'EURAC e il Ministero italiano dell'Ambiente e della Tutela del Territorio che hanno portato al raggiungimento di importanti risultati grazie alla creazione dell'Unità di Coordinamento Convenzione delle Alpi-IMA, organizzatrice dell'incontro odierno.

Questa ultima ha svolto una funzione chiave nello sviluppo di importanti collaborazioni con organizzazioni internazionali quali UNEP (Programma per l'ambiente della Nazioni Unite), REC (Regional Environmental Center) e Global Mountain Partnership, che ha sede qui presso la FAO, per citare quelle più importanti.

Oltre a tali attività, l'Unità coordina per Eurac le attività relative alla Convenzione delle Alpi, alla sua "sorella" Convenzione del Carpaazi, l'Espace Mont-Blanc, e la Consulta Stato-Regioni dell'Arco alpino italiano.

Grazie alla stretta collaborazione con gli Istituti di ricerca dell'EURAC, l'Unità di Coordinamento "*Convenzione delle Alpi-IMA*" è inoltre impegnata in una serie di ricerche e studi, in ambito giuridico, linguistico e socio-culturale e ha intrapreso una serie di collaborazioni con partner italiani ed esteri per la realizzazione di molteplici progetti inerenti lo sviluppo sostenibile, la cooperazione transfrontaliera e la tutela delle montagne.

Questo dimostra l'estremo interesse che la nostra regione, insieme alle altre regioni dell'arco alpino, ha da sempre rivolto alla montagna. Le Alpi non sono solo un'imponente barriera naturale, il cui attraversamento ha determinato in più occasioni la storia italiana ed europea, ma sono anche e direi, in questo preciso momento storico soprattutto, un importante punto di incontro di culture e popoli. Da confini naturali capaci di bloccare anche gli eserciti più forti, queste montagne diventano oggi ponti naturali di comunicazione tra popoli, culture e lingue. E le nostre regioni, tutte le nostre regioni toccate dall'arco alpino, vivono di questo contatto e fanno del dialogo culturale il loro elemento vivificante. Oltre il confine, non vi è lo straniero, ma il vicino, che spesso parla la nostra stessa lingua, che esprime una cultura molto simile alla nostra e con cui più facile è intraprendere un dialogo che abbia come scopo la protezione e lo sviluppo dell'area montana.

Per la nostra regione questo dialogo è, di fatto, già da tempo una realtà: l'Alto Adige ha infatti un'esperienza trentennale di cooperazione transfrontaliera all'interno dell'ARGE ALP e dell'ARGE ADRIA come p.es. nel campo dell'ordinamento territoriale e del traffico.

Il dott. Luther ne parlerà poi in seguito con maggior dettaglio.

E proprio su questo dialogo transfrontaliero si gioca oggi il futuro delle nostre regioni. La creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera rappresenta per le nostre regioni, ma anche per tutto il nostro paese e per l'Europa un'importante sfida per rafforzare il dialogo e soprattutto garantire lo sviluppo sostenibile di un'area di fondamentale importanza strategica quale l'area alpina.

Questi sono gli obiettivi che ci hanno portato oggi qui in questa sede e verso cui dobbiamo lavorare insieme.

Auguro a tutti un lavoro proficuo.



# **L'Espace Mont-Blanc: un laboratorio alpino di cooperazione transfrontaliera per l'applicazione dello sviluppo sostenibile**

Alberto Cerise

Il territorio del Monte Bianco, uno dei monumenti naturali più conosciuti e più frequentati del mondo, è un comprensorio naturale di straordinaria importanza naturalistica, paesistica, storica e ambientale a cavallo tra la regione Valle d'Aosta, il cantone svizzero del Vallese e i dipartimenti delle due Savoie francesi.

La necessità di proteggere e valorizzare questo territorio nel cuore delle Alpi ha fatto nascere l'Espace Mont-Blanc.

## **Presentazione**

Per capire la storia dell'Espace Mont-Blanc è necessario risalire al 1986, quando, in occasione del bicentenario della prima ascensione al Monte Bianco, un gruppo di alpinisti di fama internazionale, facenti parte di associazioni di protezione della natura, ha chiesto ai Ministri dell'Ambiente di Francia, Svizzera e Italia che venisse istituito un Parco internazionale del Monte Bianco.

Nel 1988 a Locarno, nel corso di un incontro trilaterale dei Ministri dell'Ambiente, viene proposta l'istituzione di un gruppo di studio per elaborare un rapporto sulla creazione di un Parco internazionale italo-franco-svizzero.

Le comunità locali interessate hanno chiesto che l'iniziativa non fosse lasciata ai rispettivi Governi nazionali, ma affidata alle autorità locali cui compete la gestione del territorio. La Regione Autonoma Valle d'Aosta ha subito aderito all'iniziativa, impegnandosi nella sua realizzazione, insieme agli amministratori francesi di Savoia e Alta Savoia e al Cantone svizzero del Vallese.

Dalla nozione di Parco, le comunità locali hanno elaborato quella di Espace, inteso come concetto innovativo che concilia le imprescindibili esigenze di tutela con quelle di un certo grado di sviluppo, in un territorio dove l'eccezionale patrimonio naturalistico ed ambientale coesiste ad attività economiche e turistiche di rilevanza internazionale.

Il progetto dell'Espace Mont-Blanc costituisce una nuova formula di cooperazione transfrontaliera, non ad ampio raggio ma su un'area ben delimitata, ed è fondato sulla partecipazione delle popolazioni residenti.

Il progetto ha ottenuto l'avvallo dei Ministri dell'Ambiente italiano, francese e svizzero durante la riunione tripartita tenuta ad Annecy (Francia) nell'ottobre del 1990 e, nell'ottobre dell'anno successivo a Champéry, i Ministri, su proposta delle autorità locali, hanno formalmente istituito la Conférence transfrontalière Mont-Blanc, affidandole il compito di definire il perimetro di intervento e un programma di azioni.

La costituzione della Conferenza scaturisce quindi da un sogno delle comunità locali che condividono uno degli angoli più affascinanti del mondo; tale non solo per aspetti paesaggistici e naturalistici, ma anche per elementi umani: il legame tra le popolazioni dei diversi versanti del Monte Bianco, infatti, è rinsaldato da comuni fattori storici, linguistici e culturali.

I punti forti di quest'idea risiedono essenzialmente nella ricomposizione di una Regione storicamente unita e la creazione di sinergie per il raggiungimento di obiettivi comuni, in un'ottica transnazionale. Si tratta quindi di un primo passo verso l'integrazione europea e un'opportunità di valorizzazione ed affermazione della realtà alpina.

#### **Organizzazione e funzionamento**

Così come definito nel 1991 d'intesa con i Ministri dell'Ambiente, la Conferenza transfrontaliera Mont-Blanc è composta da 15 membri, 5 per ogni paese, in rappresentanza delle istituzioni locali, regionali e statali. Ogni delegazione esprime un Vice Presidente, scelto tra i rappresentanti delle istituzioni regionali o locali.

Le ambizioni di operatività e concretezza dell'Espace Mont-Blanc hanno fatto sì che fosse necessario l'impegno diretto di strutture amministrative in grado di garantire la realizzazione dei progetti proposti e di assicurarne il finanziamento. Questo ruolo è svolto per la parte italiana dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta, ed in particolare dall'Assessorato del Territorio e Ambiente, per la Francia da

un'associazione di Comuni, il Syndicat Intercommunal Espace Nature Mont-Blanc, per la parte svizzera dal Cantone del Vallese.

L'applicazione concreta delle attività promosse dalla Conferenza è affidata a Gruppi di lavoro tematici, istituiti in funzione dei progetti da realizzare, e composti da attori locali, rappresentanti degli ambiti associativi o socio-economici, tecnici ed esperti. Da alcuni anni, la Conferenza si è anche dotata di un "Segretariato generale", la cui sede è in Francia, finanziato nella misura di un terzo per ognuno dei partner (Regione, Cantone e Syndicat).

### **Obiettivi e progetti**

L'ambito di lavoro dell'Espace Mont-Blanc si concentra su quattro obiettivi principali:

- Contribuire alla conservazione del paesaggio rurale sostenendo l'agricoltura di montagna ed, in particolare, le attività pastorali;
- Sviluppare una strategia comune di protezione della natura e del paesaggio e, in special modo, delle aree più sensibili e/o minacciate;
- Promuovere un turismo integrato, compatibile con la conservazione delle risorse e dell'ambiente;
- Ridurre l'impatto dei trasporti e delle infrastrutture ad essi collegate nell'interesse delle popolazioni locali e dell'ambiente.

Gli obiettivi non sono solo legati a finalità di tutela paesaggistica ed ambientale, ma sono state prese in considerazione anche altre componenti, nell'ottica di una "valorizzazione attiva" del territorio.

Per il conseguimento di questi obiettivi, la Conferenza ha attuato, a partire dal 1995, progetti e iniziative concrete che hanno consentito di "testare" l'applicazione sul terreno di politiche comuni di gestione del territorio, rafforzando al contempo la struttura di cooperazione con i partner francesi e svizzeri.

Per la realizzazione di alcune di queste azioni, i finanziamenti ottenuti provengono dall'iniziativa comunitaria denominata "Interreg", mentre altri progetti sono stati finanziati attraverso risorse regionali o locali, oppure si è fatto ricorso a programmi europei quali il "Life".

Non è possibile menzionare tutti gli interventi grandi e piccoli realizzati nel corso di questi dieci anni. Mi limiterò quindi a citare i più significativi:

- lo studio sugli ambiti sensibili, o "milieux sensibles"
- la promozione dei sentieri "a tema"
- il progetto AIR di monitoraggio della qualità dell'aria
- la creazione del SIG, Sistema Informativo Geografico
- la regolamentazione del traffico nelle valli Veny e Ferret di Courmayeur.

### **Gli impegni attuali**

Oggi l'Espace Mont-Blanc è impegnato nella predisposizione del proprio Schema di Sviluppo Sostenibile: una sorta di Agenda 21 del Monte Bianco, elaborato però con metodologie e finalità originali.

Inteso come strumento di programmazione e pianificazione delle attività sul territorio comune alle tre regioni, lo Schema viene elaborato a partire dalle indagini di settore già condotte sui temi degli ambiti sensibili, dei trasporti, dell'agricoltura di montagna e del turismo. Esso dovrà integrare le normative e gli orientamenti emanati a livello locale, nazionale ed internazionale in materia di pianificazione territoriale e di sviluppo sostenibile in ambito alpino.

Dopo una fase di ampia consultazione degli attori locali (amministratori, soggetti culturali e socioeconomici, associazioni) condotta nel corso del 2004 anche attraverso un'indagine sulla qualità della vita, si sta procedendo ora alla definizione di una visione futura sulla quale saranno basate le strategie, i progetti e i programmi d'azione. La tappa successiva consiste nell'identificare gli strumenti utili ad attuare una politica di sviluppo sostenibile riferita alla regione del Monte Bianco, proponendo le strutture giuridiche più adatte.

Per l'attuazione di questo progetto la Regione Autonoma Valle d'Aosta e i suoi partner hanno mobilitato importanti risorse economiche e umane. L'elaborazione dello Schema ha ottenuto un finanziamento attraverso il programma comunitario Interreg IIIA Italia-Francia 2000-2006. La Regione, ed in particolare l'Assessorato al Territorio e Ambiente, ha assunto il ruolo di Capofila affidando ad una struttura locale - la Fondazione "Montagna Sicura" di Courmayeur - il ruolo di Segretariato tecnico del progetto. Tale scelta consente di meglio rapportarsi con la realtà locale, interpretandone in maniera più efficace le esigenze.

### **Prospettive e conclusioni: verso uno statuto giuridico?**

L'Espace Mont-Blanc rappresenta una realtà avanzata e consolidata di cooperazione transfrontaliera e costituisce una delle esperienze più significative di sperimentazione comune di azioni di sviluppo sostenibile, assumendo, non a caso, la definizione di "laboratorio della Convenzione delle Alpi".

L'attività della Conferenza si fonda su una sorta di "intesa" internazionale a base regionale, non formalizzata ufficialmente ma sostenuta dal 1991 dai Ministri dell'Ambiente dei tre Paesi. In altri termini, l'Espace Mont-Blanc non dispone né di una veste giuridica formale, né di un accordo che impegni i diversi partner istituzionali coinvolti.

Tale situazione costituisce un quadro di riferimento decisamente riduttivo se si pensa alla portata dei progetti sinora realizzati, alle prospettive e, soprattutto, all'interesse internazionale del territorio e dei valori in gioco.

Già nel 1994, a Ginevra, nel corso del loro incontro tripartito con la Conferenza transfrontaliera Mont-Blanc, i Ministri dell'Ambiente hanno rilevato la necessità di elaborare una proposta di « Statuto giuridico o Testo fondatore », intendendo così istituire uno strumento atto a dotare di personalità giuridica la Conferenza, normarne il funzionamento e sancirne la riconoscibilità.

Negli anni successivi la Conferenza ha lavorato ad alcune bozze di testo, con relativa prefigurazione dei riferimenti di ordine giuridico, senza però pervenire ad una soluzione condivisa ed adeguata, anche in ragione di una effettiva carenza di strumenti giuridici esistenti, applicabili a Regioni e Stati coinvolti.

Nel 1998 i Ministeri, nel richiedere formalmente alla Conferenza di elaborare lo Schema di Sviluppo Sostenibile, hanno rilanciato la questione del testo fondatore.

E' opportuno precisare che, per l'Espace Mont-Blanc così come per altre entità attive nella cooperazione transfrontaliera, l'esigenza di poter disporre di uno "statuto giuridico" non deriva da aspetti meramente formali o legati a necessità di riconoscibilità a livello internazionale. Si tratta infatti di poter passare da una fase sperimentale ad un livello superiore, per efficacia ed incisività, consolidando la struttura di cooperazione soprattutto attraverso la creazione di un organismo dotato di personalità giuridica.

Questo permetterebbe di superare i diversi problemi di funzionamento, consentendo all'entità transfrontaliera di svolgere attività contrattuali, ricoprire il ruolo di stazione appaltante, eccetera.

Non ultimo, la creazione di organismi dotati di personalità giuridica consentirebbe alle realtà di cooperazione consolidate di presentarsi all'Unione Europea non solo in veste di organismi separati (Valle d'Aosta - Valais - Savoie - Haute-Savoie) ma come entità unica.

# Lo studio “Creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub - statale per lo sviluppo sostenibile del territorio”

Egizia Ventura

Lo studio sviluppato da EURAC sulle forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub statale nasce dall'esigenza avvertita a livello sub nazionale e non solo di dotare gli enti territoriali di strumenti giuridici che permettano di realizzare forme più concrete ed incisive di cooperazione transfrontaliera.

Il progetto è stato ideato dall'Unità di Coordinamento Convenzione delle Alpi-IMA (International Mountain Agreement) dell'EURAC, che oltre ad avervi contribuito a livello contenutistico, ne ha curato la gestione organizzativa ed ha fatto da focal point per i vari collaboratori al progetto. Lo studio si è avvalso del contributo di altri ricercatori dell'EURAC che lavorano all'interno dell'Istituto per lo studio del federalismo e del regionalismo e della collaborazione con la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento, il coordinamento scientifico dell'intero progetto è stato, infatti, affidato al Professor Alessandro Fodella, che vi insegna diritto internazionale.

Lo studio ha beneficiato inoltre della costante collaborazione con la Regione Valle d'Aosta, che ha partecipato direttamente all'elaborazione finale del paper con il contributo di suoi esperti.

Obiettivo principale del progetto era quello di studiare un modello giuridico - istituzionale applicabile ad un'area di montagna transfrontaliera basato su principi di cooperazione e sviluppo sostenibile ambientale attraverso un'analisi

approfondita della documentazione esistente e di alcune esperienze già effettuate nel settore, replicabile in tutte le situazioni analoghe divenute recentemente oggetto di cooperazione internazionale come sancito nel 2002 a Johannesburg (iniziative di tipo II) .

Tale studio ha preso spunto dall'esperienza decennale dell'Espace Mont Blanc, dove opera già da tempo un meccanismo di cooperazione che necessita di un rafforzamento di tipo istituzionale.

Il primo passo è stato quello di individuare le caratteristiche che il meccanismo in questione avrebbe dovuto possedere come ad esempio un testo fondatore allo scopo di esplicitare l'obiettivo della cooperazione, che nel caso dell'EMB è soprattutto quello della tutela comune del patrimonio naturale.

Altre caratteristiche indispensabili individuate per il meccanismo da istituire sono state: la personalità giuridica, che lo renda sufficientemente autonomo, la capacità di agire che gli permetta di svolgere ad esempio attività contrattuale, assumere personale o fungere da stazione appaltante, l'autonomia finanziaria che gli permetta di svolgere le attività indicate e un regolamento interno che consenta un corretto svolgimento di attività e procedure.

L'ente dovrebbe poi essere dotato di una certa stabilità che ne assicuri la sussistenza e un grado di visibilità che lo renda riconoscibile a livello internazionale.

L'analisi del gruppo di lavoro è partita dalla domanda: "Che cosa possono fare gli enti territoriali italiani per cooperare in campo internazionale?". Le opzioni prese in considerazione sono fondamentalmente due: la creazione di un'organizzazione internazionale o la possibilità di sottoporre l'ente all'ordinamento interno di uno degli Stati.

I vantaggi della prima ipotesi sono rappresentati dal fatto che una OI è dotata di personalità giuridica internazionale, ha la capacità di essere titolare di diritti ed obblighi internazionali e ha la capacità di agire. E' dotata inoltre di immunità. D'altro canto, l'OI non può essere adottata come modello, per una semplice ragione di praticità, è impensabile, infatti, creare tante OI quanti sono le zone in cui si vuole istituzionalizzare la cooperazione a livello sub statale.

Se si considera la creazione di un'organizzazione soggetta all'ordinamento di uno dei Paesi si potrebbe pensare, come fondamento giuridico, ad un accordo interstatale fra i Paesi interessati, che autorizzi e disciplini tale istituzione. In questo caso, il potere "istitutivo" degli enti territoriali si potrebbe ricondurre all'ipotesi dell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali di cui

all'art. 117 § 5 Cost. e art. 6 § 1 l. 131. Il presupposto fondamentale è in questo caso che l'organizzazione operi nei limiti delle materie di competenza regionale.

Si rende necessario perciò uno statuto che specifichi in maniera dettagliata le finalità dell'organizzazione e anche le modalità di azione della stessa.

Lo studio condotto ha preso in considerazione anche alcune proposte già presentate, considerazione che non poteva prescindere da un'analisi della Convenzione di Madrid e del suo Protocollo Aggiuntivo, che al momento non è ancora stato ratificato dall'Italia.

La convenzione quadro ratificata dal Parlamento italiano con la legge 19 novembre 1984, n. 948, prevede che ciascuna Parte contraente si impegni ad agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali e a promuovere la conclusione di accordi ed intese che si rendano necessari a tale fine (art. 1).

La Convenzione si presenta come un testo quadro volto a coordinare e ad incentivare le iniziative di cooperazione, ma non contiene riferimenti specifici alla creazione di enti dotati di personalità giuridica e capacità di agire per la cooperazione fra enti sub-statali.

Essa quindi non costituisce la base giuridica in grado di abilitare gli enti sub-statali ad istituire degli enti comuni di cooperazione, ma non preclude nemmeno tale eventualità, qualora essa sia consentita dagli ordinamenti di riferimento o da altri strumenti internazionali.

Il Protocollo aggiuntivo approvato dal Consiglio d'Europa nel 1995, mira a conferire alla cooperazione transfrontaliera un carattere più incisivo. Esso appare generalmente compatibile col diritto interno, grazie alle onnipresenti clausole di salvaguardia in favore del medesimo. Il quadro giuridico che il Protocollo offre è sufficientemente flessibile da adattarsi alle realtà più diverse, compresa quella italiana.

L'impatto della mancata ratifica italiana del Protocollo è stata percepita da molte collettività regionali come un ostacolo all'attivazione di forme di collaborazione transfrontaliera. Tuttavia, è importante ricordare che il Protocollo non è l'unico strumento in grado di abilitare gli enti sub-statali italiani all'istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera. Anche l'utilizzo di altri strumenti internazionali o l'estensione di quelli esistenti (per esempio attraverso l'adesione all'Accordo di Karlsruhe) potrebbe essere una via percorribile.

Lo studio ha preso in considerazione anche l'Accordo di Karlsruhe che ha creato una nuova forma giuridica di cooperazione transfrontaliera, il "raggruppamento locale di cooperazione transfrontaliera". La proposta svizzera di estensione dell'Accordo all'Italia è stata studiata sulla base dei 4 testi giuridici di riferimento: l'Accordo Mont-Blanc, accordo quadro tra il Consiglio federale svizzero, il Governo della Repubblica francese e quello della Repubblica italiana; la Convenzione interregionale di cooperazione tra il Cantone del Valais, la Valle d'Aosta e l'Assemblea dei Paesi della Savoia; la Convenzione di cooperazione del Gruppo Locale di Cooperazione Transfrontaliera Regio Mont-Blanc, conclusa dalle collettività aderenti alla Convenzione precedente e da altre collettività territoriali a livello dipartimentale e comunale; gli Statuti del Gruppo.

Lo studio si è caratterizzato infine per l'esame di altre proposte di grande attualità ad iniziare dal GEIE (il Gruppo europeo di interesse economico), strumento creato dalla Comunità Economica Europea con il Regolamento CEE 2137/1985 allo scopo di rendere effettiva la collaborazione fra soggetti economici europei grazie alla creazione di un contesto giuridico comune. Il fine del GEIE non è la produzione di utili bensì quello di agevolare o sviluppare l'attività economica dei suoi membri, di migliorare o di aumentare i risultati di questa attività. L'analisi svolta nel paper ha trattato due casi scuola, in quanto hanno visto il coinvolgimento di soggetti italiani, come la partecipazione delle Province di Bolzano e Trento all'EXPO 2000 di Hannover e il coinvolgimento delle Camere di Commercio di Imperia e di Cuneo all'EURO CIN-GEIE. Lo studio si è soffermato anche sull'eventualità della partecipazione al gruppo di paesi terzi (approvazione svizzera nel 2000 dell'accordo ECOMET per la realizzazione di un GEIE).

Il paper elaborato da EURAC si caratterizza inoltre per aver preso in considerazione due ulteriori proposte di grande attualità. La prima è la proposta di regolamento della Commissione europea per l'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera, GECT. Tale proposta è nata dalla consapevolezza circa la mancanza di uno strumento appropriato a livello comunitario che permetta di stabilire dei meccanismi cooperativi in grado di ovviare alle diversità esistenti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri, di cui sono stati evidenziati i possibili aspetti critici. Il GECT che si presenta come uno strumento istituzionale comunitario, pone il problema della possibile partecipazione di Stati terzi o enti sub statali degli stessi, come avverrebbe con

la Svizzera. Non essendoci elementi interpretativi chiari in senso contrario lo studio ha concluso per l'ipotesi di sola partecipazione di Stati membri dell'Unione Europea o dei loro enti sub statali.

La seconda proposta considerata è rappresentata dalla legge francese sul district européen dell'agosto 2004. L'analisi svolta ha cercato di studiarne l'utilità nei casi di cooperazione in cui sono coinvolti enti territoriali italiani.

I criteri guida nella stesura dello studio sono stati quelli della semplicità e del pragmatismo. Lontano da formalismi accademici, il paper si presenta come uno strumento di facile e veloce lettura che analizza nella pratica la percorribilità delle opzioni proposte, senza voler suggerire una possibilità risolutiva al caso oggetto di studio.



# Il ruolo dell'amministrazione regionale nel superamento dei confini: il caso Friuli Venezia Giulia

Franco Iacop

## Il Friuli Venezia Giulia e l'Euroregione

Regionalismo e decentramento sono le due parole chiave della politica europea: solo favorendo lo scambio di esperienze a livello locale, tramite la partecipazione "dal basso" degli enti locali più vicini ai cittadini nonché dei cittadini stessi, è possibile armonizzare le differenze regionali tra sistemi e strutture, valorizzando la ricchezza apportata dalle differenze comunque esistenti.

La regione Friuli Venezia Giulia può vantare una serie di esperienze significative nell'ambito di progetti che mirino al superamento dei confini.

Da anni ci impegniamo sia in iniziative a valere sul V programma Interreg (cooperazione con Austria, Slovenia, paesi dell'Area Transfrontaliera adriatica-solo per citarne alcuni) ma anche in programmi Twinning che favoriscono la cooperazione a livello istituzionale con paesi di recente adesione come la Polonia e l'Ungheria.

Nel futuro della cooperazione transfrontaliera, dimostratasi senza dubbio la forma più efficace di cooperazione soprattutto a livello locale, si inquadra la creazione di nuovi strumenti, prime fra tutti le Euroregioni, intese come enti in grado di assicurare una cooperazione sia verticale (Stato-Regioni) sia orizzontale (tra Regioni), senza dar vita, tuttavia, ad un ulteriore livello di amministrazione, che avrebbe l'unico risultato di appesantire l'apparato burocratico esistente.

L'Amministrazione della Regione Friuli Venezia Giulia, grazie alla sua peculiare posizione geografica, guarda con interesse alla creazione di euroregioni, sia con riferimento alla realtà centro europea, sia con riguardo all'area adriatica.

Il regionalismo ed il decentramento sono dei veri e propri pilastri nell'attività di cooperazione territoriale inteso come catalizzatore essenziale del processo d'integrazione europea portata avanti dalle regioni. Si pensi, ad esempio, alla portata storica che ha avuto il passaggio dell'Europa da 15 a 25 Stati membri ed alla complessa situazione territoriale che con l'allargamento ad ulteriori due paesi (senza pensare alla Turchia) si verrà a creare nel giro di pochi anni nel nostro continente.

Tale complessità territoriale richiede senz'altro un'azione incisiva e mirata a livello locale che gli enti più vicini ai cittadini (le regioni, i comuni, gli Enti locali in genere) sono in grado di portare avanti in maniera puntuale.

### **Il Gruppo europeo per la cooperazione transfrontaliera - GECT**

Sono riconducibili a tali attività un buon numero di strumenti legali cui di volta in volta i soggetti coinvolti hanno fatto ricorso: Trattati-quadro multilaterali, Convenzioni internazionali, Accordi e protocolli bi/trilaterali tra Stati basati su trattati o convenzioni-quadro internazionali, risultano particolarmente attuali gli Accordi formali, i protocolli di lavoro, le convenzioni o contratti stipulati tra autorità regionali e/o locali, strumenti legali basati sul diritto comunitario o su leggi nazionali.

Non è un caso che anche la Commissione Europea abbia, in un certo senso, recepito tali istanze proponendo la creazione di un nuovo strumento noto come Gruppo Europeo per la Cooperazione Transfrontaliera - GECT.

Il GECT non deve essere visto come mera struttura giuridica, ma come un importante strumento per superare i confini ed ampliare la portata dei rapporti internazionali passando da una dimensione precipuamente bilaterale (quale ad esempio quella dei programmi Interreg Italia - Austria ed Italia - Slovenia) ad una dimensione multilaterale e quindi - per definizione - foriera di opportunità di crescita economica, sociale e culturale di tutti i soggetti coinvolti.

La Regione Friuli Venezia Giulia sta già tessendo una fitta rete di contatti non solo con i Paesi Europei, ma anche con realtà quali - ad esempio - la Serbia e Montenegro, la Croazia, la Federazione Russa, paesi cioè che hanno una tradizione "storica" di scambi con la nostra regione.

Questa "politica di buon vicinato" spesso non è supportata da strumenti giuridici ad hoc, è per questo che la nostra regione guarda con favore a tutte le soluzioni che facilitino il superamento dei confini, territoriali e culturali.

Il nuovo strumento è forse, pur con alcuni auspicabili miglioramenti, qualcosa che mancava e che talora ha di fatto impedito il nascere ed il consolidarsi di forme organiche istituzionalizzate di cooperazione transfrontaliera in grado di contribuire a migliorare la qualità della vita nelle regioni di confine. La Cooperazione così intesa è una priorità per tutte le Regioni, anche per quelle che hanno già sistemi di cooperazione anche più avanzati, e dalla cui esperienza possono venire suggerimenti utili a vanificare le tentazioni di molti Stati di ostacolare la proposta UE.

#### **Esperienze significative della Regione Friuli Venezia Giulia**

La Convenzione di Madrid sottoscritta il 21.5.1980 dagli stati Membri del Consiglio d'Europa costituisce il quadro di legittimazione delle attività di cooperazione tra entità sub statali separate da un confine nazionale.

Tale accordo può, tuttavia, limitare molto l'attività di Cooperazione territoriale delle regioni, perché prevede che "accordi di cooperazione tra le Regioni ed altri Stati potranno essere conclusi solo a condizione che tali accordi siano esecutivi o applicativi di precedenti accordi intergovernativi che prevedano espressamente la possibilità per le Regioni di essere enti promotori e realizzatori di attività di cooperazione, ovvero che vengano preceduti da accordi quadro intergovernativi ad hoc.

Al fine di aggirare i vincoli normativi tuttora vigenti e puntualmente opposti dal nostro Ministero degli Affari Esteri nella nostra Regione, come in molte altre, si è ritenuto di percorrere la via di un progetto comunitario .

La via comunitaria, prospettata anche dalla Corte Costituzionale italiana, risulta l'unica percorribile per la creazione di una Euroregione. Proprio in tale ottica il Friuli Venezia Giulia ha promosso e sostenuto il progetto comunitario Interreg III B "MASTRIOSCA - MAnagement Tools, effective Relations for new Interregional Organisation aimed at Strengthening the Cooperation among Adria Area regions", approvato a fine aprile dal competente Steering committee CADSES, che permetterà di utilizzare circa 850.000 euro per l'avvio dell'iniziativa,

con la partecipazione di Veneto, Austria (Carinzia e Stiria), Ungheria (Transdanubiana meridionale), Croazia (Istria e Regione Litoranea-Montana) e Slovenia.

L'architettura del progetto 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 in primis, all'interno del quale potrebbero trovare sviluppo accordi di partenariato bi-trilaterali sui vari confini finalizzati in particolare alla gestione dei nuovi programmi transfrontalieri e transnazionali ed interregionali 2007-2013 del nuovo Obiettivo strategico "Cooperazione territoriale" della UE.

Forti di questa esperienza positiva abbiamo prospettato ai partner adriatici un analogo progetto, che potrebbe disporre di un budget comunitario quasi doppio sul Transfrontaliero Adriatico, e che permetterebbe di dare il via all'analogo progetto di Euroregione Adriatica, la cui realizzazione interessa tutte le regioni che si affacciano sul mare Adriatico (Puglia, Marche, Molise, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Regione Istriana (HR), Regione Litoraneo-montana (HR), Lika e Segna (HR), la regione di Zara (HR), la regione di Spalato e della Dalmazia (HR), Montenegro, Albania), il cui Statuto provvisorio è stato approvato a fine aprile a Pola dall'Assemblea dei membri aderenti.

Accanto a questi due progetti, con i protocolli d'intesa MAREMA e CHANGE ON BORDER, nell'ambito del programma di cooperazione interregionale Interreg IIIC, abbiamo individuato un insieme di azioni da realizzarsi lungo i confini del Friuli Venezia Giulia i cui contenuti si raccordano con il dibattito in corso sulla fattibilità dell'euroregione: con MAREMA è stato portato a termine uno studio sul campo per l'individuazione di bisogni ed aspettative delle aree di confine regionali che potrebbero trovare risposta attraverso progetti di cooperazione con partner d'oltre confine alla cui gestione potrebbe sovrintendere una nuova struttura tecnica, pubblica o privata, regionale o transfrontaliera, finanziata con fondi comunitari o misti UE/Stato/Regione.

## Conclusioni

La realizzazione dei progetti citati dimostra che i fondi comunitari sono importanti non solo perché danno supporto economico ed autosufficienza finanziaria alle idee, ma anche perché, come ricordato, creano un quadro di riferimento comunitario che protegge lo sviluppo di tali idee nei confronti dello Stato.

Il Friuli Venezia Giulia è una regione piccola, con i suoi 1.200.000 abitanti raggiunge a malapena le dimensioni demografiche di un quartiere di una metropoli europea o americana o asiatica, ma se mettiamo insieme le nostre regioni, le nostre città, le nostre economie, i nostri patrimoni storici, culturali, naturalistici, possiamo acquisire una dimensione complessivamente più accettabile e proponibile sullo scenario globale, vale a dire 10-12 milioni di cittadini, un'offerta turistica diversificata, mare-monti-laghi e città d'arte - ad esempio da Venezia a Graz -, un'interessante rete di infrastrutture di logistica e trasporti in via di completamento, intelligenze e manodopera qualificate, centri scientifici e tecnologici di assoluto livello internazionale.

E' questa la dimensione che potrebbe permettere anche al Friuli Venezia Giulia, la cui collocazione strategica al crocevia di corridoi di traffici terrestri e marittimi e di culture - latina, germanica e slava - e di etnie e religioni - cristiana, ebraica, musulmana - costituisce già un valore aggiunto, di diventare (assieme ad altre regioni italiane ed europee) il vero motore di un nuovo futuro di sviluppo sostenibile e condiviso all'interno e all'esterno dell'Unione Europea.



# Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'indirizzo e coordinamento delle attività per la cooperazione transfrontaliera

Danilo Del Gaizo

Molta acqua è passata sotto i ponti dalla approvazione della Convenzione quadro di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera; il mondo, quando la Convenzione venne approvata e ratificata nella maggior parte degli Stati appartenenti al Consiglio d'Europa, era ancora diviso in blocchi.

L'attuale fase della globalizzazione, caratterizzata dall'irruzione sulla scena economica e politica internazionale di nuovi grandi soggetti, dalla straordinaria apertura dei mercati, dalla velocità delle nuove tecnologie, era lontana e forse ancora imprevedibile.

Era naturale che quella Convenzione guardasse alla cooperazione transfrontaliera con una certa cautela. Buona parte degli Stati del Consiglio d'Europa non aderivano alla Comunità europea e si trovavano, anzi, nell'area economico-militare del Patto di Varsavia. La logica della guerra fredda richiedeva, per evidenti ragioni di equilibrio geopolitico, estrema attenzione nello sviluppo del dialogo tra comunità vicine, anche se tale dialogo era spesso indispensabile in realtà nelle quali, in alcuni drammatici casi (pensiamo a Berlino e a Gorizia, per tutte), comunità originariamente abituate a concepirsi come unitarie vivevano divise da rigidi confini statali. Anche laddove i confini tra Stati erano meno tesi, come nella stessa Europa comunitaria, il livello di integrazione tra comunità locali e tra popoli era ben diverso; proprio le zone di confine o le realtà isolate, anzi, erano quelle dove la rivendicazione di forme separatiste di autonomia era assai forte.

Era dunque altrettanto naturale che la Convenzione prevedesse la possibilità che le ratifiche statali fossero subordinate ad una serie di riserve stringenti, atte

a scongiurare incidenti diplomatici e processi disgregativi; penso in particolare alla possibilità di stabilire limiti ristretti all'estensione delle aree entro le quali la cooperazione poteva avvenire, ovvero al condizionamento delle attività di cooperazione alla preventiva conclusione di accordi interstatali, soluzioni espressamente prescritte dal legislatore italiano nella legge con la quale il nostro Paese ratificò l'Accordo (l. 19.11.1984, n. 948).

La situazione nella quale la Convenzione fu adottata e ratificata è oggi radicalmente mutata. In Europa, alla caduta del muro di Berlino hanno fatto seguito il processo di democratizzazione e l'apertura all'economia di mercato dei Paesi postcomunisti e l'allargamento a molti di essi dell'Unione europea.

Per altro verso la attuale fase della globalizzazione ha determinato una spiccata accentuazione dello sviluppo e della crescita di importanza dei governi locali, assecondando un processo frequente, nella storia, tutte le volte che aumenta lo spazio dell'iniziativa economica e l'apertura dei mercati. Non a caso a tale fenomeno ha fatto riscontro la crescita del processo di integrazione nell'ambito dell'Unione europea, nel quale le autonomie territoriali giocano un ruolo protagonista nelle politiche di coesione.

Sul piano giuridico, poi, questa situazione ha prodotto due importanti novità, sia in ambito europeo che in ambito nazionale. Da un lato la cooperazione transfrontaliera nell'Unione ha raggiunto forme di collaborazione più avanzate, che travalicano la semplice logica del cross-border; inoltre la normativa comunitaria è in fase di accentuata evoluzione: lo testimonia il progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera, che prevede la possibilità di costituire organismi di cooperazione composti da soggetti collocati nei vari livelli di governo (da nazionale a locale), secondo uno schema che somiglia molto a quello contenuto nel primo protocollo aggiuntivo alla convenzione di Madrid, nelle sue previsioni più avanzate. Dall'altro lato, sul piano nazionale, la riforma del titolo V della Costituzione e la legge n. 131/2003, che ad essa è seguita, hanno previsto e disciplinato un potere "a tutto campo" delle regioni di stipulare intese con enti omologhi di altri Stati.

In questo contesto economico e giuridico ha ancora senso parlare di un ruolo dello Stato nella cooperazione transfrontaliera?

Ha senso, eccome!

Se guardiamo la questione sotto il profilo comunitario, ci accorgiamo che, pur sussistendo vari livelli di partecipazione, nel Gruppo europeo di cooperazione

possono essere coinvolti tutti i soggetti (Stati membri, enti territoriali, enti e altri soggetti locali) nei quali si articola la governance subcomunitaria.

E non potrebbe essere altrimenti, essendo l'Unione il luogo ove le politiche di partenariato sono la regola, sia perché il principio di sussidiarietà costituisce uno dei pilastri sui quali si fonda l'intera architettura europea e, al tempo stesso, l'anima del metodo comunitario, sia perché tali politiche rappresentano il metodo migliore per risolvere gli squilibri di allocazione dei poteri dei quali l'intera Unione e - specie dopo l'attuazione delle più importanti cooperazioni rafforzate sulle quali essa si fonda, Euro e Schengen - gli stessi Stati membri risentono.

Se poi ci poniamo fuori dal contesto comunitario - nella consapevolezza che le stesse normative di riferimento sono ancora in nuce e che il processo di integrazione attraversa un momento di grave difficoltà, ovvero costretti, come siamo, a constatare che della Wider Europe fanno parte anche Stati al di fuori dell'Unione, che forse mai ne faranno parte - se, cioè, restiamo nel quadro della Convenzione di Madrid e dei suoi protocolli aggiuntivi, la risposta positiva al quesito diventa ancora più convincente.

In verità sono tante le ragioni di un ruolo attivo dello Stato anche nelle attività di cooperazione riferibili alle sole autonomie territoriali.

Innanzitutto, sul piano del diritto interno, solo le regioni possono operare intese con soggetti omologhi di altri Stati. Ma, come tutte le esperienze significative dimostrano, la cooperazione transfrontaliera non è concepibile se non con il fondamentale coinvolgimento degli enti e degli altri organismi locali. Ed a questi soggetti il potere di stringere accordi ed intessere procedimenti e pratiche condivise oltre confine può concederle - almeno in ambito extracomunitario - solo lo Stato.

Vi sono poi ragioni non indifferenti che scaturiscono dall'assetto dei rapporti internazionali; non mi riferisco alla questione ormai superata della responsabilità per le violazioni di un'intesa tra enti; sia in ambito comunitario, che nel contesto dei protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro, è ormai assodato sulla base di disposizioni precise che, ove non partecipino alle attività di cooperazione, gli Stati membri non rispondono dell'attività degli enti substatali, ai quali soltanto sono imputabili gli effetti delle proprie iniziative.

Il problema sta invece nel fatto che la cooperazione opera tra Stati di diverse dimensioni ed aventi differenti articolazioni istituzionali interne. Può accadere che i nostri soggetti locali si confrontino con realtà dove non sempre esistono forme di governo territoriale o locale. E non serve equiparare un piccolo Stato ad

una regione o ad una città metropolitane italiane, nella considerazione che queste ultime spesso esprimono realtà più popolate, più potenti economicamente, meglio organizzate sul piano istituzionale. Se, infatti, il loro partner è uno Stato, per quanto piccolo e debole esso sia, si può essere certi che farà valere nei rapporti reciproci il proprio rango, ogni volta che ciò convenga, rivolgendosi alle corrispondenti autorità nazionali o agli organismi sopranazionali e mettendo così in crisi anche il più perfetto rapporto partenariale.

E, last but not least, vi è un rilevante motivo di ordine economico istituzionale, che, in fondo, è lo stesso che giustifica il metodo partenariale nell'ambito dell'Unione europea ed è proprio di tutti gli ordinamenti multilivello. Laddove i poteri di governo sono ripartiti in modo verticale tra più soggetti istituzionali, è inconcepibile che la cooperazione transfrontaliera sia "affare" di alcuni soltanto tra questi soggetti. E questo, si noti bene, vale anche quando siano in gioco settori nei quali siano previste competenze legislative esclusive (il che oggi da noi accade più che nel passato), ovvero competenze amministrative esclusive (il che, col nuovo art. 118 Cost., è pressoché la regola) di enti territoriali o locali. Anche in queste ipotesi, infatti, le basi della sussidiarietà (penso in particolare alla necessità di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni pubbliche) e le interferenze tra materie "diffuse" di carattere trasversale rendono inevitabile il coinvolgimento dell'apparato statale, le cui politiche di settore finiscono sempre con l'interferire con quelle dei governi locali. Non a caso il metodo partenariale è ormai la regola anche nel nostro ordinamento interno: l'art. 8, comma 6, della legge La Loggia indica nelle intese in Conferenza Stato-Regioni o in Conferenza unificata la chiave di volta dell'organizzazione multilivello che lo Stato italiano ha assunto nella sua lunga marcia verso il decentramento ed il federalismo, anche in attesa di riforme costituzionali più avanzate.

Se le ragioni del coinvolgimento dello Stato nella cooperazione transfrontaliera sono chiare, il ruolo che l'Amministrazione statale è destinata a giocare è fin troppo evidente.

Anche quando la partecipazione diretta dello Stato ad iniziative di cooperazione non sia necessaria, ad esso rimangono due compiti fondamentali.

Sul piano internazionale esso è chiamato a garantire la rimozione degli ostacoli per lo svolgimento di tali iniziative. La stipula di accordi, anche multilaterali, con altri Stati, resta necessario presupposto perché enti territoriali e locali possano operare con pienezza ed effettività di poteri, alla pari con i propri partner. Come si è visto, non sempre la normativa comunitaria - peraltro non ancora giunta a completa maturazione - è applicabile al di qua ed al di là dei

confini ove la cooperazione si estrinseca e gli strumenti messi a disposizione dalla convenzione quadro e dai suoi protocolli aggiuntivi non consentono di superare le asimmetrie istituzionali nelle quali i nostri enti possono incappare.

Sul piano interno pare difficile concepire attività o, peggio ancora, architetture istituzionali integrate senza un collegamento con i livelli di governo superiori e senza un coordinamento delle politiche settoriali delle amministrazioni nazionali interessate dai processi di cooperazione.

In entrambe le ipotesi viene in gioco la competenza della Presidenza del Consiglio e del Ministro per gli affari regionali.

Da un lato, infatti, gli accordi internazionali ai quali mi riferisco, modellati sullo schema degli accordi bilaterali già stipulati con Austria, Svizzera e Francia, anche se sulla base di contenuti più coerenti con le esigenze scaturite dai mutamenti avvenuti nel contesto internazionale ed istituzionale, dovrebbero soprattutto conseguire lo scopo di creare un quadro generale di condizioni idonee allo svolgimento di attività di cooperazione transfrontaliera, al di fuori, perciò, dalle specifiche competenze dei ministeri di settore nelle singole materie. Essi, inoltre, dovrebbero auspicabilmente essere negoziati con la partecipazione delle regioni e degli enti locali, ovvero anticipando il coinvolgimento della Conferenza Stato - Regioni o della Conferenza unificata ad un momento anteriore alla ratifica.

Dall'altro la coerenza delle politiche e della programmazione di settore con il perseguimento degli obiettivi sottostanti alle iniziative di cooperazione transfrontaliera non può ovviamente prescindere dalla individuazione di forme di collaborazione e di concertazione, che trovano la loro naturale collocazione nelle funzioni della Presidenza del Consiglio inerenti al coordinamento complessivo dell'azione di governo ed ai rapporti con il sistema delle autonomie.

Forme - si noti - che non si esplicano soltanto nella fase preliminare della conclusione di accordi di cooperazione o della costituzione dei relativi organismi di gestione, ma che dovrebbero operare in modo permanente, al fine di consentire azioni di comunicazione, di contaminazione tra esperienze omogenee o complementari, ad esempio attraverso la diffusione di best practices istituzionali, di monitoraggio e verifica della sostenibilità delle iniziative e conseguente aggiornamento del quadro regolatorio.

Ovviamente lo svolgimento di queste funzioni richiede un serio sforzo organizzativo delle strutture della Presidenza, che devono adeguarsi ai nuovi compiti che la situazione richiede.

Nel 1980, quando la Convenzione quadro di Madrid fu sottoscritta, la cooperazione transfrontaliera tra autorità locali costituiva un primo tentativo strutturato di fornire risposte ai bisogni omogenei di collettività che scontavano profonde differenze nelle rispettive realtà istituzionali, nel modo di vivere, nelle stesse prospettive di sviluppo. Oggi essa è divenuta il principale strumento della coesione e dell'integrazione in un'Europa allargata. Questa fondamentale funzione non può essere frustrata da inefficienze e carenze organizzative in nessuno dei livelli di governo nei quali si articola la moderna società multilivello.

# La cooperazione transfrontaliera in montagna - Il ruolo della Fondazione italiana per le montagne

Giacomo Santini

La cooperazione transfrontaliera è attività di fondamentale importanza per la salvaguardia di presidi umani nella zone più periferiche e di montagna per garantire condizioni di sviluppo attraverso i confini, fisici o politici che siano.

Le zone di montagna coprono oggi il 30% del territorio mondiale ed europeo ma in esse vive una minoranza troppo risicata di popolazione, circa il 5%, per poter contare nelle grande scelte, quindi gli interventi di carattere strutturale e sovra nazionale costituiscono spesso un alimento vitale per la sopravvivenza sociale ed economica.

La montagna mondiale ed europea presenta caratteri molti diversi sia per natura orografica sia per condizioni di antropizzazione e di vita.

Dall'eccesso di invadenza da parte dell'uomo, che si denota in certe stazioni turistiche europee dove le strutture stanno soffocando la natura, si passa all'abbandono totale come in certe zone dell'Asia o dell'Africa, ma anche della civilissima Europa, dove il fenomeno di progressivo spopolamento sta preoccupando sempre più i governanti.

Queste problematiche presentano aspetti particolari ed acuti nelle zone transfrontaliere dove le forme di cooperazione assumono, quindi, valenza fondamentale per garantire condizioni di sviluppo.

La montagna abbandonata diventa preda di fenomeni incontrollabili in cui la natura torna ad impossessarsi anche della zone antropizzate e poi disabitate, con pericolo per gli equilibri necessari alla conservazione ed alla difesa dell'ambiente.

Quest'abbandono e, quindi, la perdita di spazi di vita per l'uomo appare ancora più assurdo se si considerano i profondi mutamenti in atto nel mondo. Studi attendibili annunciano che nel 2015 la popolazione mondiale sarà aumentata a 7,5 miliardi di individui, il che rappresenta un aumento del 50%

rispetto al 1990, mentre le persone che si conteranno in più saranno equivalenti al totale della popolazione mondiale esistente nel 1950.

Quest'aumento preoccupa ancora di più se si considerano i fenomeni della distribuzione della ricchezza per i quali non sono previsti cambiamenti nel trend fin qui seguito. Ciò significa che il 20% più ricco del mondo continuerà a disporre di un reddito 80 volte superiore a quello di tutti gli altri messi insieme, come annuncia uno studio sullo sviluppo umano nel mondo.

Favorire la vita nella zone di montagna ed evitare lo spopolamento da parte di chi vi è nato costituisce una misura di grande portata sociale ma anche culturale.

Occorre, quindi, anche in questa sede rilanciare le iniziative capaci di ridare vigore ai sostegni a favore di chi vive in montagna e decide di restarvi, nonostante le difficoltà oggettive e gli ostacoli naturali. Occorre affrontare con coraggio l'argomento di questi aiuti che non sono comparabili con quelli concessi a nessun'altra categoria di cittadini e che riconoscono un impegno anche sociale del montanaro che lavora per sé e, automaticamente, per la collettività.

Inoltre si evita che si aprano nuovi focolai di possibile degrado, di fame e d'abbandono di tutto ciò di cui l'uomo ha bisogno per vivere: una casa, una famiglia, un ambiente favorevole e la speranza che la natura e la collettività facciano la loro parte fino in fondo per sostenerlo in caso di difficoltà.

La Fondazione Italiana per le Montagne fu costituita nel 2003 come nuova istituzione incaricata di raccogliere e valorizzare le esperienze maturate durante l'Anno Internazionale delle Montagne (2002) e di proiettare nel futuro il messaggio di solidarietà che caratterizzò quell'evento.

Il patrimonio di esperienza, ma anche di idealità montanara, che scaturisce dal meritevole lavoro di chi sostenne le diverse iniziative in Italia, va ora proiettato nel futuro a beneficio di tutte le zone di montagna e della gente che vi abita.

L'obiettivo di fondo è quello di costruire un ambiente naturale ed una struttura sociale, capaci di garantire una vita dignitosa a chi compie la coraggiosa scelta di continuare a vivere lassù, dove tutto è più difficile ed ogni azione quotidiana è una conquista, nel rude confronto con la natura.

Mantenere viva ed abitata la montagna costituisce la migliore garanzia anche per tutte le altre zone che si trovano a valle, sul piano della sicurezza idrogeologica, della conservazione del patrimonio naturalistico e della valorizzazione di beni ambientali che altrimenti andrebbero perduti.

La Fondazione che ha l'alto onore di essere stata tenuta a battesimo dal Presidente della Repubblica Azelio Ciampi, ha il compito di coordinare tutte queste iniziative, partendo dal patrimonio lasciato dall'anno internazionale delle montagne e trasformando le molte idee e le proposte in progetti concreti.

Ci incoraggia, in questo impegno, il rinnovato interesse che, anche a livello europeo, si va manifestando per le problematiche della montagna, una specificità che, in passato, fu sinonimo semplicemente di svantaggio e di disagio e che oggi è il simbolo di una dimensione nuova, capace di produrre beni e benessere, in proprio, con la sinergia della molte potenzialità che essa possiede.

La fondazione intende perseguire queste finalità e concretizzare i suoi progetti, sulla base del dettato dell'articolo due del suo statuto che prevede, come finalità principali:

a) lo sviluppo della comunicazione e la promozione del territorio, e dell'economia di montagna;

b) il miglioramento degli standards qualitativi degli abitanti delle zone montane;

c) la protezione e la biodiversità delle montagne;

d) la promozione, l'organizzazione di corsi e studi finalizzati alla formazione di personale tecnico, la qualificazione e riqualificazione professionale di operatori tecnici del settore;

e) il supporto ad enti ed organismi pubblici e privati nella progettazione e realizzazione di programmi di sviluppo sostenibile ed integrato, economico, sociale e culturale delle montagne italiane;

f) la promozione e l'organizzazione di attività sportive connesse all'alpinismo, allo sci ed agli sport della montagna;

g) la promozione della montagna sia in Italia che all'estero;

h) la realizzazione di un portale sulla montagna e di un call-center sui servizi per la montagna ;

i) la valorizzazione della salute degli utenti della montagna, in particolare per il recupero delle persone affette da malattie ed handicap;

l) la promozione delle tecnologie per lo sviluppo della medicina e della diagnosi a distanza nelle località più remote e difficilmente raggiungibili.

A tali fini la Fondazione, avvalendosi anche della partecipazione e della collaborazione di enti ed operatori pubblici e privati, promuove la valorizzazione ai vari livelli della montagna italiana. Essa si propone come partner per azioni di sviluppo e di comunicazione sui temi propri della politica a favore della montagna.

## NOTA

Nella prima parte del convegno è stata illustrata dal dottor Klaus Luther l'esperienza di cooperazione transfrontaliera della Provincia Autonoma di Bolzano.

Per approfondimenti relativi a quanto intrapreso e sviluppato dalla Provincia Autonoma di Bolzano, si consigliano le seguenti letture:

Palermo, Francesco, Woelk, Jens, *Cross-border cooperation as indicator for institutional evolution of autonomy. The case of Trentino – South Tyrol*, in: Zelim A. Skurbaty (ed.), *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* The Hague: Martinus Nijhoff Publishers (Brill), 2005, pp. 277-304

Palermo, Francesco, *Trans-Border Cooperation and Ethnic Diversity*, in: J. Kühl, M. Weller (eds.), *Minority Policy in Action: The Bonn-Copenhagen Declaration in a European Context 1955-2005*, European Centre for Minority Issues & Institut for Graensregionsforskning, Syddansk Universitet, 2005, pp. 161-185

Palermo, Francesco, Woelk, Jens, *Grenzüberschreitender Regionalismus als Konfliktlösungsinstrument? Die Entwicklung der Brennerkooperation*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, NOMOS, 2003, pagg. 381 – 393

Palermo, Francesco, Woelk, Jens, *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der italienischen Regionen und das Beispiel Euregio Tirol-Südtirol-Trentino*, in: *Jahrbuch für Italienisches Recht*, (vol. 15/16), 2003, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2002, pagg. 333 - 362

Palermo, Francesco, Woelk, Jens, *Die „Europabrücke“ Tirol, Südtirol und Trentino*, in: M. Warasin (cur.), *Unsere Sache ist gerecht. Südtirol als Thema der österreichischen Außenpolitik vor dem Hintergrund der europäischen Einigung*, Bolzano, Athesia 2002, pp.257-280

Palermo, Francesco, *La collaborazione transfrontaliera nell'area del Brennero tra solidarietà ed esclusione*, in: *Prisma* (rivista trimestrale dell'IRES Marche), a. XIX, n. 21 (2001), pp. 55-63

Palermo, Francesco, *I trasporti e l'internazionalizzazione regionale. Linee di studio con particolare riguardo alla politica dei trasporti della Provincia di Bolzano*, in: *Le Regioni* 5/2001, pp. 1061-1095



**PARTECIPANTI ALLA TAVOLA ROTONDA:**

*(in ordine alfabetico)*

**“Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile  
di un’area montana transfrontaliera”**

**FAO**

**Roma 01.06.2005**

Paolo Angelini

*Direzione Ricerca Ambiente e Sviluppo*

*Ministero dell’ Ambiente e della Tutela del Territorio*

Giuseppe Avolio

*EURAC research*

*Institute for Studies on Federalism and Regionalism*

Marie-Paule Bardèche

*Chargée de mission*

*Prefettura di Regione - Rhône-Alpes - Francia*

Alberto Cerise

*Assessore al Territorio, Ambiente e Opere pubbliche*

*Vice Presidente della Conferenza Transfrontaliera Mont-Blanc*

*Regione Autonoma Valle D’Aosta*

Michel Charlet

*Sindaco di Chamonix - Francia*

*Vice Presidente del Consiglio Generale della Haute - Savoie*

*Vice Presidente della Conferenza Transfrontaliera Mont - Blanc*

Alessandro Giovine

*Segretario di Legazione*

*Ministero degli Affari Esteri*

Franco Iacop

*Assessore alle relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali*

*Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*

Marco Pertile

*Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale*

*Università degli Studi di Trento - Facoltà di Giurisprudenza*

Rollandin Augusto Arduino

*Senatore della Repubblica*

Attila Tanzi

*Docente in Diritto Internazionale*

*Università degli Studi di Verona*

Fabrizio Taschetta

*Capo sezione aggiunto*

*Dipartimento federale degli Affari esteri - Svizzera*

# Sintesi della Tavola Rotonda<sup>1</sup>

La seconda parte del convegno “Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un’area montana transfrontaliera”, la tavola rotonda, ha portato ad un interessante dibattito volto all’approfondimento delle tematiche trattate nel corso della mattinata ed al tentativo di trovare alcune risposte concrete all’inadeguatezza degli strumenti giuridici esistenti in tale ambito.

**Paolo Angelini** del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, in veste di *chairman* della tavola rotonda, ha dato il via alla seduta, cogliendo l’occasione per rivolgere un saluto all’onorevole Rollandin della Regione Autonoma Valle d’Aosta, arrivato nel pomeriggio.

La tavola rotonda è quindi iniziata con un giro di tavolo finalizzato alla discussione delle questioni affrontate nel corso della mattinata.

**Marco Pertile**, assegnista di ricerca in diritto internazionale presso l’Università degli Studi di Trento, nonché membro del gruppo che ha condotto lo studio sviluppato da EURAC in collaborazione con la Regione Valle d’Aosta, è intervenuto per primo.

Egli ha sottolineato l’importanza degli statuti degli enti di cooperazione che dovrebbero compensare la tensione tra le necessità degli enti cooperanti e le esigenze di unitarietà della politica estera statale. In questo senso, il dottor Pertile ha citato il diritto di recesso dei membri e le procedure di voto tra i punti centrali che spesso non vengono chiariti in maniera precisa. Gli statuti dovrebbero prevedere sistemi che permettano di dar voce a tutti i partecipanti, ma che consentano anche di non perdere l’efficacia dell’azione comune. Per tali ragioni, secondo il dottor Pertile, si potrebbero prendere in considerazione forme di “cooperazione rafforzata”, in modo che le parti recalcitranti non ostacolino la

---

<sup>1</sup> La presente sintesi della tavola rotonda si basa sulla trascrizione dei nastri registrati in tale sede.

cooperazione in determinati settori senza essere al contempo costrette ad uscire dall'ente.

Dopo l'intervento di Marco Pertile, ha preso la parola **Attila Tanzi**, professore di diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Verona. Il professor Tanzi ha proposto, come possibile soluzione alla problematica, un accordo tripartito tra i tre stati interessati che dia personalità giuridica internazionale alla *Conférence transfrontalière du Mont-Blanc*. Si passerebbe quindi dalla CTMB (Conferenza Transfrontaliera Monte Bianco) alla OMB (Organizzazione Monte Bianco). Secondo il Professor Tanzi si tratterebbe di un modo per testare l'effettiva volontà politica degli Stati. Attila Tanzi ha inoltre aggiunto che gli svantaggi di creare un'organizzazione internazionale, fatti presente dallo studio EURAC, potrebbero essere ovviati tramite un apposito accordo di sede. Il professor Tanzi ha ribadito la provocatorietà di questa soluzione che sarebbe però in grado di risolvere velocemente il problema.

Il professor **Tanzi** interverrà di nuovo nella discussione sottolineando che si tratta di una provocazione volontaria, in quanto va comunque considerato che l'urgenza non è emersa all'improvviso anche quando si parla di tempi di ratifica brevissimi.

Il Professor Tanzi ha chiarito inoltre che urgono risposte non soltanto per quanto concerne la ratifica, ma anche per le leggi di attuazione dei contenuti oggetto del protocollo. Egli ha portato l'esempio della Corte penale internazionale: l'Italia, capofila nell'azione di diplomazia internazionale per l'istituzione della Corte penale internazionale, ha ospitato la conferenza diplomatica che ha prodotto lo statuto della Corte. Nonostante l'Italia ne sia stata promotrice e sia stata uno dei primi 60 Paesi a ratificare, quello statuto in Italia non si può applicare perché non ci sono le leggi di attuazione necessarie, in quanto si prevedono fattispecie criminose che non esistono nel nostro codice penale. In questo senso si deve prestare attenzione alla ratifica del Protocollo aggiuntivo, perché si può correre il rischio di istituire un organismo in contrasto con le competenze dell'ordinamento interno, e quindi possibile oggetto di ricorsi al TAR.

**Alessandro Giovine**, invece, rappresentante del Ministero degli Affari Esteri, ha delineato quale possibile soluzione provvisoria la produzione di una serie di atti tutti uguali da parte dei vari Stati coinvolti. Il rappresentante della Farnesina ha fatto presente che esistono già esperimenti internazionali in proposito, ovvero

Consigli di ministri di Stati diversi che si riuniscono congiuntamente. Si potrebbe ipotizzare nelle situazioni più urgenti che ciascun consiglio delle entità locali interessate adottasse lo stesso atto, con lo stesso testo contestualmente, avente valenza per il diritto italiano in Italia, per quello francese in Francia e per quello Svizzero in Svizzera. Il dottor Giovine ha evidenziato che, pur non trattandosi di una soluzione universale, potrebbe parzialmente risolvere le cose.

**Michel Charlet**, sindaco di Chamonix e vice presidente della CTMB, ha poi preso la parola, ribadendo che la mancanza di un quadro giuridico di riferimento rallenta la cooperazione tra i Paesi dell'EMB. Il sindaco di Chamonix ha fatto presente che c'è bisogno di autonomia legale e finanziaria per poter implementare gli obiettivi di cooperazione creando valore aggiunto territoriale. Charlet ha precisato che non si vogliono costituire entità indipendenti a livello locale, ma solo strumenti che permettano di lavorare insieme. Michel Charlet ha citato anche l'accordo di Karlsruhe, ratificato dai tre cantoni svizzeri, ed ha espresso l'esigenza di un accordo simile con l'Italia.

**Giuseppe Avolio**, ricercatore dell'EURAC e membro del gruppo di ricerca che ha portato a termine lo studio, ha fatto presente, invece, la possibilità di una soluzione di tipo privatistico, quale ad esempio il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), utilizzato storicamente per superare le viscosità dell'impianto pubblico della cooperazione transfrontaliera. Quest'opzione fornisce però una soluzione soltanto a quelle dinamiche di cooperazione transfrontaliera che possono essere gestibili con strumenti di diritto privato. Il dottor Avolio ha inoltre sottolineato la matrice comunitaria del GEIE, opzione poco indicata in questo caso, tenuto conto del coinvolgimento della Svizzera. Ci sono però esempi di GEIE che vedono il coinvolgimento di soggetti elvetici, come il GEIE ECOMET per i servizi meteorologici.

Dopo Giuseppe Avolio, è intervenuto il senatore valdostano **Augusto Arduino Rollandin**, il quale ha fatto presente che a livello nazionale si presta molta attenzione alle problematiche legate alla montagna, anche in relazione al nuovo progetto di legge sulla montagna.

Il Senatore ha parlato dell'EMB, che ha lavorato bene ma con difficoltà, come di uno strumento imperfetto, avente validi obiettivi. A suo avviso, la ratifica del protocollo aggiuntivo sarebbe la soluzione più efficace al problema dello statuto giuridico. Il senatore ha aggiunto che non ci sono spiegazioni precise sulle ragioni

della mancata ratifica, per cui il significativo evento organizzato in questa sede può avere dei risultati concreti soltanto se seguirà un'iniziativa, anche parlamentare, di sollecitazione del governo per la predisposizione dell'atto che poi andrà alle camere.

A tal fine il senatore ha esposto ai presenti il testo di una mozione che alcuni rappresentanti parlamentari si sarebbero impegnati a presentare trasversalmente, attirando così l'attenzione del governo.

L'Assessore alle relazioni internazionali, comunitarie ed autonomie locali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, **Franco Iacop**, intervenuto dopo il senatore Rollandin, ha ricordato che da molti anni ormai, le Regioni, senza avere alcuna intenzione di invadere le competenze dello Stato centrale, rivestono un ruolo crescente a livello internazionale, svolgendo azioni di cooperazione a livello locale ed aldilà dei propri confini. L'Assessore ha poi ricordato l'importanza di tale tematica, ora ricompresa nell'Obiettivo 3, dall'Unione Europea a livello comunitario.

Nel contesto generale attuale, Franco Iacop ha ribadito la necessità di trovare una soluzione precisa e definitiva, fuggendo le soluzioni tampone.

**Fabrizio Taschetta**, del Dipartimento federale svizzero degli affari esteri, ha espresso il suo apprezzamento nei confronti dell'iniziativa portata avanti dall'EURAC e dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta con il coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente, in quanto ciò dimostra il vivo interesse esistente per la questione. Taschetta ha inoltre sottolineato come il convegno sia un'occasione per ripartire con input nuovi. Ha aggiunto inoltre che un accordo può essere raggiunto in quanto gli Stati sovrani ne hanno gli strumenti e la competenza.

Secondo **Marie-Paule Bardèche** della *Préfecture* della Regione Rhône-Alpes le autorità locali non hanno le risorse di cui avrebbero bisogno per portare avanti con efficacia le azioni di cooperazione transfrontaliera, in particolar modo nelle regioni montane e nelle zone di confine. Marie-Paule Bardèche ha fatto presente che la Francia, così come la Svizzera, ha considerato quest'evidenza, ragion per cui han ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid, adattandovi inoltre la legislazione nazionale. Ciò ha permesso alla Francia di dotarsi di strumenti di cooperazione: la creazione del distretto europeo è infatti un tentativo in tal senso.

Marie-Paule Bardèche ha parlato anche dell'Accordo di Karlsruhe, affermando che esso ha offerto alle autorità locali francesi strumenti utili per cooperare con autorità locali estere e per questo motivo la Francia auspicherebbe che anche l'Italia potesse ratificare il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, poiché esso si colloca a fondamento di accordi come quello di Karlsruhe. D'altro canto, secondo la rappresentante della *Préfecture* della Regione Rhône-Alpes, la creazione di un'OI costituirebbe un'esagerazione rispetto agli obiettivi da raggiungere, in quanto esistono già strumenti appropriati.

Il *chairman* **Paolo Angelini** ha sottolineato l'importanza dei contributi forniti alla discussione, in particolare quello del senatore Rollandin, ed ha avviato un secondo giro di tavolo.

**Marco Pertile** ha preso la parola facendo riferimento al Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) ed evidenziando che la proposta di regolamento della Commissione europea non sembra fornire una base giuridica che consenta di alterare il profilo delle competenze interne agli ordinamenti degli Stati membri. Il GECT potrà essere creato soltanto nel rispetto delle competenze attribuite dai suddetti ordinamenti agli enti substatati.

Deve essere però rilevato che l'art. 117, co 5 della Costituzione italiana consente alle Regioni di attuare gli atti dell'Unione europea e che il GECT può fungere da strumento per l'attuazione dei programmi comunitari. La partecipazione delle regioni italiane al GECT può trovare quindi una base giuridica di questo tipo. Trattandosi di un regolamento comunitario, il dottor Pertile si è infine interrogato su quali siano le condizioni per la partecipazione di enti substatati svizzeri.

Interrogazione a cui **Fabrizio Taschetta** risponderà sottolineando l'interesse svizzero a prendervi parte. Lo Stato elvetico ha infatti partecipato a numerosi incontri a Bruxelles per verificare le possibilità di partecipazione al GECT.

**Marco Pertile** ha poi ulteriormente precisato le due tipologie di attività che il GECT può intraprendere: la proposta di regolamento contempla non soltanto la gestione dei fondi comunitari, ma anche la possibilità di attivare forme di cooperazione transfrontaliera istituzionalizzate che prescindano dall'erogazione di fondi comunitari.

Sempre in merito al GECT, **Marie-Paule Bardèche** ha sottolineato che la proposta europea non tratta esclusivamente di amministrazione di fondi ma anche di attività e di progetti. Tenuto conto di ciò, il GECT, che permette di associare gli Stati, oltre agli enti ed alle collettività territoriali locali, è una forma di associazione che potrebbe essere particolarmente importante in alcune situazioni, quali il *risk assessment* o il *risk management*. Marie-Paule Bardèche ha inoltre ribadito che le autorità locali francesi accoglierebbero favorevolmente la ratifica del protocollo addizionale da parte dell'Italia, nell'ottica di creare organismi di cooperazione tra le autorità territoriali sottoposti ad un regime di diritto pubblico, in quanto uno strumento di diritto privato non fornirebbe le stesse possibilità, nè le stesse certezze giuridiche.

In seguito è intervenuto l'Assessore **Alberto Cerise** sottolineando con forza l'importanza, anche simbolica, di un'area di montagna quale è quella del Monte Bianco. Lo schema di sviluppo sostenibile, nato nell'intento di tutelare questo ambiente naturale, è, fra l'altro, un laboratorio concreto in grado di arricchire la Convenzione delle Alpi di contenuti e di significati. L'Assessore ha infatti spiegato che, troppe volte, purtroppo, disarticolando la Convenzione alpina, si scoprono strumenti di tutela non coordinati fra loro, quali ad esempio la legge Galasso, il vincolo idrogeologico o l'istituzione dell'Isère. Si tratta in questi casi di metodologie di valorizzazione e di tutela poco dinamiche, che raramente tengono conto del processo di sviluppo. Proprio per questo motivo, è necessario parlare di sviluppo sostenibile di un'area montana transfrontaliera.

E quello che si individua quale modello e simbolo dell'EMB potrebbe poi essere esportato ad altre realtà dell'arco alpino.

L'Assessore ha poi sottolineato che da quest'esperienza non si ha in nessun modo intenzione di escludere lo Stato, infatti nella CTMB, ci sono ben due rappresentanti ministeriali su cinque rappresentanti dell'Italia.

L'Assessore ha infine fatto presente che, per quanto concerne il protocollo aggiuntivo della Convenzione di Madrid di cui alla mozione del Senatore Rollandin, andrebbero preventivamente chiariti alcuni punti: in particolare, va accertata la ratifica del protocollo per intero.

**Giuseppe Avolio**, intervenuto di seguito, ha risposto ad una domanda fatta nel corso della mattinata dal rappresentante svizzero in merito alle autonomie speciali, ovvero se queste avessero maggiori competenze per quanto riguarda le questioni transfrontaliere. Il dottor Avolio ha spiegato che comunque lo Stato

mantiene un senso di sacralità e di sovranità per quanto riguarda il potere estero, per cui qualsiasi problematica si riduce ad una questione di diritto interno. A riguardo Avolio ha aggiunto che le Province di Trento e di Bolzano non hanno maggiori margini d'azione in questo senso, in quanto il potere estero è un modalità di esercizio delle competenze.

Quando la Provincia autonoma di Bolzano intraprese alcune azioni di esercizio del potere estero, lo Stato centrale reagì con forza, paventando conseguenze di tipo penale. In Italia, secondo Avolio, il dibattito deve essere portato a livello di ribilanciamento dei rapporti interni fra i vari livelli di governo.

Anche l'Assessore **Franco Iacop** è intervenuto per quanto riguarda il potere estero delle Regioni italiane, affermando che tale argomento è stato affrontato in Friuli Venezia Giulia in occasione del licenziamento da parte del Consiglio regionale della proposta di un nuovo statuto regionale. Trattandosi di Regione a statuto speciale, l'Assessore ha affermato che, nelle materie di competenza, sarebbe auspicabile che le Regioni, sulla base della riforma del titolo V della Costituzione, potessero operare a livello internazionale, senza necessità di alcuna norma di attuazione statale.

In merito al rapporto tra lo Stato centrale e le Regioni è poi intervenuto **Paolo Angelini** del Ministero dell'Ambiente. Egli ha spiegato che nonostante sia intervenuta la ratifica a cinque anni dalla firma della Convenzione delle Alpi, essa è ancora oggi avvertita dagli amministratori locali più come uno strumento giuridico internazionale verticistico che non come uno strumento di ausilio agli enti territoriali. D'altra parte però, va considerato, che la legge di ratifica italiana del 1999 prevede lo strumento della Consulta Stato-Regioni dell'Arco alpino, *tavolo di confronto* voluto dal legislatore proprio per favorire il coinvolgimento degli enti locali allo sviluppo di politiche e misure internazionali per lo sviluppo sostenibile dell'Arco alpino. Ciò nonostante, questo strumento non ha mai funzionato in maniera ottimale, efficiente solo a fasi alterne. Al termine della presidenza piemontese peraltro, proprio per rilanciare l'attività della Consulta, sono stati individuati focal points per ogni amministrazione partecipante, allo scopo anche di predisporre in maniera più efficiente le riunioni della Consulta stessa.

**Françoise Chappaz**, vice presidente di Pro Mont-Blanc, ha espresso un'osservazione sull'urgenza di arrivare ad un accordo, in quanto gli Stati, non potendo gli Stati dare del denaro ad organismi transfrontalieri che non hanno uno statuto, a suo avviso, costringerebbero attualmente la CTMB, ad operare nell'illegalità.

**Jean Marc Bonino**, in risposta all'osservazione della Chappaz, è intervenuto facendo presente che esistono tre committenti, di cui uno francese, uno svizzero ed uno italiano, ciascuno dei quali riceve finanziamenti dalle collettività territoriali parti dell'EMB e dai fondi europei. Secondo Bonino, non sussiste alcuna causa di illegalità in quanto ciascuna parte mantiene i finanziamenti ricevuti all'interno del proprio territorio nazionale.

**Paolo Angelini**, in qualità di *chairman* della tavola rotonda, ha infine richiamato l'attenzione dei partecipanti sulla bozza di documento "Linee tematiche della tavola rotonda" redatto dagli organizzatori del convegno al fine di sintetizzarne il quadro di riferimento. Tale versione incompleta è poi stata integrata con le osservazioni, nell'ordine, di Fabrizio Taschetta, Marco Pertile, Françoise Schneider e Stefania Muti, al fine di redigere il documento finale, di seguito presentato.

**Rosalaura Romeo** ha concluso il convegno portando l'importante esperienza del Segretariato della *Mountain Partnership*, nell'ambito del quale è stato organizzato l'evento.

La *Mountain Partnership* è un meccanismo abbastanza recente, lanciato dal vertice sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg per cercare nuovi strumenti di promozione della cooperazione, al di là del sistema Nord-Sud che ha funzionato in modo lacunoso. Questo nuovo meccanismo di partenariato si basa in particolare sul valore aggiunto della condivisione di esperienze, che, come nel caso dell'*Espace Mont-Blanc*, possono facilmente e molto proficuamente replicarsi ed adattarsi ad altre situazioni. Rosalaura Romeo ha spiegato che per i 120 Paesi, istituzioni ed organizzazioni facenti parte della MP, si rende indispensabile trovare strumenti metodologici, giuridici e politici che permettano di creare l'*enabling environment*, ovvero l'ambiente istituzionale favorevole allo sviluppo. Pertanto, si è incoraggiato lo svolgimento dell'iniziativa presso la FAO, dove ha sede il Segretariato, in quanto l'esperienza acquisita in Europa nel contesto dell'EMB o della Convenzione delle Alpi, ad esempio, è di grande utilità.

Inoltre, la dottoressa Romeo ha accennato al fatto che anche l'EURAC, così come Italia, Francia e Svizzera, ha aderito alla *Mountain Partnership*; inoltre, Italia e Svizzera ne finanziano il Segretariato, mentre la Francia garantisce i fondi ad un progetto sulla montagna che sta dando ottimi risultati.

Ha infine concluso ricordando un altro importante principio affermato a Johannesburg: ai fini di un reale e concreto sviluppo dei territori di montagna, non sono sempre necessarie grandi risorse, spesso, con una maggiore comunicazione ed una migliore condivisione delle risorse disponibili, si ottengono risultati tangibili. Proprio a tal fine, il Segretariato della *Mountain Partnership* mira a favorire lo scambio di informazioni, promuovendo programmi di collaborazione e progetti concreti.



# Outcomes

**“LINEE TEMATICHE” DELLA TAVOLA ROTONDA DEL CONVEGNO**

**“STRUMENTI GIURIDICI DELLA COOPERAZIONE PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE DI UN’AREA DI MONTAGNA TRANSFRONTALIERA”**

**ROMA-FAO, 1 GIUGNO 2005**

## **1. La cooperazione transfrontaliera.**

La cooperazione transfrontaliera è uno degli elementi che hanno portato allo sviluppo dell’Unione Europea.

Gli enti sub-statali di confine sperimentano quotidianamente la necessità di cooperare con i loro omologhi oltre frontiera. Nelle aree di montagna, ed in particolare nell’Arco alpino, le iniziative di cooperazione e il raccordo di alcune attività di governo regionale con quelle di omologhi enti di confine rappresentano un’importante occasione per superare la condizione di zona periferica e consentire un pieno ed integrato sviluppo economico, sociale e culturale. In tal senso, le esperienze attuate dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla Regione Autonoma Valle d’Aosta, tra le quali l’Espace Mont-Blanc, costituiscono esempi di buona cooperazione da parte di enti sub-statali, che certamente meriterebbero di essere trasferiti anche in altri contesti.

Tali realtà si scontrano però con la mancanza di adeguati strumenti giuridici che forniscano il quadro di riferimento per l’azione comune dei soggetti coinvolti, necessità che, fino ad ora, non ha trovato una risposta univoca.

**2. Lo sviluppo di progetti a livello transregionale e transnazionale dipende anche da strumenti efficaci di cooperazione transfrontaliera.**

La tematica della cooperazione transfrontaliera spazia da iniziative di livello locale sviluppate da enti sub-statali ad azioni e progetti di livello comunitario ed internazionale.

Lo sviluppo e la gestione di progetti di cooperazione può richiedere non solo la creazione di strutture di tipo informale per progetti sviluppati in parallelo, ma anche la creazione di strutture che, attraverso la concertazione delle parti, permettano la realizzazione e la gestione di progetti complessi e a lungo termine. Dette strutture, per operare con efficacia, devono essere istituite formalmente e beneficiare di personalità giuridica.

**3. La necessità di nuovi strumenti di cooperazione transfrontaliera è avvertita anche a livello comunitario.**

Le difficoltà incontrate dagli Stati membri dell'Unione Europea, dalle regioni e dagli enti locali nella realizzazione e gestione di azione di cooperazione transfrontaliera unitamente all'aumento del numero di frontiere terrestri e marittime dovuto all'allargamento dell'Unione, hanno indotto la Commissione ad elaborare una proposta di regolamento per l'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT), che nasce nel quadro della programmazione comunitaria dei Fondi Strutturali per il periodo 2007- 2013.

L'approvazione di un regolamento europeo in materia, oltre a costituire uno strumento concreto di cooperazione, risolverebbe anche i problemi connessi all'armonizzazione e attribuzione di funzioni, competenze e responsabilità che si legano alle attività di cooperazione.

L'allargamento dell'Unione Europea e la maggiore integrazione tra i Paesi rendono sempre più urgente la necessità di meccanismi e strutture di cooperazione transfrontaliera consolidati.

**4. Gli Stati nazionali hanno compreso il ruolo centrale degli enti territoriali nello sviluppo e gestione di iniziative di cooperazione transfrontaliera.**

Molti sono gli ordinamenti nazionali che riconoscono la possibilità ai loro enti territoriali di stipulare intese ed accordi con enti appartenenti a Stati esteri.

Tale riconoscimento assume forme diverse: in Italia il potere estero delle regioni è stato razionalizzato nella riforma del titolo V della Costituzione (art. 117 Cost. così come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001).

La legge francese 2004-809 relativa alle libertà e responsabilità locali, che ha previsto specificamente la creazione di un organismo (il "distretto europeo") per la promozione della cooperazione transfrontaliera tra collettività territoriali francesi ed estere, rappresenta un altro esempio dell'attenzione rivolta dagli Stati nazionali al fenomeno.

Le norme costituzionali svizzere vigenti a livello federale, che riguardano le relazioni dei Cantoni con autorità estere, offrono un largo margine di manovra a varie forme di collaborazione.

**5. La Convenzione di Madrid ha posto le basi giuridiche della cooperazione transfrontaliera in Europa.**

Le basi giuridiche per la cooperazione transfrontaliera degli enti territoriali sono state create con la Convenzione di Madrid del 1980, nata su iniziativa del Consiglio d'Europa.

La convenzione quadro è stata ratificata dal Parlamento italiano con la legge 19 novembre 1984, n. 948. In attuazione della Convenzione di Madrid sono stati stipulati diversi accordi bilaterali, in particolare si segnalano quello tra l'Italia e la Francia e quello tra l'Italia e la Svizzera.

**6. Il Protocollo aggiuntivo ha fornito gli strumenti per tradurre nella pratica principi teorici.**

Il Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione approvato nel 1995 ha conferito maggiore incisività ad uno strumento di fatto principalmente teorico.

Il Protocollo prevede espressamente la possibilità, per le collettività territoriali, di creare organismi transfrontalieri, finalizzati ad organizzare e gestire le attività di cooperazione, di diritto pubblico o privato e dotati ove necessario di personalità giuridica.

L'Italia pur avendo ratificato la Convenzione (legge 19 novembre 1984, n. 948) non ne ha per il momento ancora ratificato il protocollo aggiuntivo. L'empasse della mancata ratifica viene ormai percepito da molte collettività regionali come un ostacolo decisivo all'attivazione di nuovi e meglio strutturati circuiti di collaborazione transfrontaliera.

**7. Il raggruppamento locale di cooperazione transfrontaliera nato all'interno dell'Accordo di Karlsruhe resta un esempio di come si può cooperare nell'ambito del quadro giuridico del Protocollo aggiuntivo a Madrid**

L'Accordo di Karlsruhe, nato su iniziativa della Commissione intergovernativa franco-germano-svizzera nel 1996 nell'ambito del quadro giuridico predisposto dalla Convenzione di Madrid e dal suo Protocollo aggiuntivo, ha creato una nuova forma giuridica di cooperazione transfrontaliera: il "raggruppamento locale della cooperazione transfrontaliera".

Il modello di cooperazione proposto dall'Accordo di Karlsruhe non è replicabile nei territori degli Stati in cui il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione quadro di Madrid non è stato ratificato.

Va però considerato che il Belgio, con l'Accordo di Bruxelles, ha adottato, nell'ambito della cooperazione franco-belga, lo stesso modello proposto

dall'Accordo di Karlsruhe, senza previa ratifica del sopra citato Protocollo aggiuntivo.

#### **8. Il GEIE favorisce la collaborazione degli Stati membri in progetti specifici**

Il GEIE, Gruppo Europeo di Interesse Economico, disciplinato dal Regolamento 2137/1985 rappresenta uno strumento efficace per la gestione di progetti specifici a livello comunitario ma incontra degli impedimenti con programmi più articolati e che coinvolgono soggetti non comunitari.

#### **9. Prospettive**

Il Consiglio d'Europa ha avviato l'elaborazione del III Protocollo alla Convenzione di Madrid, con l'obiettivo di superare le difficoltà sinora incontrate ed offrire alle collettività e autorità locali interessate un quadro giuridico di riferimento per la cooperazione transfrontaliera. Gli obiettivi del III Protocollo sono i seguenti:

- permettere agli Stati di proporre alle autorità regionali e locali, nell'ambito e nel rispetto dei propri statuti, nonché alle Euroregioni, uno strumento giuridico di riferimento per la cooperazione, sotto forma di REC - Raggruppamenti Euroregionali di Cooperazione;
- stabilire un quadro uniforme delle regole accettabili da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di cooperazione, nel rispetto dei principi comuni e delle consuetudini giuridiche fondamentali di ogni Stato;
- permettere allo strumento giuridico proposto di adattarsi alle specificità di ogni singolo ordinamento;
- conferire alle norme formulate nello strumento forza e valore di legge in ogni Stato firmatario.

Rispetto alla proposta di regolamento della Commissione europea che istituirebbe il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT), la proposta del Consiglio d'Europa sembra essere maggiormente flessibile e potrebbe essere applicata anche ai Paesi che non sono membri dell'Unione

europea. Il GECT potrebbe comunque costituire un importante strumento per l'istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera intercorrente tra enti regionali e locali e altri organismi pubblici locali degli Stati membri. La proposta della Commissione fornirebbe a questi ultimi e agli stessi Stati un modello giuridico a cui ricorrere, nel rispetto degli ordinamenti interni di riferimento, anche al di fuori delle attività di gestione dei Fondi strutturali.

# Mozione

Nel corso della Tavola Rotonda, il Senatore Augusto Rollandin ha presentato il seguente testo di mozione da portare in discussione al Senato della Repubblica italiana.

## Il Senato

premesso che:

- la Convenzione di Madrid del 1980, ratificata dall'Italia con la Legge del 19 novembre 1984 n. 948, ha posto le basi giuridiche per la cooperazione transfrontaliera degli enti territoriali;
- in attuazione della citata Convenzione sono stati stipulati diversi accordi bilaterali, in particolare si evidenziano quello tra l'Italia e la Francia e quello tra l'Italia e la Svizzera;
- nel 1995 è stato approvato il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, il quale ha conferito maggiore incisività a quest'ultima prevedendo espressamente la possibilità, per le collettività territoriali di creare organismi transfrontalieri, finalizzati ad organizzare ed a gestire le attività di cooperazione, di diritto pubblico o privato e dotati, ove necessario, di personalità giuridica;
- l'Accordo di Karlsruhe, nato nel 1996 su iniziativa della Commissione intergovernativa franco-germano-svizzera nell'ambito del quadro giuridico predisposto dalla Convenzione di Madrid e dal suo Protocollo aggiuntivo, ha creato una nuova forma giuridica di cooperazione transfrontaliera: il "raggruppamento locale della cooperazione transfrontaliera" (GLCT);

considerato che:

- l'Italia pur avendo ratificato la Convenzione di Madrid non ha ancora ratificato il Protocollo aggiuntivo;

- la mancata ratifica oltre a venire percepita da molte collettività regionali come un ostacolo decisivo all'attivazione di nuovi e meglio strutturati circuiti di collaborazione transfrontaliera comporta, tra l'altro, l'impossibilità di replicare il modello di cooperazione proposto all'Accordo di Karlsruhe nei territori degli Stati in cui il Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Madrid non è stato ratificato;

impegna il Governo:

1) a ratificare quanto prima integralmente il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid;

2) a farsi promotore nei confronti del Consiglio d'Europa per perfezionare l'elaborazione del III Protocollo alla Convenzione di Madrid con l'obiettivo di superare le difficoltà sinora incontrate e offrire alle collettività ed autorità locali interessate un quadro giuridico di riferimento per la cooperazione transfrontaliera con i seguenti obiettivi:

- permettere agli Stati di proporre alle autorità regionali e locali, nell'ambito e nel rispetto dei loro Statuti, nonché alle Euroregioni, uno strumento giuridico di riferimento per la cooperazione sottoforma di Raggruppamenti Euroregionali di Cooperazione (REC);

- stabilire un quadro uniforme delle regole accettabili da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di cooperazione, nel rispetto dei principi comuni e delle consuetudini giuridiche fondamentali di ogni Stato;

- permettere allo strumento giuridico proposto di adattarsi alle specificità di ogni singolo ordinamento;

- conferire alle norme formulate nello strumento forza e valore di legge in ogni Stato firmatario.

# Allegati



# Introduzione allo studio

## *Creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub-statale per lo sviluppo sostenibile del territorio*

Alessandro Fodella

Le problematiche legate alla tutela internazionale dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile a livello globale si vanno col tempo configurando in maniera sempre più complessa, sia in termini di scala geografica di riferimento, sia nel senso della pluralità di regolamentazioni, questioni e interessi coinvolti.

La protezione della natura, infatti, non è più concepibile come un obiettivo isolato, ma deve essere affrontata in un contesto più ampio, come uno dei molteplici elementi interdipendenti che compongono il multiforme concetto (o principio) dello sviluppo sostenibile. Tale approccio integrato allo sviluppo sostenibile implica, per esempio, che un'efficace gestione e pianificazione del territorio prenda in considerazione al contempo tutte le risorse naturali e agricole, le attività produttive e pericolose, nonché il paesaggio, per così dire, umano e culturale, compresa la sua dimensione sociale. L'accresciuta complessità ed espansione del concetto di sviluppo sostenibile, consacrata fra l'altro in occasione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (2002), ha ulteriormente rafforzato un'esigenza e una consapevolezza che pure erano già presenti nella comunità internazionale: l'attuazione di uno sviluppo che sia realmente sostenibile non può essere prerogativa esclusiva degli Stati e di una regolamentazione che sia il risultato del semplice esercizio del loro potere a livello centrale, ma, al contrario, deve prendere le mosse dal coinvolgimento di tutti gli interessi rilevanti, enfatizzando il ruolo fondamentale svolto dall'azione mirata a livello locale.

Oltre a rafforzare notevolmente tale principio, le recenti tendenze del diritto internazionale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile vi hanno aggiunto una nuova dimensione: quella della cooperazione. Si assiste, pertanto, alla ricerca di forme innovative di collaborazione internazionale che rispondano alle nuove esigenze appena illustrate, integrando i tradizionali meccanismi di cooperazione di stampo puramente interstatale attraverso il

coinvolgimento di altri attori. È in questo contesto che si collocano, per esempio, le iniziative, lanciate a Johannesburg, volte a creare le "partnerships" sullo sviluppo sostenibile, cui possano partecipare non solo Stati ma anche organizzazioni non-governative e altri attori non-statali. Nel solco della medesima tendenza si colloca lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera, nella sua accezione di cooperazione a livello sub-statale. Infatti, così come non si può prescindere dall'azione mirata e localizzata per perseguire lo sviluppo sostenibile di un territorio a livello nazionale, anche la cooperazione internazionale in questa materia deve avvenire, per quanto possibile, al livello geografico più adatto alla realizzazione degli obiettivi prefissati e, dunque, se del caso, a livello sub-statale e di realtà locali. Tale consapevolezza è maturata, per esempio, per quanto riguarda la tutela della natura, nel settore delle aree protette transfrontaliere, ma si sta rapidamente diffondendo in altre aree, con una sempre maggiore enfasi sulla dimensione istituzionale di tale cooperazione.

La traduzione di questa esigenza dal punto di vista giuridico costituisce una sfida particolarmente stimolante, giacché solo ora cominciano ad essere predisposti modelli giuridici di riferimento in materia, sebbene con campi di applicazione ristretti dal punto di vista geografico. Si tratta, insomma, di un settore ancora relativamente nuovo che richiede un'opera creativa e innovativa, che implica il confronto e il raccordo fra i diversi ordinamenti nazionali dei Paesi coinvolti, da un lato, e fra questi e il diritto internazionale, dall'altro.

L'esperienza dell'Espace Mont-Blanc, che riguarda una delle aree montane più importanti del mondo, costituisce un esempio fondamentale e paradigmatico delle questioni qui affrontate. In primo luogo, lo sviluppo sostenibile della montagna è uno dei settori più complessi e delicati dello sviluppo sostenibile in generale; inoltre, l'esigenza di operatività a livello locale, e dunque la necessità della cooperazione transfrontaliera sub-statale, è particolarmente sentita nella gestione delle aree di montagna; infine, l'Espace Mont-Blanc è una realtà già matura, che aspira tuttavia ad uno status giuridico più importante e ad un maggior grado di istituzionalizzazione e capacità operativa.

Il presente documento rappresenta il tentativo di fornire alcune risposte a questa legittima aspirazione. La speranza, tuttavia, è che esso possa costituire anche un esempio delle problematiche e delle possibili soluzioni relative alla cooperazione transfrontaliera, così da poter contribuire allo sviluppo di un settore importante e in piena evoluzione del diritto.

# Studio

## ***Creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub-statale per lo sviluppo sostenibile del territorio***

A cura di Alessandro Fodella (coordinatore scientifico), Giuseppe Avolio, Marco Pertile.

Con il contributo di Jean Pierre Gal, Egizia Ventura, Carolin Zwilling.

### **1. Obiettivo del progetto**

### **2. Che cosa si vuole ottenere con il nuovo meccanismo di cooperazione?**

*2.1 Formalità ed esplicitazione degli obiettivi*

*2.2 Istituzionalizzazione: personalità*

*2.3 (segue) capacità di agire*

*2.4 (segue) autonomia finanziaria*

*2.5 (segue) normazione interna*

*2.6 Stabilità*

*2.7 Visibilità*

### **3. Come lo si può ottenere?**

*3.1 Premessa: che cosa possono fare gli enti territoriali italiani per cooperare in campo internazionale?*

*3.2 Analisi delle diverse opzioni*

### 3.2.1 Creazione di una organizzazione internazionale

- (a) vantaggi
- (b) svantaggi

### 3.2.2 Creazione di un'organizzazione "nazionale" (organizzazione comune ma soggetta all'ordinamento di uno dei Paesi)

### *3.3 Alcuni requisiti fondamentali perché la creazione dell'organizzazione possa essere considerata compatibile con l'ordinamento italiano*

### *3.4 Analisi nello specifico delle proposte già presentate*

#### 3.4.1 La Convenzione di Madrid del 1980 e il Protocollo aggiuntivo del 1995

- (a) La Convenzione di Madrid: introduzione e ambito di applicazione
- (b) (segue) gli obblighi generali previsti dalla Convenzione
- (c) (segue) le clausole di salvaguardia del diritto interno
- (d) (segue) la necessità di un accordo quadro inter-statale
- (e) (segue) considerazioni generali sulla Convenzione
- (f) Gli accordi bilaterali italiani in applicazione della Convenzione
- (g) Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid: introduzione
- (h) (segue) considerazioni generali sulla sua attuazione in Italia
- (i) (segue) la mancata ratifica italiana e le sue conseguenze

#### 3.4.2 L'Accordo di Karlsruhe e la sua estensione ad ipotesi come l'Espace Mont Blanc

- (a) Introduzione
- (b) Il campo di applicazione dell'Accordo
- (c) Il contenuto della cooperazione ai sensi dell'Accordo: le diverse opzioni
- (d) (segue) la conclusione di convenzioni tra gli enti sub-statali interessati
- (e) (segue) la creazione di organismi autonomi di cooperazione transfrontaliera
- (f) (segue) in particolare: il "groupement local de coopération transfrontalière"
- (g) Analisi della proposta svizzera di estensione dell'Accordo di Karlsruhe all'Italia: il quadro giuridico di riferimento
- (h) (segue) l'Accord Mont Blanc

- (i) (segue) il Progetto di Convention interrégionale de coopération tra il Cantone del Valais, la Valle d'Aosta e l'Assemblea dei Paesi della Savoia
- (l) (segue) il Progetto di Convention de coopération du Groupement Local de Coopération Transfrontalière Regio Mont Blanc
- (m) (segue) il Progetto di Statuto del Groupement local "Espace Mont Blanc"
- (n) Il Groupement local de Coopération Transfrontalière in generale e nella proposta svizzera in particolare: valutazione complessiva

### 3.5 *Altre proposte*

#### 3.5.1 Il Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE)

- (a) Profili generali
- (b) Due casi di scuola: Expo 2000, Tirol, Suedtirolo-Alto Adige, Trentino, E.W.I.V./G.E.I.E.
- (c) (segue) EURO C.I.N.– G.E.I.E.
- (d) Profili problematici: la responsabilità
- (e) (segue) la personalità giuridica
- (f) (segue) la partecipazione di membri di paesi terzi

#### 3.5.2 Il Gruppo Europeo di Cooperazione Transfrontaliera (GECT)

- (a) La proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio per istituire il GECT
- (b) Alcuni elementi critici: poteri
- (c) (segue) personalità e capacità
- (d) (segue) partecipazione di soggetti extracomunitari

#### 3.5.3 La legge francese sul "district européen"

Allegato: l'Espace Mont Blanc

## *1. Obiettivo del progetto*

Obiettivo del progetto è quello di creare una forma di cooperazione istituzionalizzata fra enti sub-statali di diversi Paesi, in particolare per rafforzare la cooperazione a livello locale in materia di sviluppo sostenibile. Si tratta di elaborare una proposta di statuto giuridico per la cooperazione regionale in un'area di montagna transfrontaliera, basata sul principio di sviluppo sostenibile.

Si intende prendere l'area del Monte Bianco come "caso di scuola" per la presenza nell'area dell'*Espace Mont-Blanc* (EMB)<sup>2</sup>, meccanismo di cooperazione che opera già da molto tempo ma che necessita di un rafforzamento della sua dimensione istituzionale.

## *2. Che cosa si vuole ottenere con il nuovo meccanismo di cooperazione?*

### *2.1 Formalità ed esplicitazione degli obiettivi*

Oververo dotare l'ente, preposto alla cooperazione, di un accordo istitutivo formale alla base, di un "testo fondatore". Ciò risponde anche all'esigenza di formalizzare, dichiarare solennemente, e rendere così esplicito, l'obiettivo di tutela comune del patrimonio naturale.

Per quanto riguarda l'EMB, per esempio, pur essendo la CTMB attiva da moltissimo tempo, la sua cooperazione non è fondata su un accordo, un'intesa (o strumento analogo), scritta e approvata formalmente; l'obiettivo di tutela del patrimonio del Monte Bianco, inoltre, non è stato dichiarato esplicitamente.

---

<sup>2</sup> V. *infra*, Allegato: l'Espace Mont Blanc.

## *2.2 Istituzionalizzazione: personalità*

Dotare l'ente di uno "statuto giuridico" significa anche creare un ente che sia dotato di una qualche forma di personalità giuridica, che ne faccia un ente con un certo grado di autonomia.

Nel caso dell'EMB l'idea è che l'ente sia un organismo comune sottoposto al diritto di uno dei Paesi (dell'Italia o della Francia) (tuttavia ciò dipende da quale soluzione viene adottata fra quelle esposte *infra* al punto 3.2).

## *2.3 (segue) capacità di agire*

Attribuire la capacità di agire all'ente significa ovviare ai diversi problemi di funzionamento pratico dello stesso, dotandolo dei mezzi per svolgere attività contrattuale, assumere personale, fungere da stazione appaltante e così via.

Ciò non significa estendere la capacità dell'ente fino a dotarlo di un vero e proprio potere normativo con efficacia nei territori degli Stati partecipanti. Attribuire tale funzione creerebbe notevoli problemi sul piano dell'ordinamento interno e comunque tale capacità estesa non sembra rispondere a necessità specifiche degli enti territoriali.

## *2.4 (segue) autonomia finanziaria*

Dotare l'organizzazione di autonomia finanziaria per permettere ad essa di svolgere i compiti e raggiungere gli obiettivi di cui sopra.

## *2.5 (segue) normazione interna*

Necessità di normare il funzionamento degli organi dell'ente.

## 2.6 Stabilità

Necessità di assicurare la sussistenza dell'ente e la partecipazione allo stesso in maniera duratura nel tempo.

## 2.7 Visibilità

Un ente dotato di personalità giuridica propria avrebbe maggiori visibilità e riconoscibilità a livello internazionale.

## 3. Come lo si può ottenere?

### 3.1 Premessa: che cosa possono fare gli enti territoriali italiani per cooperare in campo internazionale?<sup>3</sup>

Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, “[l]e Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, [...] 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” (art. 117 § 5); inoltre, “[n]elle 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” (*ibidem* § 9). Tali disposizioni vanno lette congiuntamente alla l. 5/6/2003 n. 131 (“Disposizioni per

---

<sup>3</sup> **N.B.:** lo studio è provvisorio per l'esistenza di un disegno di legge attualmente alla Camera sulla riforma del Titolo V della Costituzione.

l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" - da qui in avanti: "l. 131").

Alla luce del combinato disposto dell'art. 117 Cost e della l. 131 i limiti all'azione degli enti territoriali sul piano internazionale appaiono dunque i seguenti:

1. Le azioni devono rientrare nelle materie di rispettiva competenza.<sup>4</sup>
2. Sono escluse le materie coperte dall'art. 80 Cost.<sup>5</sup>

Entro tali limiti, le regioni possono concretamente:

1. provvedere "[...] direttamente **all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati [...]**" (117 § 5 Cost.; art. 6 § 1, l. 131)<sup>6</sup>;
2. concludere accordi con altri Stati che siano "[...] **accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore [...]** accordi di natura tecnico-amministrativa o accordi di natura **programmatica [...]**" (117 § 9 Cost.; art. 6 § 3, l. 131)<sup>7</sup>;
3. "concludere, **con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a**

---

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 117 Cost. lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: "[...] a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato [...] g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; [...] l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; [...] q) dogane [...]" (art. 117 Cost., § 2);

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: "[...] rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; [...] governo del territorio; [...] valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; [...]" (*ibidem*, § 3);

"Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (*ibidem*, § 4); il disposto è ripreso e specificato dalla l. 131: "Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, *in difetto*, quali desumibili dalle leggi statali vigenti" (l. 131, art. 1 § 3) (Enfasi aggiunte).

"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117 Cost., § 5).

<sup>5</sup> "Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi". L'art. 80 potrebbe essere considerato non un limite alla legislazione regionale, in senso stretto, ma un obbligo procedurale di sottoposizione all'esame del Parlamento per l'autorizzazione.

<sup>6</sup> Enfasi aggiunte.

<sup>7</sup> Enfasi aggiunte.

realizzare attività di mero rilievo internazionale” (117 § 9 Cost.; art. 6 § 2, l. 131); con tali intese “le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non 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 [8]” (art. 6 § 2, l. 131)<sup>9</sup>.

### 3.2 Analisi delle diverse opzioni

Fondamentalmente le possibilità sono due: creare un ente che sia sottoposto all’ordinamento internazionale (i.e. un’organizzazione internazionale) oppure creare un ente che sia sottoposto all’ordinamento interno di uno Stato.

#### 3.2.1 Creazione di una organizzazione internazionale

Con uno o più trattati<sup>10</sup>, i Paesi interessati potrebbero creare una nuova organizzazione internazionale (OI).

L’Accordo istitutivo fra i Paesi appare essenziale perché:

- a. Per il diritto internazionale le OI, essendo enti *super partes* rispetto agli Stati, per definizione possono essere create solo da enti a loro volta sovrani, in altre parole da altri soggetti di diritto internazionale. Allo stato attuale, pur con l’estensione delle loro competenze, gli enti territoriali italiani non possono essere ancora considerati come soggetti di diritto internazionale. Perlomeno nella fase costitutiva, e per ciascuna delle OI che si intende creare, sarebbe dunque necessario il coinvolgimento degli Stati.

---

<sup>8</sup> “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni” (art. 114 § 1 Cost.).

<sup>9</sup> Enfasi aggiunte.

<sup>10</sup> Probabilmente sarebbe necessario un accordo bilaterale o multilaterale per la costituzione dell’organizzazione, integrato da un c.d. “accordo di sede” fra l’organizzazione e lo Stato in cui essa avesse la sede.

- b. per il diritto italiano non è chiaro se degli enti territoriali possano autonomamente e direttamente procedere alla costituzione di una OI assieme ad altri enti territoriali, poiché:
- i. la creazione in quanto tale di una OI potrebbe essere considerata come rientrante fra le ipotesi di cui all'art. 80 Cost.<sup>11</sup>;
  - ii. la creazione in quanto tale di una OI potrebbe essere considerata come rientrante nelle materie di competenza esclusiva dello Stato<sup>12</sup>;
  - iii. pur ammettendo che siano superati gli impedimenti di cui ai 2 punti precedenti, non è chiaro se un accordo con altri enti territoriali per la creazione di una OI possa rientrare nella nozione delle "intese" di cui all'art. 117 § 9 Cost. e art. 6 § 2 della l. 131<sup>13</sup> (essendo escluso che la creazione di una OI da parte di enti territoriali, direttamente e in proprio, senza un preventivo trattato internazionale, possa rientrare nelle altre ipotesi menzionate dall'art. 117 Cost. e art. 6 l. 131, ovvero in quella della attuazione ed esecuzione di accordi internazionali ratificati o della conclusione di accordi con altri Stati).

Il fatto che gli enti territoriali non possano procedere direttamente alla creazione di una OI non significa, tuttavia, che gli enti stessi non possano partecipare all'organizzazione, una volta che questa sia stata istituita dagli Stati. Secondo il diritto internazionale tradizionale le OI sono enti formati da Stati, quindi solo gli Stati possono esserne membri. Di conseguenza, in linea di massima gli enti territoriali parteciperebbero all'organizzazione come organi dei rispettivi Stati membri dell'organizzazione, o perlomeno come "delegati" dei medesimi. Tuttavia non è sempre e necessariamente così: cominciano, infatti, a verificarsi fenomeni di organizzazioni internazionali che hanno fra i loro membri entità non-

---

<sup>11</sup> L'Accordo per la creazione di una nuova OI potrebbe essere considerato "di natura politica" o potrebbe comportare "modificazioni di leggi" (cfr. *supra*, para. 3.1).

<sup>12</sup> Cfr. *supra*, para. 3.1.

<sup>13</sup> Accordi per la creazione di una OI comporterebbero, infatti, quasi certamente l'assunzione di impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato.

statali<sup>14</sup> e persino la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite sembra avere accettato questa ipotesi<sup>15</sup>.

*(a) vantaggi*

La creazione di una nuova OI soddisferebbe, in generale, le esigenze di cui al punto 2 (andando, peraltro, molto probabilmente oltre le reali necessità ivi indicate).

In particolare, la OI sarebbe dotata di personalità giuridica internazionale: in genere si ritiene che ciò comporti l'autonomia (ivi compresa l'autonomia di gestione finanziaria) dell'OI dagli Stati fondatori (la OI è dotata di una volontà propria diversa dai Membri), la capacità di essere titolare di diritti e obblighi internazionali, ivi compresa *inter alia* la capacità di stipulare accordi ed essere responsabile in proprio per violazione di una norma internazionale. Le OI sono di solito anche dotate della capacità di agire, ad esse conferita dagli Stati membri con diversi sistemi (disposizione nel trattato istitutivo, nell'accordo di sede etc..).

Corollario usuale di questa soluzione è anche l'immunità in certa misura dei funzionari dell'organizzazione (ad es. immunità dalla giurisdizione per gli atti compiuti nell'esercizio della funzione) e dell'organizzazione stessa (ad es. inviolabilità della sede o immunità fiscali).

Inoltre, sembra questa l'unica soluzione per prevedere una reale capacità normativa da parte dell'ente, ove ciò fosse ritenuto necessario.

*(b) svantaggi*

La possibilità che enti territoriali costituiscano da soli una OI o vi partecipino in proprio una volta che questa sia stata creata dai rispettivi governi non è completamente incontestabile, come evidenziato al punto 3.2.1. Bisogna dunque considerare che la visione più tradizionalista del diritto internazionale parla di

---

<sup>14</sup> Cfr. l'esempio della International Union for the Conservation of Nature (IUCN), di cui sono membri non solo i governi ma anche organizzazioni non governative.

<sup>15</sup> Cfr. l'art. 2 del progetto di articoli sulla responsabilità delle OI, secondo cui: "the term 'international organization' refers to an organization established by treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. **International organizations may include as members, in addition to States, other entities**" (enfasi aggiunta) (Report on the Work of the 55<sup>th</sup> Session of the ILC - 5 May to 6 June and 7 July to 8 August 2003 - doc. A/58/10, p. 33).

organizzazioni internazionali solo quando si è di fronte a organizzazioni di cui fanno parte gli Stati e che vi è, dunque, il rischio che dal punto di vista meramente formale l'ente di cui si tratta sia considerato come un ente di cui fanno parte gli Stati e a cui gli enti locali parteciperebbero al massimo come organi dello Stato o "delegati" del medesimo. Ciò dal punto di vista del diritto internazionale, non necessariamente da quello del diritto interno<sup>16</sup>.

E' difficile, inoltre, che questa soluzione possa essere adottata come "modello": sarebbe infatti inopportuno, poco pratico (considerando, fra l'altro,

---

<sup>16</sup> Si tratterebbe in questo senso di un vincolo imposto dal diritto internazionale, dal momento che il diritto interno, dopo la riforma costituzionale (come confermato da Corte cost. 238/2004), ammette che le regioni possano operare nella stipulazione di accordi internazionali con poteri propri.

In realtà sembra necessario scindere le conseguenze derivanti dall'istituzione di un'organizzazione di questo tipo nel diritto interno da quelle derivanti dal diritto internazionale. Dal secondo punto di vista, si è detto che l'ordinamento internazionale tende a riconoscere l'esistenza di un'organizzazione internazionale solo qualora sia composta da Stati o al limite da altre organizzazioni internazionali, comunque da soggetti a cui sia ascrivibile il requisito chiave dell'indipendenza nell'ordinamento internazionale. Qualora le regioni diano vita ad un'organizzazione internazionale, l'ordinamento internazionale tenderà quindi ad identificare in esse dei meri delegati dello Stato con tutto ciò che ne deriva dal punto di vista, ad esempio, della responsabilità internazionale, che a determinate condizioni può gravare anche sui membri dell'ente. Si pensi al caso in cui all'organizzazione non venga riconosciuta dai terzi la personalità internazionale e questi agiscano contro i membri per la violazione di un obbligo internazionale. Oppure ancora al caso che, pur essendo all'organizzazione riconosciuta la personalità, i terzi ritengano che questa abbia agito una tantum in forza di un rapporto di agenzia nei confronti dei membri. In questi casi i soggetti dell'ordinamento internazionale agiranno contro quegli enti che essi stessi riconoscono come parordinati e cioè gli Stati a cui appartengono gli enti locali che hanno creato l'organizzazione. Ciò non influisce comunque necessariamente sui rapporti a livello interno tra Stati e regioni. Se l'ordinamento consente alle regioni di stipulare in proprio dei rapporti internazionali e tale previsione non esclude la stipulazione di accordi istitutivi di organizzazioni internazionali (naturalmente nel rispetto della preventiva informazione e dei limiti di materia), se ne deve dedurre che dal punto di vista interno la regione starà nell'organizzazione internazionale in proprio e non come delegato dello Stato. Ciò implica che le scelte in merito all'adozione degli atti e alla vita dell'organizzazione in termini generali verranno adottate dalla regione in proprio e non in un rapporto continuo di delega da parte dello Stato. Tale assetto dei rapporti Stato-regione nel diritto interno non è inficiato dalla natura dei rapporti intercorrenti tra i soggetti della comunità internazionale. È naturale che i soggetti dell'ordinamento internazionale ritengano la regione una mera delegataria dello Stato, ma da ciò non deriva necessariamente l'esistenza di un rapporto di delega nel diritto interno. Si deve ritenere in questo senso che lo Stato abbia inteso attribuire, seppur a determinate condizioni ed entro precisi limiti, uno spazio di autonomia alle regioni nella gestione dei rapporti internazionali e che quindi sia vincolato ad accettarne le conseguenze sul piano internazionale. Tutto ciò a patto che vengano rispettati i principi fondamentali di cui *infra* al para. 3.3.

anche i tempi di realizzazione!) e poco logico che venissero create tante organizzazioni internazionali quante sono le aree in cui si intende istituzionalizzare la cooperazione a livello sub-statale (viste le caratteristiche delle OI di cui al punto 3.2.1 e 3.2.1 (a)).

Immunità e privilegi, infine, se da un lato possono agevolare il funzionamento dell'ente, dall'altro sembrano istituti sproporzionati rispetto alle funzioni e agli obiettivi ridotti dello stesso e il cui proliferare viene visto con sempre maggior sfavore (esenzioni fiscali e doganali riducono le entrate pubbliche e le immunità dei funzionari si scontrano necessariamente con i principi del diritto di ogni cittadino alla soddisfazione per i propri diritti violati). Sembra, tuttavia, che gli Stati possano decidere in larga misura (sebbene non al di sotto di una certa soglia minima) se e in che misura concedere tali privilegi e immunità<sup>17</sup>.

### *3.2.2 Creazione di un'organizzazione "nazionale" (organizzazione comune ma soggetta all'ordinamento di uno dei Paesi)*

Verrebbe creato un nuovo ente non internazionale ma sottoposto all'ordinamento di uno degli Stati (un ente comune a rilevanza "nazionale").

Il fondamento giuridico per tale attività da parte degli enti territoriali potrebbe essere costituito da un accordo interstatale fra i Paesi interessati, che autorizzi e disciplini tale istituzione. In questo caso, il potere "istitutivo" degli

---

<sup>17</sup> Non esiste, infatti, una norma consuetudinaria chiara sull'immunità dei funzionari delle OI o dell'organizzazione stessa. L'unico settore in cui sembra possibile ricostruire una norma di tipo consuetudinario sembra essere quello della giurisdizione in materia di rapporti di lavoro tra l'organizzazione e i suoi funzionari. In linea teorica, spetta dunque agli Stati decidere di che tipo di immunità e privilegi dotare l'organizzazione attraverso norme pattizie, talvolta contenute direttamente dallo Statuto. Sembra quindi non predeterminabile il peso del "fattore immunità" sull'ipotesi della costituzione di un'organizzazione internazionale. Va però ricordato che le immunità e i privilegi delle OI hanno natura funzionale e mirano a permettere il corretto funzionamento dell'organizzazione, più che a riconoscere ad essa una posizione pariordinata rispetto agli Stati membri. Ne deriva che uno Stato membro di un'organizzazione, alla luce del principio di buona fede nell'esecuzione degli obblighi, non potrebbe evitare di riconoscere nel proprio ordinamento almeno una misura minima di immunità ad un soggetto (l'organizzazione) che esso stesso ha inteso creare come autonomo.

enti territoriali si potrebbe ricondurre all'ipotesi della attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali di cui all'art. 117 § 5 Cost. e art. 6 §1 l. 131<sup>18</sup>.

Nell'eventualità che un tale accordo quadro interstatale preveda la possibilità di istituire enti nazionali nei vari ordinamenti bisognerebbe valutare quali opzioni ci sarebbero per poter istituire tale ente nell'ordinamento italiano. Non è chiaro se nel nostro ordinamento (allo stato attuale) sia possibile creare un nuovo tipo di organizzazione o se si debba "ricondurre" tale ente a uno dei tipi previsti nel nostro ordinamento. Inoltre, non è chiaro quale potrebbe/dovrebbe essere la natura dell'ente, se di diritto pubblico o di diritto privato. La partecipazione degli enti territoriali italiani a un ente creato in un altro Paese costituirebbe, da questo punto di vista, una soluzione più semplice.

In assenza di un accordo-quadro interstatale, invece, gli enti territoriali rilevanti potrebbero agire soltanto nel quadro delle "intese" di cui all'art. 117 § 9 e art. 6 § 2 l. 131<sup>19</sup>. La possibilità di istituire, o partecipare a, un ente di cooperazione transfrontaliera dipenderebbe dall'interpretazione del concetto stesso di intesa "diretta a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale" o a "realizzare attività di mero rilievo internazionale". La creazione di una istituzione con caratteristiche "forti" come quelle identificate in precedenza<sup>20</sup> potrebbe andare oltre a tale concetto.

In ogni caso, è difficile immaginare che un ente nazionale, sottoposto all'ordinamento interno di uno degli Stati parte, abbia una capacità normativa che possa produrre effetti anche negli altri ordinamenti. Sarebbe pertanto consigliabile evitare questa soluzione se si volesse attribuire capacità normativa all'ente.

### *3.3 Alcuni requisiti fondamentali perché la creazione dell'organizzazione possa essere considerata compatibile con l'ordinamento italiano*

Presupposto fondamentale è che l'organizzazione sia statutariamente chiamata ad operare nei limiti delle materie di competenza regionale.

---

<sup>18</sup> *Supra*, para. 3.1.

<sup>19</sup> *Supra*, para. 3.1.

<sup>20</sup> *Supra*, para. 2.

Un ulteriore limite deriva dal fatto che la regione dovrà partecipare alla vita dell'organizzazione nel rispetto del principio della leale collaborazione con lo Stato e nella consapevolezza che l'attività dell'organizzazione stessa non può porsi in contrasto con gli indirizzi di politica estera la cui determinazione spetta allo Stato.

Da ciò derivano alcune conseguenze pratiche in merito alla redazione di un eventuale Statuto di un'organizzazione di questo tipo:

a) è necessario che i fini dell'organizzazione e le attività da queste compiute non superino il limite delle materie di competenza regionale:

- è quindi preferibile uno Statuto che specifichi in modo molto dettagliato sia le finalità dell'organizzazione, sia le modalità di azione della stessa;

- se possibile, sono preferibili, anche se non in assoluto necessarie, procedure di voto all'unanimità, per consentire alla regione di mantenere il controllo sulle attività dell'organizzazione;

- è preferibile disciplinare in modo chiaro la facoltà di recesso dall'organizzazione, in modo da consentire un rapido ritiro dall'ente qualora questo cominci a perseguire obiettivi o a svolgere attività in contrasto con la politica estera nazionale;

- in termini generali, per garantire un migliore rispetto delle prerogative statali, lo Statuto potrebbe essere redatto alla luce del principio delle competenze di attribuzione e del corollario secondo cui tutto ciò che non è espressamente consentito all'organizzazione è alla stessa vietato.

b) nel rispetto del limite di cui al punto a), non è da escludersi che le attività dell'organizzazione possano vincolare pro-futuro le attività regionali, incidere sull'attività legislativa regionale e sul bilancio regionale. In questo senso si può forse argomentare a contrario a partire dal secondo comma dell'art. 6 della l. 131, che prevede che nella conclusione delle "intese" le regioni non possano "assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari **per lo Stato**". Non si fa menzione di un divieto di creazione di obblighi finanziati per il bilancio regionale, che dunque dovrebbero ritenersi ammissibili.

### 3.4 Analisi nello specifico delle proposte già presentate

#### 3.4.1 La Convenzione di Madrid del 1980 e il Protocollo aggiuntivo del 1995

##### (a) La Convenzione di Madrid: introduzione e ambito di applicazione

Il 21 maggio 1980 è stata adottata a Madrid, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, allo scopo di promuovere e consolidare i rapporti di collaborazione tra gli Stati membri, soprattutto a livello delle corrispondenti collettività territoriali, attraverso la creazione di un quadro giuridico di riferimento nell'ambito del quale la cooperazione transfrontaliera tra enti sub-statali possa svolgersi. La convenzione quadro è stata ratificata dal Parlamento italiano con la legge 19 novembre 1984, n. 948.

Per quanto riguarda la definizione dell'ambito di applicazione della Convenzione (art. 2), è considerata "cooperazione transfrontaliera" ogni "comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività e autorità territoriali dipendenti da due o più parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese che si renderanno utili a tal fine". Per quanto riguarda, invece, i soggetti coinvolti, il secondo comma prevede che l'espressione "collettività o autorità territoriali" si riferisca alle "collettività, autorità o organismi che esercitano funzioni locali e regionali e che sono considerati tali nel diritto interno di ciascuno Stato". I limiti della cooperazione transfrontaliera vengono dunque definiti in termini molto ampi, sia dal punto di vista oggettivo, sia da quello soggettivo<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Deve essere comunque rilevato che tali disposizioni definitive valgono soltanto a delimitare il campo di applicazione della Convenzione, ma non sembrano precludere forme di cooperazione diverse o tra soggetti non contemplati di volta in volta decise dagli attori rilevanti nel rispetto dei propri ordinamenti interni. In questo senso il linguaggio dell'art. 2 e dell'intera Convenzione è molto chiaro. Gli Stati parte e, nel limite del rispetto del proprio ordinamento di riferimento, anche gli enti sub-statali restano naturalmente liberi di attuare forme di cooperazione diverse da quelle prefigurate dalla Convenzione. Risolutivo in questo senso è il riferimento al co. 3 dell'art. 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 di effetto gli accordi di cooperazione già esistenti*".

*(b) (segue) gli obblighi generali previsti dalla Convenzione*

La Convenzione introduce in capo agli Stati contraenti una serie di obblighi generali, di natura programmatica e talvolta dal contenuto piuttosto vago.

In termini generali, ciascuna Parte contraente si impegna ad *agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali* e a *promuovere la conclusione di accordi e intese* che si rendano necessari a tal fine (art. 1).<sup>22</sup>

In termini piuttosto vaghi, ogni parte contraente si obbliga ad *adoperarsi per 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.* (art. 4).

Ulteriori disposizioni impegnano genericamente le Parti contraenti ad agevolare la cooperazione transfrontaliera e, in particolare, le *iniziative delle collettività territoriali che prendano in considerazione gli schemi di intesa (...) elaborati nel quadro del Consiglio d'Europa* (art. 3). Le parti si impegnano inoltre ad esaminare in futuro *l'opportunità di accordare alle collettività o autorità territoriali* che partecipano alla cooperazione transfrontaliera *le stesse agevolazioni date in caso di cooperazione esplicantesi nell'ambito interno* (art. 5).

Altre disposizioni (art. 6 e art. 7) introducono degli obblighi di informazione nei confronti delle altre Parti contraenti (*al fine di agevolare l'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione*) e delle Collettività o Autorità territoriali interessate dalla cooperazione (con riguardo ai *mezzi di azione che sono loro offerti dalla Convenzione*).

---

<sup>22</sup> Resta da capire come si collochino nel nostro ordinamento gli accordi di cooperazione transfrontaliera ivi previsti e, in particolare, se essi rappresentino una tipologia autonoma o se debbano essere ricondotti alle categorie previste dalla legge 131/2001. Salva la compatibilità degli accordi di cooperazione con il nostro ordinamento, prima e dopo la riforma dell'art. 117 Cost., si tratta di capire attraverso quale procedura debbano essere concretamente conclusi: non è chiaro se attraverso una procedura autonoma nel rispetto della previa intesa e del principio di leale cooperazione sanciti dalla giurisprudenza costituzionale o la procedura prevista per le intese con enti territoriali interni ad altro Stato prevista dall'art. 6 della l. 131.

*(c) (segue) le clausole di salvaguardia del diritto interno*

E' importante sottolineare che la Convenzione riconosce in modo preciso l'esigenza che la cooperazione transfrontaliera venga realizzata nel rispetto dell'equilibrio previsto da ogni ordinamento nel rapporto tra le competenze statali e quelle delle collettività territoriali. Si introducono quindi delle disposizioni che svolgono la funzione di "clausole di salvaguardia" volte a evitare che dalla Convenzione possano derivare obblighi incompatibili con l'assetto delle competenze previsto dai rispettivi ordinamenti interni.

Così l'obbligo di agevolare la conclusione di accordi e intese va adempiuto *nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna parte* (art. 1); la cooperazione transfrontaliera deve essere esercitata *nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali quali sono definite dal diritto interno* (art. 2); in termini generali si prevede che gli accordi e le intese debbano essere 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* (art. 3 co. 4).

*(d) (segue) la necessità di un accordo quadro inter-statale*

Il co. 2 dell'art. 3 della Convenzione prevede che "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.

È evidente che una disposizione di questo tipo non ha alcun contenuto obbligatorio, lasciando alle parti la scelta in ordine all'eventualità di concludere accordi interstatali in cui inquadrare la cooperazione effettuata dagli enti locali e suggerendo eventualmente di disciplinarne le forme e i limiti.

È però da rilevare che la legge italiana di ratifica della Convenzione ha ritenuto di trasformare l'eventualità della conclusione previa di accordi interstatali in una condizione necessaria per lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera. In questo senso l'art. 3 prevede che la conclusione degli accordi e delle intese tra gli enti elencati al successivo art. 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.*

Ove la Convenzione riconosce semplicemente la facoltà di concludere accordi interstatali volti ad ordinare e disciplinare previamente la cooperazione degli enti substatati, il legislatore italiano ha scelto invece di ritenere necessaria la presenza di un preventivo accordo interstatale.<sup>23</sup>

*(e) (segue) considerazioni generali sulla Convenzione*

La Convenzione di Madrid prevede obblighi programmatici e di contenuto vago che nel loro complesso valgono a fondare un generico *favor* per la cooperazione transfrontaliera che potrebbe riverberarsi a livello interpretativo sulle disposizioni già esistenti nel nostro ordinamento.

Essa si presenta come un testo quadro volto a coordinare e ad incentivare le iniziative di cooperazione, ma non contiene riferimenti specifici alla creazione di enti dotati di personalità giuridica e capacità di agire per la cooperazione fra enti sub-statali. Il fatto che la Convenzione non menzioni esplicitamente la possibilità che gli enti substatati cooperino tra loro creando organi, enti istituzioni od organizzazioni comuni non vale di per se ad escludere l'ammissibilità di tale

---

<sup>23</sup> Mentre la Convenzione fa riferimento ad accordi *interstatali*, la legge di ratifica indica invece accordi *bilaterali*. L'interpretazione letterale del testo sembrerebbe dunque poter precludere all'Italia la possibilità di concludere accordi multilaterali volti a disciplinare la cooperazione transfrontaliera, sempre limitatamente ai rapporti giuridici disciplinati dalla Convenzione di Madrid. In questo senso si dovrebbe concludere che l'Italia possa soltanto ricorrere all'espedito della conclusione di una serie di accordi bilaterali aventi contenuto identico per disciplinare la cooperazione che coinvolga enti substatati appartenenti a più di due Paesi parte della Convenzione. Non potrebbe essere invece concluso un accordo complessivo multilaterale. A ben vedere, però, è lo stesso testo del co. 1 dell'art. 3 della Legge di ratifica a escludere un approccio di questo tipo. La disposizione rinvia infatti esplicitamente a quanto previsto dalla Convenzione (*secondo quanto previsto dall'art. 3, par. 2, della Convenzione*), e dalla Convenzione non emerge alcun argomento che possa portare a ritenere esclusa la possibilità di concludere accordi interstatali multilaterali. Nel testo della Convenzione il riferimento è genericamente ad accordi interstatali, non escludendo dunque gli accordi multilaterali. Sembra dunque possibile ritenere che il riferimento agli accordi bilaterali nella legge di ratifica abbia portata meramente esemplificativa e non precluda la possibilità di concludere accordi multilaterali ai sensi della Convenzione di Madrid. La tesi opposta sembra anche essere manifestamente contraria all'oggetto e allo scopo del Trattato che è quello di favorire la cooperazione transfrontaliera. Sembra del tutto incongruente ritenere che il nostro Paese, qualora gli Stati interessati dalla cooperazione siano più di due, debba concludere una serie di accordi bilaterali di contenuto identico e non possa invece ricorrere al più adatto strumento dell'accordo multilaterale.

ipotesi. È chiaro dal testo convenzionale che essa non intende precludere forme di cooperazione in essa non previste. Tuttavia, essa non stabilisce nel dettaglio le forme e i modi per concretizzare tale cooperazione. In mancanza di ulteriori strumenti internazionali "di copertura", sarà pertanto nell'analisi complessiva dei singoli ordinamenti, che regolano l'equilibrio delle competenze tra Stato centrale e collettività territoriali, che andrà ricercata l'ammissibilità di una determinata forma di cooperazione rispetto ad un'altra. In conclusione, la Convenzione di Madrid di per se e in quanto tale non costituisce la base giuridica in grado di abilitare gli enti substatali ad istituire degli enti comuni di cooperazione, ma non preclude nemmeno tale eventualità, qualora essa sia consentita dagli ordinamenti di riferimento o da altri strumenti internazionali.

*(f) Gli accordi bilaterali italiani in applicazione della Convenzione*

In attuazione della Convenzione di Madrid sono stati stipulati diversi accordi bilaterali; in particolare si segnalano quello tra l'Italia e la Francia e quello tra l'Italia e la Svizzera.

Il primo è stato firmato a Roma il 26 novembre 1993 ed è entrato in vigore il 6 ottobre 1995. In esso vengono fissati tre limiti fondamentali: il territorio compreso, gli ambiti nei quali la cooperazione è autorizzata ed il rispetto del diritto nazionale. L'accordo riguarda solamente il territorio "frontaliero" e la zona "frontaliera" è considerata quella entro 25 km della frontiera. Vengono inoltre precisati gli ambiti nei quali le collettività territoriali possono cooperare e vengono confermati i limiti giuridici previsti dalla Convenzione quadro: il rispetto del diritto nazionale ed il rispetto delle competenze delle collettività territoriali.

L'accordo quadro italo-svizzero è stato concluso il 24 febbraio 1993 ed entrato in vigore mediante scambio di note il 26 aprile 1993. Esso definisce le nozioni di collettività ed enti regionali e locali, circoscrivendo gli ambiti che possono essere oggetto di accordi e di intese e ricorda che le collettività territoriali italiane che intendono svolgere un'attività transfrontaliera devono trovarsi a meno di 25 chilometri dalla frontiera.

*(g) Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid: introduzione*

Al fine di conferire all'attività di cooperazione transfrontaliera un significato più incisivo, il Consiglio d'Europa ha successivamente approvato, il 20 ottobre 1995, il Protocollo Aggiuntivo alla convenzione di Madrid, aperto alla firma degli

Stati membri il 9 novembre 1995 ("il Protocollo"). L'Italia, pur avendo ratificato la Convenzione, non ne ha per il momento ancora ratificato i protocolli aggiuntivi.

Il protocollo aggiuntivo mira a specificare le disposizioni generali della Convenzione fornendo un quadro giuridico di riferimento più dettagliato che prevede la creazione di organismi di cooperazione fra le collettività locali, riconosce la capacità giuridica dei medesimi e degli atti da questi adottati, eliminando lacune e problemi della Convenzione che ne penalizzavano la piena attuazione.

Il Protocollo prevede il diritto delle collettività o autorità territoriali, indicate dalla Convenzione di Madrid, di firmare accordi tra loro, nelle materie di rispettiva competenza, e l'impegno di ciascuna parte contraente a riconoscere e rispettare tale diritto (art. 1).

Il Protocollo prevede espressamente la possibilità di creare un organismo comune transfrontaliero, affinché le collettività territoriali possano coordinare, gestire o semplicemente organizzare la cooperazione. Tale ente potrà essere di diritto pubblico o di diritto privato, e potrà avere o meno personalità giuridica, nel rispetto del diritto interno<sup>24</sup> (artt. 3 - 5).

Le decisioni adottate nell'ambito dell'accordo di cooperazione (e dunque anche quelle adottate dall'ente appositamente istituito) sono applicate dalle collettività territoriali all'interno del loro ordinamento nazionale in conformità al diritto interno (art. 2).

*(h) (segue) considerazioni generali sulla sua attuazione in Italia*

In generale, la possibilità di istituzionalizzare la cooperazione dando vita a forme associative o organizzative più o meno stabili è esplicitamente contemplata dal Protocollo addizionale alla Convenzione; anzi, si può senz'altro dire che esso mira precisamente ad introdurre un modello per la creazione di organismi di cooperazione transfrontaliera fra enti sub-statali. Si può dunque senz'altro affermare che il Protocollo, qualora venisse ratificato, costituirebbe una solida base giuridica su cui fondare l'istituzione di enti di cooperazione transfrontaliera fra collettività territoriali sub-statali anche nel caso dell'Italia.

---

<sup>24</sup> Qualora sia dotato di personalità giuridica, essa è definita dalla legge della parte contraente nella quale siede e viene riconosciuta dalle altre parti contraenti, conformemente ai loro rispettivi diritti nazionali.

Il Protocollo appare, infatti, generalmente compatibile col diritto interno, grazie alle onnipresenti clausole di salvaguardia in favore del medesimo. Il quadro giuridico che il Protocollo offre diventa così sufficientemente flessibile da adattarsi alle realtà più diverse, compresa quella italiana. In termini riassuntivi, il Protocollo prevede che:

- a. vale il principio generale che **gli accordi di cooperazione devono essere conclusi in conformità alla legislazione nazionale, negli ambiti di competenza** dei rispettivi enti territoriali coinvolti, **nel rispetto degli impegni internazionali** assunti degli Stati relativi (art. 1);
- b. l'ente creato ha **capacità giuridica** solo se lo prevede il diritto interno e nei limiti del medesimo (art. 3; art. 4 § 1);
- c. l'ente creato potrà essere di **diritto privato** o di **diritto pubblico** solo a seconda del, e nei limiti in cui ciò sia consentito dal, diritto interno del Paese di sede (art. 3; art. 5 § 1);
- d. come principio generale il **valore degli atti** dell'ente dipende dal diritto interno (art. 4 § 2 sub a). Le Parti possono scegliere che l'ente abbia capacità di adottare atti aventi lo stesso valore degli atti adottati da ente di diritto pubblico (art. 5 § 1) oppure stabilire che l'attuazione dei provvedimenti del medesimo spetti alle rispettive collettività o autorità territoriali (art. 5 § 2)<sup>25</sup>. Gli atti dell'ente sono sottoposti ai controlli previsti dalla legislazione nazionale per i provvedimenti corrispondenti dell'autorità territoriale (art. 6 § 1-3). L'ente non può comunque adottare atti aventi portata generale, né introdurre prelievi fiscali (art. 4, § 2 sub b, c).

Visto e considerato tutto ciò, il Protocollo non pare *di per se* contrastare con l'ordinamento interno italiano, in generale, né con il nostro assetto costituzionale per quel che riguarda il rapporto fra Stato ed enti territoriali e il funzionamento degli stessi in particolare.

*(i) (segue) la mancata ratifica italiana e le sue conseguenze*

L'*impasse* della mancata ratifica italiana del Protocollo viene ormai percepita da molte collettività regionali come un ostacolo decisivo all'attivazione di nuovi e meglio strutturati circuiti di collaborazione transfrontaliera.

---

<sup>25</sup> La compatibilità dell'opzione di cui all'art. 5 § 1 col nostro ordinamento sarebbe da verificare: trattandosi di scelta delle parti, appare opportuno, per questo motivo, che si opti per l'ipotesi di cui all'art. 5 § 2.

Conseguentemente si rinnovano sempre più spesso su questo tema richiami dal livello sub-statale, come quello del 16.07.2004, operato congiuntamente dalle tre giunte dell'Alto Adige, del Trentino e del Tirolo che si sono ritrovate in una delle periodiche sedute comuni. Al Parlamento italiano è stata rinnovata la richiesta di ratificare al più presto i protocolli relativi all'accordo quadro di Madrid, in modo da consentire la nascita di un soggetto di cooperazione transfrontaliera tra Bolzano, Trento e Innsbruck dotato di propria personalità giuridica.

Tuttavia, giova ricordare che il Protocollo non è l'unico strumento in grado di abilitare gli enti sub-statali italiani alla istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera. Anche la conclusione di altri nuovi strumenti internazionali o l'estensione di quelli esistenti (per esempio attraverso l'adesione all'Accordo di Karlsruhe) potrebbe essere una via percorribile. Attualmente, sembrerebbe invece preclusa alle collettività territoriali italiane la possibilità di creare degli organismi di cooperazione transfrontaliera direttamente sulla base del proprio ordinamento di riferimento e in assenza di un "accordo di copertura". Anche in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione e all'adozione della legge di ratifica, il tema dell'istituzionalizzazione non è stato direttamente preso in considerazione dal legislatore. Non è certo che il termine "intese", di cui all'art. 117 § 9, possa essere interpretato come riferito anche agli accordi per la creazione di strutture comuni (si veda *supra*, para. 3.2.1 - 3.2.2)<sup>26</sup>.

Il principale effetto della mancata ratifica per il nostro Paese, oltre naturalmente all'impossibilità di invocare il rispetto degli obblighi derivanti da tale strumento, consiste nell'assenza di un testo quadro di riferimento. Qualora gli enti sub-statali italiani ricorrano a forme di cooperazione che implicino la creazione di strutture istituzionali non potranno quindi avvalersi del riferimento ad una disciplina quadro-residuale come quella introdotta dal Protocollo. Ne deriva un onere di maggiore completezza nella redazione degli accordi internazionali e degli statuti che eventualmente contemplino la costituzione di enti comuni di cooperazione che facciano riferimento anche alle collettività territoriali italiane.

---

<sup>26</sup> Deve essere, inoltre, tenuto presente l'ambito di applicazione soggettivo della norma costituzionale, che potrebbe eventualmente avere effetti abilitanti di questo tipo solo nei confronti delle regioni e non degli enti territoriali minori. Per questi ultimi mancherebbe in ogni caso una base giuridica per l'istituzionalizzazione delle loro attività di cooperazione transfrontaliera.

### *3.4.2 L'Accordo di Karlsruhe e la sua estensione ad ipotesi come l'Espace Mont Blanc*

#### *(a) Introduzione*

Su iniziativa della Commissione intergovernativa franco-germano-svizzera per i problemi regionali nelle zone di frontiera del Reno superiore, il 23 gennaio 1996 è stato firmato l'Accordo di Karlsruhe, il quale si colloca nell'ambito delle iniziative volte a completare il quadro giuridico predisposto dalla Convenzione di Madrid e a facilitare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera. In particolare, l'Accordo crea una nuova forma giuridica di cooperazione transfrontaliera, il "raggruppamento locale di cooperazione transfrontaliera" ("Groupement local de coopération transfrontalière"). Si tratta di un ente di diritto pubblico, provvisto di capacità ed autonomia (anche sotto il profilo finanziario), la cui base normativa risiede nell'accordo internazionale e la cui disciplina di dettaglio è stabilita dalle norme applicabili ai soggetti pubblici dell'ordinamento in cui l'ente ha la sede.

#### *(b) Il campo di applicazione dell'Accordo*

A differenza di altri accordi quadro di cooperazione conclusi dal nostro Paese (es. Accordo di Berna, Accordo di Roma), l'Accordo di Karlsruhe presenta un campo di applicazione soggettivo più ampio: i soggetti che possono partecipare alla cooperazione transfrontaliera non sono soltanto le collettività territoriali, ma anche gli organismi pubblici locali. Ne deriva che accanto alle regioni, alle province e alle comunità montane, anche altri enti pubblici, come ad esempio le aziende sanitarie, le aziende di promozione turistica, possono essere parte del processo di cooperazione.

#### *(c) Il contenuto della cooperazione ai sensi dell'Accordo: le diverse opzioni*

Per quanto concerne il contenuto della cooperazione, in termini molto schematici, in base all'accordo, le collettività territoriali in esso individuate possono:

1) Concludere delle convenzioni di cooperazione nell'ambito delle loro competenze comuni (art. 3);

2) Creare degli organismi di cooperazione transfrontaliera ascrivibili a tre diverse tipologie:

- Organismi sprovvisti di personalità giuridica;
- Organismi dotati di personalità giuridica;
- Organismi creati sulla base del modello del "Groupement local de coopération transfrontalière".

*(d) (segue) la conclusione di convenzioni tra gli enti sub-statali interessati*

La cooperazione transfrontaliera si svolge in primo luogo attraverso la conclusione di convenzioni tra gli enti sub-statali coinvolti. Naturalmente, condizione esplicita è che tali enti concludano la Convenzione nell'ambito delle materie di propria competenza determinate dal diritto interno (art. 3 § 1). In questo senso l'Accordo di Karlsruhe, a differenza di precedenti accordi-quadro interstatali, non predispone un elenco predeterminato delle materie in cui la cooperazione sia da considerarsi ammissibile. Saranno quindi le singole convenzioni di cooperazione che dovranno esaminare di volta in volta quali siano le competenze comuni degli enti coinvolti e se l'oggetto della Convenzione si ponga in tale terreno comune. Non è possibile, infatti, che anche un solo ente sia chiamato a cooperare in materie di cui non ha competenza.

Nel rispetto del limite delle materie di competenza, le finalità perseguibili dalle Convenzioni sono molto ampie e consistono nel permettere agli enti cooperanti di coordinare le proprie decisioni e di realizzare o di gestire assieme degli strumenti o dei servizi pubblici di interesse comune. Nel perseguimento di tali finalità, le Convenzioni possono fondare degli organismi di cooperazione dotati o meno della personalità giuridica (art. 3 § 2).

La vastità delle finalità e la possibilità di istituzionalizzare la cooperazione è bilanciata da una serie di disposizioni che mirano a salvaguardare il rispetto degli ordinamenti interni e le esigenze di politica estera degli Stati parte. In questo senso l'art. 4 precisa che:

- nella conclusione della Convenzione, gli enti coinvolti devono rispettare le procedure e i controlli derivanti dal diritto interno applicabile;
- gli atti adottati da ciascun ente nell'ambito della convenzione sono soggetti alle procedure e ai controlli ad esso applicabili;
- non possono costituire oggetto di convenzione i poteri che l'autorità locale esercita in quanto agente dello Stato, né i poteri di polizia, né quelli di regolamentazione;

- la convenzione non può avere l'effetto di modificare lo Statuto o le competenze dell'ente sub-statale.

Altre disposizioni dello stesso articolo determinano un contenuto obbligatorio delle Convenzioni di cooperazione. Probabilmente nell'ottica di favorire un eventuale disimpegno da una cooperazione che può divenire inopportuna, si precisa che la Convenzione stabilisce la durata per cui è conclusa e determina quali siano le condizioni da integrare per terminare la cooperazione. Al fine di rendere il più possibile chiaro il regime giuridico della cooperazione, si prevede altresì che le Convenzioni debbano indicare il diritto applicabile alle obbligazioni che da esse derivano (il diritto di uno degli Stati parte). Dalla scelta del diritto rilevante deriva altresì la giurisdizione sull'eventuale contenzioso che sarà affidata alle istanze giurisdizionali dello Stato il cui ordinamento è stato prescelto. Sempre nell'ottica della certezza del regime giuridico, ciascuna convenzione dovrà prevedere le modalità per stabilire la responsabilità verso i terzi di ciascun ente partecipante alla cooperazione.

Una delle disposizioni più controverse riguarda la possibilità che gli enti deleghino o affidino in concessione alcuni dei servizi di propria competenza ad altri enti nell'ambito della cooperazione. L'art. 5 precisa che lo svolgimento di compiti di un altro ente deve avvenire in nome e sotto la direzione di quest'ultimo e nel rispetto del diritto interno dell'ente che ha il potere di direzione. Una vera e propria sostituzione dell'ente delegato al delegante nello svolgimento dei servizi pubblici di competenza di quest'ultimo sarebbe infatti difficilmente compatibile con gli ordinamenti interni. Centrale è quindi il mantenimento effettivo del potere di direzione in capo all'ente delegante.

Di difficile attuazione pratica è la disposizione che riguarda il diritto applicabile agli appalti pubblici. Si prevede che si applichi il diritto dello Stato ove si trovi l'ente o l'organismo di cooperazione che se ne assume la responsabilità, ma, ove enti di altri Stati parte partecipino direttamente o indirettamente al finanziamento dell'appalto, la convenzione dovrà menzionare gli obblighi derivanti per ciascun ente per l'operazione tenendo conto della sua natura, del costo, della procedura di pubblicità, della messa in concorrenza e della scelta delle imprese. In ogni caso gli enti coinvolti dovranno adottare tutte le misure utili perché sia possibile a ciascuno di loro rispettare gli obblighi derivanti dal proprio diritto interno.

*(e) (segue) la creazione di organismi autonomi di cooperazione transfrontaliera*

Attraverso le convenzioni di cooperazione è possibile altresì creare degli organismi di cooperazione transfrontaliera con un diverso grado di autonomia. L'accordo riconosce in termini generali sia la possibilità di fondare organismi dotati della personalità giuridica e dell'autonomia di bilancio (art. 10), sia sprovvisti delle stesse (art. 9). La partecipazione ad un organismo di cooperazione richiede comunque che le collettività territoriali siano preventivamente autorizzate dagli Stati di riferimento secondo le procedure previste dai rispettivi ordinamenti (art. 8).

L'art. 9 si limita a riconoscere quella che nella prassi costituisce comunque una diffusa modalità di svolgimento della cooperazione transfrontaliera: la costituzione di organismi comuni sprovvisti di personalità giuridica e autonomia di bilancio. Si tratta di enti aventi la denominazione più varia (conferenze, gruppi di lavoro, gruppi di studio, comitati di coordinamento, ecc.) la cui attività attiene a funzioni di coordinamento, impulso politico, formulazione di proposte, scambio di informazioni, ma che non può portare all'adozione di decisioni vincolanti per i membri o per i terzi (art. 9 § 2). Ciononostante, si prevede che le Convenzioni di cooperazione che contemplino la possibilità di istituire enti di questo tipo debbano contenere delle disposizioni riguardanti:

- le materie oggetto delle attività dell'organismo;
- l'istituzione e le modalità di lavoro;
- la durata per la quale è costituito.

Si tratta forse di una cautela eccessiva, tenendo conto sia degli effetti non vincolanti e di mero indirizzo dell'attività degli organismi in esame, sia della vocazione all'informalità e alla strutturazione scarsa degli stessi.

L'art. 10 prevede invece che gli enti sub-statali possano partecipare a, o creare degli, organismi dotati di personalità giuridica. L'unica condizione richiesta a tal fine è che tali organismi appartengano, nell'ordinamento dello Stato in cui hanno sede, ad una categoria abilitata a comprendere delle collettività territoriali straniere. In tal senso, l'Accordo quadro sembra delegare agli ordinamenti interni la valutazione in merito all'opportunità in astratto della costituzione di organismi di cooperazione dotati di personalità giuridica. È necessario quindi in primo luogo rilevare se gli Stati parte dispongano di una legislazione che preveda esplicitamente la possibilità di costituire degli enti di cui

facciano parte delle collettività territoriali straniere.<sup>27</sup> In secondo luogo si tratta, invece, di valutare se esistano dei modelli che comunque ammettono implicitamente la partecipazione delle collettività straniere. In ultima analisi, non si crea un ente internazionale, ma un organismo di cooperazione disciplinato dal diritto di uno degli Stati parte e tenuto a rispettare anche gli altri ordinamenti rilevanti nel corso delle sue attività.

*(f) (segue) in particolare: il “groupement local de coopération transfrontalière”*

Oltre a predisporre una disciplina quadro per l'ipotesi della creazione di organismi di cooperazione in generale, siano dotati o meno della personalità giuridica, l'Accordo nella sua parte più innovativa introduce un nuovo modello di organismo di cooperazione transfrontaliera denominato “groupement local de coopération transfrontalière”. Si tratta di un ente dotato di autonomia di bilancio e di personalità giuridica e costituito come persona morale di diritto pubblico in base all'ordinamento del Paese dove ha sede (art. 8). Le finalità della costituzione sono definite in modo molto ampio, come, ad es., la realizzazione di attività e servizi che presentano un interesse per ciascuno dei membri (art. 11).

La creazione di un c.d. “Groupement” può essere decisa volta per volta dalle collettività territoriali che sono chiamate ad adottarne lo Statuto. L'Accordo di Karlsruhe guida, però, l'autonomia delle collettività prevedendo in modo dettagliato un elenco delle questioni giuridiche che devono essere affrontate nello Statuto (art. 12) e stabilendo anche un nucleo di contenuto obbligatorio degli Statuti, in particolare per quanto riguarda gli organi (art. 13), il finanziamento e il bilancio (art. 14) e lo scioglimento (art. 15).

L'art. 12 richiede dunque che lo Statuto di ciascun Groupement contempli disposizioni riguardanti:

- le collettività territoriali o gli organismi pubblici che lo compongono;
- le finalità, i compiti e le relazioni con gli enti che lo compongono con particolare riferimento al profilo della responsabilità per le attività svolte per loro conto;
- la denominazione, il luogo di sede e la zona geografica di riferimento;

---

<sup>27</sup> Nel caso della Francia, ai sensi dell'art. L.1522-1 del Code général des Collectivités Territoriales, la Société d'économie mixte locale (SEML) e, tra Stati parte dell'Unione europea, il Groupement d'intérêt public (GIP, art. L. 1112-2 CGCT).

- le competenze degli organi, il loro funzionamento, il numero di rappresentanti dei membri negli organi;
- la procedura di convocazione dei membri;
- il quorum;
- le modalità e le maggioranze previste per le decisioni;
- le modalità di funzionamento con particolare riferimento alla gestione del personale;
- i criteri di contribuzione e le regole di bilancio e contabili;
- le modalità di emendamento dello Statuto e la disciplina dell'adesione, del recesso e dello scioglimento, nonché le modalità della liquidazione a seguito dello scioglimento

In ogni caso non possono essere adottati emendamenti con una maggioranza inferiore ai due terzi dei rappresentanti degli enti membri nell'Assemblea (tre quarti, nel caso le collettività appartengano a tre o quattro Stati parte).

In materia di organi, finanziamento, bilancio e scioglimento del Groupement, l'Accordo interstatale detta direttamente la disciplina applicabile sostituendosi *in toto* o parzialmente all'autonomia degli enti substatuali.

L'art. 13 prevede che gli organi del Groupement siano:

- l'Assemblea, con compiti deliberativi generali nell'ambito delle finalità dell'ente. Ciascun ente substatuale non può avere meno di un seggio, ma nessuno può detenerne più della metà;
- il Presidente, con compiti esecutivi e di rappresentanza giuridica. Può farsi assistere e delegare le proprie funzioni a uno o più vicepresidenti.

Lo Statuto potrà comunque prevedere l'istituzione di organi ulteriori.

L'art. 14, riguardante le forme di finanziamento, prevede che il Groupement debba essere finanziato tramite le contribuzioni dei membri e possa finanziarsi anche attraverso il pagamento delle prestazioni effettuate. Particolare attenzione è posta nei confronti del ricorso al prestito che rischia di costituire un impegnativo vincolo *pro-futuro* per i membri. Ogni ricorso al prestito e le modalità di rimborso dello stesso devono quindi essere decisi tramite accordo unanime dei membri. In caso di difficoltà finanziaria o di scioglimento del Groupement i membri sono impegnati proporzionalmente all'entità della loro partecipazione.

Lo scioglimento (art. 15) può avvenire di diritto (nel caso di scadenza di eventuale termine di durata o per esaurimento dell'oggetto) o per decisione unanime dei membri.

In termini complessivi, lo Statuto giuridico completo dei Groupement deve essere ricostruito sulla base di tre fonti:

- L'accordo quadro

- Lo Statuto del Groupement redatto sulla base dei requisiti imposti dall'Accordo quadro stesso;
- Ai sensi dell'art. 11, una disciplina residuale di riferimento che va di volta in volta individuata nell'ambito del diritto delle associazioni intercomunali dello Stato in cui il Groupement ha sede.

*(g) Analisi della proposta svizzera di estensione dell'Accordo di Karlsruhe all'Italia: il quadro giuridico di riferimento*

La proposta svizzera di estensione dell'Accordo di Karlsruhe alla cooperazione transfrontaliera effettuata dalle collettività territoriali italiane, svizzere e francesi nell'ambito dell'Espace Mont Blanc si articola in 4 testi giuridici:

- A) Accord Mont Blanc, Accordo quadro tra il Consiglio federale svizzero, il Governo della Repubblica francese e quello della Repubblica italiana;
- B) Convention interrégionale de coopération tra il Cantone del Valais, la Valle d'Aosta e l'Assemblea dei Paesi della Savoia;
- C) Convention de coopération du Groupement Local de Coopération Transfrontalière Regio Mont Blanc, conclusa dalle collettività aderenti alla Convenzione di cui al punto B e da altre collettività territoriali a livello dipartimentale e comunale;
- D) Statuts du Groupement

*(h) (segue) l'Accord Mont Blanc*

L'Accord Mont Blanc si limita ad estendere, con alcuni minimi adattamenti, il contenuto dell'Accordo di Karlsruhe alla cooperazione transfrontaliera tra Italia, Francia e Svizzera. Per quanto concerne il contenuto valgono dunque tutte le osservazioni precedenti riguardanti l'Accordo di Karlsruhe.

Il problema principale con riguardo all'Italia concerne il campo di applicazione dell'Accordo e, in particolare, l'opportunità o meno di abbandonare il criterio di prossimità geografica introdotto nella legge di ratifica alla Convenzione di Madrid e mantenuto nell'Accordo di Roma (cooperazione transfrontaliera italo-francese) e nell'Accordo di Berna (cooperazione italo-svizzera). In tali occasioni l'Italia ha optato per definire le collettività e gli enti coinvolti nella cooperazione sulla base della loro collocazione geografica che

doveva essere almeno in parte compresa nella fascia di territorio a 25 km dalla frontiera.

Dal punto di vista giuridico sembra ammissibile abbandonare in occasione dell'Accord Mont Blanc il criterio della prossimità geografica. Il fatto che si sia optato per tale criterio in occasione della Convenzione quadro di Madrid, non impedisce infatti al nostro Paese di derogarvi in un'occasione successiva nell'ambito di un ulteriore accordo quadro. Sembra difficile ricostruire il rispetto del criterio di prossimità geografica come un obbligo nei confronti delle altre Parti contraenti della Convenzione di Madrid. Si tratta bensì di una libera valutazione del nostro Paese espressamente consentita dall'art. 2 della Convenzione. Il fatto che due successivi accordi bilaterali con Francia e Svizzera abbiano ribadito il riferimento al criterio geografico non comporta comunque alcuna impossibilità di deroga in occasione della stipula di un successivo accordo trilaterale.

A prescindere da valutazioni di opportunità politica, dal punto di vista della funzionalità della cooperazione parrebbe comunque consigliabile abbandonare il criterio in oggetto ed individuare nominalmente le regioni ammesse alla cooperazione e le collettività e gli enti in esse ricompresi. Il limite dei 25 km può apparire troppo rigido nell'ambito di una cooperazione di ampio respiro, quale quella prefigurata dall'Accord Mont Blanc, cooperazione che può anche non limitarsi alla realizzazione di progetti puntuali. Nell'ambito di una cooperazione di tipo trilaterale, inoltre, il criterio di prossimità geografica potrebbe forse prestarsi ad una interpretazione che escluda le forme di cooperazione tra gli enti non direttamente confinanti (ad es. non è chiaro se sarebbe ammissibile un accordo di cooperazione fra un ente locale trentino ed un ente locale francese).

Un'ulteriore questione riguarda l'ente pubblico di riferimento il cui statuto giuridico funga da fonte sussidiaria nel caso di costituzione di un Groupement local con sede in Italia. In base all'art. 11 dell'Accord de Karlsruhe/Accord Mont Blanc, i Groupement sono sottoposti nell'ordinamento in cui sono costituiti alle norme applicabili agli "établissements publics de coopération intercomunale". Sarebbe quindi auspicabile chiarire, eventualmente attraverso la legge di ratifica, quale potrebbe essere la figura giuridica di riferimento (e.g. consorzi, Comunità montane, unioni di comuni o altro) per l'applicazione residuale delle norme di diritto interno agli eventuali Groupement aventi sede in Italia. In caso contrario

sembra difficile non preferire, in occasione della costituzione degli organismi di cooperazione, quegli ordinamenti che disciplinano in modo chiaro la questione.<sup>28</sup>

*(i) (segue) il Progetto di Convention interrégionale de coopération tra il Cantone del Valais, la Valle d'Aosta e l'Assemblea dei Paesi della Savoia*

Il Progetto di Convention interrégionale de coopération intercorre tra il Cantone del Valais, la regione della Valle d'Aosta e i Dipartimenti della Savoia e dell'Alta Savoia. Esso si colloca nel quadro della Convenzione di Madrid e richiama gli strumenti di cooperazione conclusi (o da concludersi nel caso dell'Accord Mont Blanc) dagli Stati di riferimento (Accordo di Roma, Accordo di Berna, Accord Mont Blanc).

Si tratta di uno strumento quadro con scarse implicazioni operative. I partner manifestano in termini generali la volontà comune di cooperare strettamente e di intensificare gli scambi tra loro e tra le collettività territoriali da essi dipendenti nell'ambito delle proprie competenze. Essi si impegnano in modo altrettanto generale a favorire e sviluppare le loro relazioni reciproche nelle materie di competenza, in particolare nella promozione di una politica adeguata della montagna attraverso la cooperazione tra le loro collettività e gli enti pubblici locali.

La Convenzione comprende un elenco delle materie di cooperazione che riprende piuttosto fedelmente gli elenchi contenuti nell'Accordo di Roma e nell'Accordo di Berna. Le materie sono definite in modo forse meno preciso e quindi più ampio e, comunque, sono compatibili con le materie di competenza delle collettività territoriali italiane. Si definiscono inoltre le modalità di cooperazione che consistono in:

- scambio regolare di informazioni
- creazione di gruppi di lavoro incaricati di studiare questioni specifiche
- creazione di strutture giuridiche in relazione alle esigenze
- scambio di personale
- scambio di beni e servizi

---

<sup>28</sup> È questo il caso, per esempio, della Francia, che indica nel CGCT la figura del "Syndicat mixte" come il riferimento nell'ordinamento interno per i Groupement.

Da segnalare, in particolare, l'esplicito riferimento, in termini molto ampi, alla creazione di strutture giuridiche, che configura l'eventualità del ricorso alle possibilità offerte dall'Accord Mont Blanc.

La possibilità di delegare i servizi pubblici di competenza (art. 7 AMB) e la partecipazione ad appalti pubblici (art. 8 AMB), da effettuarsi nel rispetto delle condizioni previste dall'Accord Mont Blanc, possono essere probabilmente ricomprese nella categoria dello scambio di beni e servizi. Data la delicatezza di tali ipotesi per quanto concerne il rispetto degli ordinamenti interni, sarebbe forse auspicabile maggiore chiarezza in tal senso.

La Convenzione istituisce inoltre un organismo sprovvisto di personalità giuridica (detto "Conseil du Dolent") composto da 15 membri (5 rappresentanti per Parte) e destinato a svolgere funzioni di indirizzo politico e di impulso nell'ambito del processo di cooperazione.

*(l) (segue) il Progetto di Convention de coopération du Groupement Local de Coopération Transfrontalière Regio Mont Blanc*

Il Progetto di Convention de coopération du Groupement Local de Coopération Transfrontalière Regio Mont Blanc istituisce, in base all'art. 8 dell'Accord Mont Blanc, un Groupement local tra il Cantone del Valais, i Dipartimenti della Savoia e dell'Alta Savoia, la regione Valle d'Aosta nonché alcuni comuni in essi collocati.

Si tratta di uno strumento che, oltre ad istituire il Groupement come un ente di diritto francese con sede a Chamonix, non ha un grande valore giuridico. Esso si limita a disciplinare alcuni aspetti del funzionamento del Groupement che saranno poi specificati dallo Statuto dell'ente. In particolare si delineano gli obiettivi e gli strumenti di azione, i criteri per l'attribuzione della responsabilità ai membri (in funzione del numero di voti dei rappresentanti in Assemblea) e i criteri per la dissoluzione dell'ente.

*(m) (segue) il Progetto di Statuto del Groupement local "Espace Mont Blanc"*

Il Progetto di Statuto del Groupement local "Espace Mont Blanc" costituisce la fonte principale dell'organismo di cooperazione creato dalla Convenzione di cui al punto precedente mentre, dal momento che la sede è in Francia, in chiave

residuale trova applicazione il diritto francese con particolare riferimento alla disciplina del *syndicat mixte*.<sup>29</sup>

Il Progetto di Statuto riprende in modo puntuale lo schema previsto dall'art. 12 dell'Accord Mont Blanc e delinea innanzitutto, tramite indicazione nominativa dei comuni coinvolti territorio per territorio, la zona geografica di pertinenza del *Groupement* (art. 5). Segue l'indicazione delle finalità e delle modalità di azione dell'organismo che è chiamato sia a promuovere, sostenere la cooperazione transfrontaliera, sia a gestire o a realizzare dei progetti comuni nell'ambito delle competenze dei membri (art. 6 § 1). Il perseguimento delle finalità può avvenire attraverso distinte tipologie di azione.

Il *Groupement* si occupa in primo luogo della programmazione a lungo termine attraverso l'elaborazione di piani ("*concepts*") e l'emanazione di raccomandazioni volti a garantire lo sviluppo coerente dell'*Espace Mont Blanc*. Si prevede l'adozione di piani transfrontalieri riguardanti la gestione del territorio, lo sviluppo e la promozione dell'economia, lo sviluppo delle risorse naturali e il sostegno allo sviluppo sostenibile, il sistema transfrontaliero dei trasporti, la gestione delle materie prime.

In secondo luogo, il *Groupement* può gestire anche il coordinamento e la promozione della cooperazione transfrontaliera nell'ambito dei problemi quotidiani inerenti allo sviluppo sostenibile, al turismo, al tempo libero e allo sport, alla cultura, alla promozione del bilinguismo, all'azione nell'ambito socio-sanitario.

Compiti ulteriori riguardano la diffusione di informazioni e la consulenza ad organismi pubblici e a privati così come la preparazione e il monitoraggio dei programmi comunitari.

La struttura organica è fedele al modello delineato dall'accordo quadro tranne che per l'istituzione di un organo ulteriore, il c.d. "*bureau*". Gli organi sono dunque: l'Assemblea, il Presidente, i vice presidenti e il *bureau*<sup>30</sup>.

L'Assemblea è composta da rappresentanti di tutti i membri eletti dalle rispettive assemblee deliberanti. Il numero dei componenti è ripartito in parti

---

<sup>29</sup> Articoli L.5721 e ss del CGCT. Da ricordare che una parte della disciplina applicabile al *Groupement* va ricondotta anche agli articoli 11-15 dell'Accordo quadro interstatale, in questo caso l'Accord Mont Blanc.

<sup>30</sup> Il *bureau* (composto dal Presidente, dai due vice presidenti e da 1 membro per ogni territorio parziale) viene eletto dall'Assemblea ed esercita i compiti che questa decide di delegargli.

uguali tra i rappresentanti dei tre territori parziali e ciascun componente dispone di un voto.<sup>31</sup> L'Assemblea detiene il potere deliberativo su ogni attività attinente all'esistenza dell'ente: in materia di bilancio; in merito alla modifica dello Statuto e all'adesione o al recesso dei membri; in merito alla creazione di posti di lavoro; in relazione alla delega dei poteri al Bureau e all'elezione dei membri dello stesso, ecc. Di norma le deliberazioni sono adottate con la maggioranza dei 2/3 dei presenti con un quorum fissato alla maggioranza semplice. È prevista la maggioranza rafforzata dei 2/3 dei componenti per alcune decisioni particolarmente importanti come l'emendamento dello Statuto, la realizzazione di progetti comuni e la determinazione della contribuzione annuale dei membri.

Il Presidente ha compiti esecutivi delle deliberazioni dell'Assemblea, amministrativi e di rappresentanza dell'ente. Può delegare parte delle proprie funzioni ai vice presidenti e si occupa del reclutamento del personale del Groupement.

Il personale può essere messo a disposizione da parte delle collettività membro o può essere assunto direttamente dall'ente. In tal caso, le condizioni dell'assunzione e del rapporto di lavoro deve essere conforme al diritto francese e in particolare allo Statut Général de Fonctionnaires.<sup>32</sup>

Il finanziamento (art. 14) si basa sulle contribuzioni annuali dei membri, sui crediti, sulle sovvenzioni e sulle donazioni, sui proventi derivanti dai servizi effettuati o su altri incassi a norma di legge. Il ricorso al prestito è disciplinato in termini restrittivi, condizionato all'inesistenza o inadeguatezza di fonti alternative, limitato ai casi di investimenti, misure di sviluppo o conversioni e sempre nell'ambito della capacità di finanziamento dell'ente. La decisione in merito a ciascun caso di ricorso al prestito deve essere presa all'unanimità dai membri.

Lo scioglimento del Groupement, che è costituito con durata illimitata, può avvenire a seguito di decisione unanime dei membri. Il recesso dei membri è

---

<sup>31</sup> In realtà la bozza indica, a fronte di questa affermazione generale, 10 rappresentanti per la Savoia, 12 per l'Alta Savoia, 20 per il Valais e 16 per la VDA (art. 8 § 2). La Convenzione istitutiva del Groupement, nel parametrare la responsabilità dei membri al numero dei voti dei propri rappresentanti in Assemblea indica in 10/50 la responsabilità della Savoia (7 il dipartimento e 3 i comuni), in 12/50 quella dell'Alta Savoia (9 il dipartimento e 3 i comuni) in 22/50 quella del Valais (12 il cantone e 10 i comuni) e in 20/50 quella della VDA (12 la regione e 8 i comuni) (art. 4). Tenendo conto che ogni rappresentante dispone di un voto, i conti non tornano. Nessuna delle due ipotesi comunque rispetta il principio della rappresentanza uguale per territori parziali.

<sup>32</sup> L. 83-634, 13/7/1983.

subordinato ad una deliberazione dell'Assemblea a maggioranza dei 2/3 dei componenti.

*(n) Il Groupement local de Coopération Transfrontalière in generale e nella proposta svizzera in particolare: valutazione complessiva*

In termini generali il Groupement local de coopération transfrontalière è uno strumento versatile che permette alle collettività impegnate nella cooperazione di svolgere le attività più varie, dalla realizzazione di un'opera o di un progetto puntuale, alla gestione di servizi e al coordinamento nel tempo della cooperazione in vari ambiti.

Dal punto di vista formale si tratta di un ente di diritto pubblico che può essere istituito per durata illimitata e a cui è attribuita la personalità giuridica. L'ente non ha natura internazionale, ma è costituito nell'ordinamento di uno degli Stati rilevanti pur dovendo naturalmente rispettare tutti gli ordinamenti in cui si trova ad operare.

La personalità giuridica e l'autonomia di bilancio permettono al Groupement di contrapporsi in una certa misura agli enti che ne fanno parte, specialmente qualora le procedure di voto in Assemblea si discostino dal principio di unanimità e le finalità e le possibilità di azione dell'ente siano ampie. Le modalità di finanziamento dell'ente sono disciplinate in modo chiaro e possono prescindere in parte dalle contribuzioni dei membri. Anche in merito a queste ultime la decisione spetta all'Assemblea che decide a maggioranza e vincola i membri con la propria delibera. È possibile quindi che il Groupement diventi uno strumento in grado di svolgere un ruolo trainante nella cooperazione anche a scapito del rispetto puntuale della volontà di tutti i membri. A fronte della possibilità di coordinare in modo stabile e penetrante la cooperazione tra di esse, le singole collettività membro si espongono al rischio di trovarsi coinvolte in progetti e forme di cooperazione che possono apparire o diventare politicamente inopportuni. Pur essendo concepito per coordinare ed agevolare la cooperazione transfrontaliera, il Groupement potrebbe tendere in alcuni casi a svolgere un ruolo sostitutivo rispetto ai membri. Tale problema si accentua qualora il recesso del singolo membro sia disciplinato in senso restrittivo.

La struttura organica dell'ente sembra agile e sufficientemente flessibile con la previsione del potere di delega da parte dell'Assemblea e della possibilità di istituire organi ulteriori.

È probabile però che una struttura che concentra le funzioni principali nell'organo assembleare possa diventare difficile da gestire nel caso in cui il numero dei membri sia molto alto. Un ulteriore fattore di complicazione è dato dalla base soggettiva che può essere composta non solo da enti territoriali, ma anche da altri enti pubblici. La maggiore eterogeneità dei componenti che si fanno portatori di istanze diverse può rendere difficile lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea e l'adozione di un programma di azione coerente. D'altro canto non può essere negato che l'apertura anche ad altri enti può diventare un punto di forza nella ricerca di forme di cooperazione avanzate che interessino vari settori.

Eventuali correttivi per impedire che un ente membro del Groupement si trovi coinvolto in un Progetto non gradito potrebbero consistere:

- nello specificare meglio le modalità di azione del Groupement in relazione alle singole materie;
- nell'introdurre casi di adozione delle delibere all'unanimità o per *consensus*, in particolare in fase di avvio e valutazione di opportunità dei singoli progetti;
- nel prevedere l'*opting out* dei membri da alcuni progetti, eventualmente configurando anche delle ipotesi di cooperazione "a più velocità".

In termini generali, sembra immotivato l'irrigidimento delle condizioni del recesso dei membri (necessario il consenso dei 2/3 dei componenti dell'Assemblea) che potrebbe essere invece liberalizzato nel rispetto degli obblighi economici del recedente. Del resto, sembra inverosimile "costringere" a cooperare un membro recalcitrante considerando lo scopo e l'oggetto dell'accordo di cooperazione.

### *3.5 Altre proposte*

#### *3.5.1 Il Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE)*

##### *(a) Profili generali*

Nel panorama degli incentivi e degli strumenti offerti dalla Comunità Economica Europea agli Stati Membri per favorirne la collaborazione e gli scambi, il Gruppo Europeo di Interesse Economico (G.E.I.E.), assume una fondamentale importanza.

La disciplina uniforme predisposta dal Regolamento CEE 2137/1985<sup>33</sup> consente di superare, nelle intenzioni del legislatore comunitario, «le difficoltà di carattere giuridico, fiscale e psicologico» che intralciano la collaborazione internazionale (II° considerando al Reg.) e consente di rendere effettiva la collaborazione fra soggetti economici europei attraverso la creazione di un contesto giuridico uniforme che faciliti la realizzazione del mercato comune; in questo contesto la creazione del G.E.I.E. è stata giudicata necessaria (I° considerando al Reg.). Il carattere transnazionale del gruppo, condizione necessaria per la sua esistenza, si evince dal fatto che all'interno della struttura devono essere presenti almeno due membri comunitari di diversa nazionalità.<sup>34</sup>

L'attuale modello previsto dal Regolamento 2137/85 ha subito sicuramente l'influenza del Gruppo di Interesse Economico (G.I.E.) operante in Francia già dal 1967 ove nacque quale strumento di raggruppamento delle imprese per il raggiungimento di un interesse comune, ed è questo istituto che la dottrina si è rivolta per approfondire l'analisi del nuovo strumento comunitario.

E' interessante notare come il regolamento istitutivo del G.E.I.E. specifichi che il fine del gruppo non sia la produzione di utili bensì quello di agevolare o sviluppare l'attività economica dei suoi membri, di migliorare o di aumentare i risultati di questa attività (...) e che il G.E.I.E. può avere soltanto un carattere ausiliario rispetto all'attività dei suoi membri<sup>35</sup> ed è vietato al G.E.I.E. di sostituire l'attività del gruppo all'attività dei membri (V considerando al Regolamento). Così identificata, la collaborazione fra i soggetti interessati deve uniformarsi ad un fine comune, cioè lo sviluppo ed il miglioramento delle dinamiche economiche e d'impresa individuali dei partecipanti. L'attività del G.E.I.E. è dunque ben più complessa rispetto all'oggetto di una società. Non si tratta solamente di realizzare utili, ma di sviluppare strategie economiche e dinamiche che abbiano una ricaduta positiva in un contesto più ampio, in modo che tutti i membri possano beneficiarne contemporaneamente.

Per quanto concerne la costituzione del G.E.I.E. questa è possibile alle persone fisiche, alle società ed alle altre «entità giuridiche». L'art. 4 lett. a) del Regolamento recita: «possono essere membri del Gruppo gli enti giuridici di

---

<sup>33</sup> Pubblicato in G.U.C.E. n. L 199/1 del 31 luglio 1990 ed in G.U. n. 209-bis/1985. Il Regolamento è entrato in vigore negli Stati membri il 1° luglio 1989; in Italia il completamento della disciplina del G.E.I.E. si è avuta con il D. Lgs. 23 luglio 1991, n. 240.

<sup>34</sup> Art. 4 del Regolamento.

<sup>35</sup> Art. 3 del Regolamento.

diritto pubblico o privato diversi dalle società, costituiti conformemente alla legislazione di uno Stato membro, e che hanno la sede sociale o legale e l'Amministrazione centrale nella Comunità; qualora, secondo la legislazione di uno Stato membro l'ente non sia tenuto ad avere una sede sociale o legale, è sufficiente che abbia l'Amministrazione nella Comunità». L'accezione è abbastanza ampia da potervi ricomprendere anche il concetto di ente pubblico sia esso economico, funzionale o territoriale.

*(b) Due casi di scuola: Expo 2000, Tirolo, Suedtirolo-Alto Adige, Trentino, E.W.I.V./G.E.I.E.*

Si possono illustrare, come casi di scuola, due esperienze di collaborazione transfrontaliera che hanno utilizzato operativamente lo strumento del G.E.I.E. e che hanno coinvolto sia autonomie territoriali, sia funzionali<sup>36</sup>.

Il primo caso riguarda la partecipazione di alcune autonomie territoriali all'Expo di Hannover. In data 11 gennaio 1999 è stato firmato l'atto costitutivo dell'«Expo 2000, Tirolo, Suedtirolo-Alto Adige, Trentino, E.W.I.V./G.E.I.E.». Le autonomie territoriali partecipanti decidono di cedere la potestà organizzativa relativamente alla loro partecipazione all'Expo di Hannover ad un quarto soggetto, il G.E.I.E., che si è occupato dell'allestimento e delle iniziative comuni<sup>37</sup>. Il 2 marzo 1999 viene sottoscritto il contratto di partecipazione all'Expo di Hannover.

Riguardo alla posizione assunta dallo stato italiano in materia, si rileva una lettera inviata il 18 novembre 1999 dal Ministro degli affari esteri al Presidente della provincia di Bolzano ove si legge che per la Provincia di Bolzano: «non si ravvisano, in linea di principio, sulla base delle informazioni fornite, sulla base di una comunicazione del ministero per gli affari regionali e con specifico riferimento alla richiesta formulata, controindicazioni alla partecipazione delle Province autonome di Trento e di Bolzano alla EXPO 2000 di Hannover nell'ambito

---

<sup>36</sup> A parte i due casi di scuola qui considerati si può ricordare l'utilizzo di questa forma giuridica in due contesti che riguardano la Valle d'Aosta: il GEIE del Piccolo San Bernardo (con sede a Torino), sorto ai sensi del Regolamento CE 2137 del 25 luglio 1985, avente ad oggetto la valorizzazione del Colle del Piccolo San Bernardo; il GEIE TMB (con sede a Courmayeur), struttura italo-francese regolata dal diritto comunitario creata, in seguito alla catastrofe del 24 marzo 1999, per gestire il Traforo del Monte Bianco, con responsabilità anche in materia di sicurezza.

<sup>37</sup> Su questo strumento della cooperazione transfrontaliera si veda infra.

del settore progetti mondiali. Le due Province sono in questo componenti di un gruppo europeo di interesse economico (G.E.I.E.) autorizzato con normativa provinciale». Il ministero, tuttavia, raccomanda cautele e vincoli di partecipazione e presentazione delle due Province legati strettamente al G.E.I.E. e non anche ad altri contesti con diversi significati politico-istituzionali.

*(c) (segue) EURO C.I.N.- G.E.I.E.*

Nel 1994 viene costituito un Gruppo Europeo di Interesse Economico denominato "EURO C.I.N.- GEIE", tra la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur, la Camera di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura di Imperia e la Camera di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura di Cuneo. L'oggetto di questo progetto di cooperazione è quello di favorire l'integrazione economica, culturale e scientifica della regione transfrontaliera sviluppandone i flussi transfrontalieri; creare un'immagine globale e comune all'interno ed all'esterno della compagine transfrontaliera.

Particolarmente interessante sono le modalità operative che consistono nello:

a) gestire in nome proprio, come editore, attività pertinenti ai mezzi di comunicazione su carta stampata e non, mezzi audiovisivi inclusi;

b) pubblicare e diffondere riviste e bollettini atti a far pervenire messaggi d'informazione alle imprese ed alle parti sociali che agiscono nel triangolo delle Alpi Marittime - Province di Cuneo e Imperia (Italia) - Département des Alpes - Maritimes (France);

c) organizzare, gestire e/o partecipare a fiere, esposizioni e mercati nazionali ed internazionali;

d) organizzare studi, progetti e ricerche di mercato;

e) realizzare piani di promozione di vendita, campagne pubblicitarie e attività di pubbliche relazioni;

f) favorire la commercializzazione dei prodotti e dei servizi del triangolo delle Alpi Marittime;

g) ricorrere, per la realizzazione delle finalità sociali, a finanziamenti nazionali e/o comunitari; (...)

i) favorire la realizzazione delle infrastrutture relative alle vie di comunicazione essenziali allo sviluppo dell'Euroregione.

*(d) Profili problematici: la responsabilità*

Non mancano delle perplessità in merito alla partecipazione di soggetti pubblici, ed in special modo di quelli esponenziali di una comunità locale, al G.E.I.E., in virtù dell'insieme di interessi di natura non economica di cui essi sono portatori.

Il problema sul quale si è in particolar modo soffermata la dottrina è l'aspetto della responsabilità che si pone, evidentemente, in termini di particolare importanza e delicatezza. Il regolamento comunitario impone, infatti, ai membri la responsabilità illimitata e solidale per le obbligazioni contratte dal Gruppo. Ciò comporta che in caso di inadempienza del G.E.I.E. i singoli membri rispondono illimitatamente e solidalmente nei confronti di terzi per i debiti contratti dal Gruppo.

La disciplina del «Gruppo di Interesse Pubblico» (G.I.P.) in Francia dimostra poi, la non adattabilità all'ente pubblico della disciplina ordinaria dettata per il GIE. Il Gruppo di interesse pubblico, infatti, come figura di diritto interno, ha avuto bisogno di una legge del 1983, e quindi di una disciplina speciale, che tenesse conto della natura e delle finalità del soggetto costituente. Tale disciplina ha previsto, oltre all'approvazione tutoria del contratto da parte del Ministro competente per materia, una responsabilità limitata, norme volte ad assicurare il corretto controllo della gestione, modalità di elezione dell'organo amministrativo. In conclusione, si ritiene che non possa darsi per scontata né da una parte la responsabilità illimitata dell'ente pubblico che partecipi ad un Gruppo, né certo dall'altra, la sua responsabilità limitata per le obbligazioni del Gruppo, che provocherebbe un'alterazione non consentita della disciplina di questo istituto, così come definita dal regolamento comunitario<sup>38</sup>. La partecipazione di un ente pubblico territoriale ad un G.E.I.E. offre così ampi spunti problematici che derivano in gran parte dal fatto che tale strumento è stato pensato per promuovere la cooperazione transnazionale delle imprese e non delle comunità territoriali<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. A. Ponti, cit.

<sup>39</sup> Uno strumento pienamente funzionale a tale esigenza sarebbe l'Euroconsorzio i cui membri, così come previsto nella proposta, alla quale non è stato dato seguito, del Parlamento europeo del 1976 (GUCE C 293, 37), possono essere solo enti pubblici territoriali. Ai fini dell'istituzione degli euroconsorzi, la proposta del parlamento europeo prevedeva l'adozione di un regolamento organico da parte del Consiglio che avrebbe disciplinato dettagliatamente lo statuto dell'ente. All'euroconsorzio sarebbe stata attribuita la personalità giuridica di diritto comunitario, venendo a godere della più ampia capacità giuridica e di agire all'interno degli stati membri. L'euroconsorzio

La regolamentazione CEE, allo stesso modo del modello francese, prevede inoltre che il G.E.I.E. possa essere costituito senza un versamento di capitale e senza un patrimonio proprio. Gli aderenti al Gruppo hanno a disposizione vari mezzi per operare il finanziamento delle attività del G.E.I.E. che possono consistere in conferimenti in denaro o in natura.

*(e) (segue) la personalità giuridica*

Il Gruppo può, secondo il regolamento CEE, avere o meno personalità giuridica a discrezione delle legislazioni degli Stati membri. In Italia il D. Lgs. n. 240/1991 non ha previsto la personalità giuridica, probabilmente perché ciò avrebbe creato delle disparità con la disciplina dei consorzi e avrebbe finito per creare l'anomala figura di un soggetto dotato di personalità giuridica pur in presenza di una responsabilità illimitata dei suoi membri.

A differenza dell'ordinamento italiano quello francese (analogamente alla maggioranza degli stati membri) prevede espressamente che al G.E.I.E. venga riconosciuta la personalità giuridica (Loi n° 89-377 du 13 juin 1989 relative aux groupements européens d'intérêt économique et modifiant l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique)<sup>40</sup>

---

sarebbe dovuto essere costituito da almeno due enti territoriali appartenenti a due diversi stati membri. Quanto al diritto applicabile, veniva previsto l'ancoraggio all'ordinamento della sede. A tale ordinamento si sarebbe dovuto far capo sia per determinare la legge applicabile, in caso di lacune presenti nel regolamento comunitario e nello statuto dell'euroconsorzio, sia per individuare il foro competente per dirimere conflitti di competenza tra gli organi dell'euroconsorzio. Si stabiliva poi la competenza della Corte di giustizia in relazione alle controversie in materia di statuto dello stesso. A tal fine veniva fatto riferimento all'articolo 177, par. 1, lett. c, del trattato CEE (ora articolo 234 TCE), secondo cui la competenza della Corte, a titolo pregiudiziale, ha per oggetto l'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando è previsto dagli statuti stessi.

<sup>40</sup> Les groupements européens d'intérêt économique immatriculés en France au registre du commerce et des sociétés ont la personnalité juridique dès leur immatriculation (art. 1er).

*(f) (segue) la partecipazione di membri di paesi terzi*

Il G.E.I.E. è deputato alla collaborazione intracomunitaria. Problemi sorgono quando in una struttura di questo tipo devono essere presenti, quali "soci", imprese o altri soggetti appartenenti a paesi terzi, come la Svizzera.

Gli Stati appartenenti allo spazio economico europeo (EWR) si sono impegnati a introdurre, nella loro legislazione, gli strumenti normativi volti a rendere possibile la costituzione di un GEIE anche nei loro territori. Tuttavia ad oggi non si hanno ancora queste leggi di armonizzazione.

Un mezzo di provata efficacia per ovviare a questo limite (l'esclusione di membri provenienti da paesi terzi) è stato creato dalla prassi commerciale e si è tradotto nella strutturazione di un particolare rapporto di associazione: si rinuncia a razionalizzare la collaborazione con paesi terzi nell'atto costitutivo e si effettua l'inserimento dei medesimi in un secondo tempo, tramite una deliberazione sociale.

La carica di amministratore di un G.E.I.E., inoltre, può essere ricoperta anche da un soggetto proveniente da un paese terzo. Nella prassi vi sono già in alcuni G.E.I.E. degli amministratori provenienti da paesi terzi.

È opportuno sottolineare in questa sede che non solo la prassi commerciale ha sviluppato strumenti di integrazione transfrontaliera fra soggetti comunitari e soggetti terzi, basati sul G.E.I.E.; il Consiglio federale svizzero ha, infatti, approvato nel maggio 2000 l'accordo ECOMET (The Economic Interest Grouping of the National Meteorological Services of the European Economic Area) per la creazione di un gruppo d'interesse economico europeo e ha autorizzato il direttore di MeteoSvizzera<sup>41</sup> a firmarlo. Il Formation Agreement con il quale si istituisce l'ECOMET è stato firmato il 12 dicembre 1995 dai servizi meteorologici di Austria, Belgio, Francia, Finlandia, Islanda, Norvegia e Gran Bretagna. La Germania, l'Italia, la Grecia, l'Ungheria, il Lussemburgo, l'Olanda, l'Irlanda, la Spagna, il Portogallo e la Svezia hanno aderito in seguito.

---

<sup>41</sup> Ufficio federale di meteorologia e climatologia, parte del Dipartimento degli interni.

### 3.5.2 Il Gruppo Europeo di Cooperazione Transfrontaliera (GECT)

#### (a) La proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio per istituire il GECT

Nel luglio del 2004 la Commissione Europea ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio per istituire un “gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera” (GECT)<sup>42</sup>.

La proposta della Commissione nasce dalla consapevolezza delle difficoltà incontrate dagli Stati membri, dalle regioni e dalle collettività locali nel realizzare e gestire azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. La necessità di sostenere lo sviluppo armonioso dell’Unione e di rafforzare la coesione economica e territoriale ha palesato la mancanza di uno strumento appropriato a livello comunitario che permetta di stabilire dei meccanismi cooperativi in grado di ovviare alle diversità esistenti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri<sup>43</sup>. L’iniziativa della Commissione mira a superare tali difficoltà attraverso la creazione dei gruppi europei di cooperazione transfrontaliera o GECT, gruppi cooperativi composti da Stati membri e da enti pubblici sub-statali, dotati di personalità giuridica e di capacità giuridica e di agire, per realizzare programmi di cooperazione transfrontaliera sia finanziati dalla Comunità Europea sia su iniziativa degli Stati membri e delle loro collettività locali senza finanziamenti comunitari.

La proposta di regolamento disciplina la creazione, la composizione, le competenze, lo statuto, la struttura istituzionale e il funzionamento del GECT.

Il suo obiettivo principale è la facilitazione e promozione della cooperazione transfrontaliera degli Stati membri e delle loro collettività territoriali “al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale” (Art. 1 § 3), ma esso può anche promuovere la “cooperazione transnazionale e interregionale” (*idem*).

---

<sup>42</sup> Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all’istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) del 14 luglio 2004, COM (2004) 496 def., 2004/0168 (COD).

<sup>43</sup> *Ibidem*, considerando 1-2.

L'articolo 2 ne precisa la composizione, affermando che il GECT può essere composto da Stati membri, collettività territoriali ("enti regionali e locali") e altri organismi pubblici locali (Art. 2 § 1). Esso può essere costituito come entità giuridica separata, ma i membri possono anche stabilire di affidarne le funzioni a uno di loro (*idem*, § 3).

La sua costituzione spetta all'iniziativa dei membri (Art. 2 § 2), i quali ne stabiliscono altresì le funzioni (in conformità al regolamento) e le competenze, definite attraverso una "convenzione di cooperazione transfrontaliera europea" (Art. 3 § 1). Le funzioni e le modalità di conclusione di tale convenzione sono regolate dall'articolo 4, in cui si precisa che ciascun GECT deve essere oggetto di una convenzione (Art. 4 § 1), la quale precisa i compiti, la durata e le condizioni di scioglimento del gruppo (*idem*, § 2), nonché la responsabilità di ciascuno dei membri nei riguardi del GECT stesso e dei terzi (*idem* § 4), tranne che per la responsabilità finanziaria<sup>44</sup>. La convenzione è limitata all'ambito della cooperazione transfrontaliera stabilito dai membri (*idem*, § 3) e non può avere ad oggetto la delega al GECT dei "poteri inerenti a un'autorità pubblica", fra cui, in particolare (non pare, questa, una lista esaustiva), quelli di polizia e di regolamentazione (Art. 3 § 4). Essa fissa il diritto applicabile per l'interpretazione e l'applicazione (il diritto di uno degli stati membri) (Art. 4 § 5) e stabilisce le modalità di riconoscimento reciproco in materia di controlli (*idem*, § 6).

Il GECT ha personalità giuridica (Art. 1 § 2)<sup>45</sup>, ha la capacità di agire (Art. 3 § 2)<sup>46</sup> e, a tal fine, ha la capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali (*idem*)<sup>47</sup>.

L'articolo 6 indica una lista di disposizioni che lo statuto del GECT deve contenere, come l'elenco dei membri, l'oggetto e le funzioni, la sua denominazione e l'indicazione della sede, gli organi che lo compongono e le loro

---

<sup>44</sup> "La costituzione del GECT non infirma la responsabilità finanziaria dei membri e degli Stati membri né per quanto riguarda i fondi comunitari, né per quanto attiene ai fondi nazionali" (Art. 3 § 3).

<sup>45</sup> Cfr. anche il para. 4 della Relazione alla proposta di regolamento e il 7° considerando.

<sup>46</sup> La proposta di regolamento stabilisce che il GECT, nei limiti delle funzioni ad esso assegnate, "agisce in nome e per conto" dei membri (cfr., in questo senso, anche il para. 5 della Relazione alla proposta di regolamento e l'8° considerando) Tale capacità di agire sorge al momento dell'adozione degli Statuti (Art. 5 § 4).

<sup>47</sup> Capacità giuridica che viene riconosciuta in ciascuno degli Stati membri a partire dal momento in cui la Convenzione che istituisce il GECT viene pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

competenze, le procedure decisionali, le lingue di lavoro, le modalità di funzionamento, le regole di contribuzione finanziaria e la designazione di un organismo indipendente di controllo finanziario e per l'*audit* esterno.

All'interno della proposta di regolamento ci sono altre due parti rilevanti per la chiarificazione del funzionamento di questo nuovo meccanismo. Secondo l'articolo 6, il GECT è rappresentato da un direttore che agisce in nome e per conto di esso; può essere anche dotato di un'assemblea costituita dai suoi membri; lo statuto può, inoltre, prevedere degli organi supplementari. L'articolo 7 riguarda, invece, gli aspetti finanziari. In esso si precisa che ogni anno il GECT stabilisce un bilancio previsionale e compila un rapporto relativo alle sue attività, che viene certificato da esperti indipendenti. Per quanto riguarda la responsabilità dei membri, si stabilisce che essi sono responsabili finanziariamente, proporzionalmente ai loro contributi al budget, fino all'estinzione dei debiti del GECT.

L'entrata in vigore del regolamento è prevista dopo venti giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Tale regolamento, se approvato da Parlamento e Consiglio, potrebbe essere operativo dal 1 gennaio del 2007.

*(b) Alcuni elementi critici: poteri*

Il GECT costituisce un modello per facilitare la cooperazione fra le parti che, tuttavia, non rivoluziona l'assetto delle competenze interne degli Stati membri. Il regolamento, infatti, pone una disciplina generale quadro a cui gli enti interessati possono fare ricorso (è, in questo senso, facoltativa), che dovrà essere attuata dalle parti, nel rispetto degli ordinamenti interni<sup>48</sup>.

Da un lato, esso è innovativo laddove incrementa il potenziale di cooperazione transfrontaliera degli enti territoriali, attribuendo direttamente alle autonomie locali la possibilità di usufruire di un modello negoziale specifico, senza un passaggio necessario dagli ordinamenti statali. Dall'altro, l'istituzione e il funzionamento del GECT può avvenire solo sulla base dei poteri e delle competenze stabilite dagli ordinamenti interni.

---

<sup>48</sup> "Il ricorso al GECT è facoltativo, nel rispetto dell'ordine costituzionale di ciascuno Stato membro" (15° considerando).

La proposta di regolamento non sembra, dunque, conferire direttamente agli enti territoriali il potere di istituire, o di partecipare a, un GECT, ma semplicemente offre loro questa possibilità, se ciò è compatibile con gli ordinamenti interni di riferimento (non sembra avere, cioè, effetti abilitanti)<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Il tema degli effetti del diritto comunitario sulla ripartizione delle competenze tra enti territoriali interni agli Stati membri è particolarmente delicato. In termini generali, l'assetto costituzionale degli Stati non rientra tra le materie di cui le istituzioni comunitarie possono occuparsi essendo, invece, parte della c.d. *domestic jurisdiction* statale. Il diritto comunitario dovrebbe quindi essere completamente indifferente rispetto alle articolazioni interne dei singoli Stati e non potrebbe né attribuire, né sottrarre delle competenze alle stesse. In realtà, la prassi ha dimostrato che, nel definire in modo preciso le procedure per la propria attuazione, le norme comunitarie hanno più volte esercitato degli effetti diretti sul riparto di competenze tra enti territoriali minori e Stato centrale. Cfr. ONIDA, CARTABIA, *Le regioni e la Comunità europea*, CHITI, GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, 1997, pp. 608-610. In alcuni casi l'intervento comunitario ha determinato l'attribuzione agli enti territoriali minori di alcune competenze inedite (es. Regolamento n. 2088/85 sull'istituzione dei Programmi mediterranei integrati), ma il più delle volte esso ha contribuito ad espropriare le articolazioni territoriali periferiche dei poteri loro attribuiti in determinati settori dagli ordinamenti interni (es. Regolamento 2084/1993, in tema di attività formative rientranti nella materia della formazione professionale regionale). Evidentemente, il diritto comunitario non può coordinarsi in maniera uniforme con l'assetto delle competenze interne di tutti gli Stati membri che è estremamente mutevole. Ne deriva che gli adempimenti relativi all'attuazione, stabiliti in modo uniforme per tutti gli Stati, finiscono talvolta per alterare *di fatto* la distribuzione delle competenze tra Stato ed enti periferici. Non è chiaro però quale sia la base giuridica comunitaria che possa giustificare effetti di questo tipo. Non si intende naturalmente negare che, in virtù del principio del primato del diritto comunitario, quest'ultimo potrà prevalere, nel rispetto dei principi fondamentali, sulle norme interne anche di natura costituzionale. Resta il fatto, però, che tali effetti potranno essere validamente attribuiti solo agli atti che trovino fondamento nei trattati e non agli atti *ultra vires*. Una fattispecie che può essere direttamente considerata incompatibile con il diritto comunitario riguarda il caso di un eventuale intervento diretto delle istituzioni volto puramente ad alterare il riparto di competenze interno. Come è stato chiarito anche dalla Corte costituzionale italiana (Sentenza n. 126/1996), l'alterazione del riparto di competenze può derivare dal diritto comunitario solo se è in un certo qual modo funzionale alle esigenze organizzative dell'Unione europea. Non sono quindi ammissibili interventi sulle competenze che non si collochino nel contesto di (e siano accessori a) un'azione specifica rientrante tra le competenze comunitarie. Nel caso della Proposta di regolamento in esame, deve essere notato che è la stessa interpretazione letterale del testo a rendere evidente che la Commissione non ha inteso attribuire al proprio intervento degli effetti sul riparto di competenze. Sembra quindi che le disposizioni del regolamento, e in particolare quelle che riguardano la partecipazione al GECT degli enti substatali, debbano essere interpretate in modo da non porsi in contrasto con il limite dei poteri di questi ultimi. Solo gli enti abilitati dai propri ordinamenti di riferimento ad intraprendere forme di cooperazione transfrontaliera istituzionalizzata potrebbero quindi partecipare alla struttura di cooperazione di diritto comunitario. Tuttalpiù si può pensare che il Regolamento abbia effetti abilitanti nei confronti degli enti substatali solo per la cooperazione transfrontaliera che si svolge in ambito

Si dovrebbe, dunque, tornare all'analisi di questa possibilità nell'ordinamento rilevante. Per l'Italia, varrebbero le considerazioni già fatte in precedenza: la creazione o la partecipazione a un GECT non sarebbe facilmente riconducibile all'ipotesi della "intesa"<sup>50</sup>. E', tuttavia, forse possibile proporre anche una lettura diversa. Si potrebbe affermare che gli enti territoriali italiani rilevanti potrebbero creare un GECT in quanto ciò costituirebbe l'attuazione ed esecuzione di una normativa comunitaria (per quanto a contenuto facoltativo), ai sensi dell'art. 117 § 5 Cost. e art. 6 § 1, l. 131.

Al GECT gli enti locali non possono delegare i "poteri inerenti l'autorità pubblica". Fra di essi rientra certamente "il potere regolamentare" dei diversi enti locali, come è espressamente previsto nell'Art. 3 § 4. Ciò significa, con tutta probabilità, che l'attribuzione al GECT di un diretto potere di azione normativa e regolamentare non sarebbe permessa. Tuttavia, non è chiaro se il GECT possa, invece, essere dotato della competenza di adottare le misure necessarie per il coordinamento delle attività svolte dai membri, nella forma di atti di coordinamento o piani di azione non vincolanti che verrebbero poi attuati dai membri nei rispettivi ordinamenti, nei termini e secondo le modalità da questi previsti. La citazione del "potere regolamentare" (oltre che di quello di polizia) fra i "poteri inerenti l'autorità pubblica" che non possono essere oggetto di delega appare solo esemplificativa. Per comprendere in concreto quali altre attività potrebbero essere delegate al GECT bisognerebbe dare un contenuto preciso a tale espressione e chiarire quale sarebbe l'ordinamento di riferimento per tale esercizio interpretativo. In questo senso, appare preferibile che la valutazione avvenga non in astratto ma di volta in volta in base all'ordinamento di riferimento dell'ente della cui delega di poteri si discute. Sono invece possibili le deleghe e le concessioni di servizio pubblico al GECT, come espressamente previsto dal regolamento. Sarà la Convenzione a stabilirne le modalità "sulla base dei diritti nazionali applicabili". Di nuovo, l'interpretazione che appare preferibile è quella che sancisce l'applicabilità del diritto di riferimento dell'ente della cui delega o concessione di servizio pubblico si tratta.

---

comunitario, per la gestione dei programmi comunitari. In ogni caso sembrerebbe da escludere che gli enti territoriali possano trovare nel regolamento stesso una base giuridica autonoma per istituzionalizzare quelle forme di cooperazione transfrontaliera che si svolgono a prescindere dai finanziamenti comunitari.

<sup>50</sup> *Supra*, para. 3.2.1 - 3.2.2.

*(c) (segue) personalità e capacità*

Inoltre, il regolamento stabilisce che il GECT ha personalità e capacità giuridica, oltre che la capacità di agire, nei vari ordinamenti degli Stati membri, ma non chiarisce completamente la natura di questi istituti. L'attribuzione della personalità giuridica non pone particolari problemi: essa sta a significare essenzialmente che il GECT è un ente autonomo rispetto ai suoi membri. Maggiori problemi causano, invece, le nozioni di capacità giuridica e di agire nei termini vaghi espressi nel regolamento. Il GECT avrebbe, infatti, la "capacità riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali" (e tale capacità deve essere riconosciuta, giova ricordarlo, da tutti gli Stati membri - Art. 8 § 1). Tutti gli ordinamenti riconoscono diverse persone giuridiche, dotate di capacità giuridica e di agire; il problema è che il regolamento non specifica di quale di queste persone giuridiche si tratta (in particolare, se si tratta di persone di diritto pubblico, privato o entrambe), né chiarisce, quando parla genericamente di "legislazioni nazionali", a quali di esse si faccia riferimento. Si tratta forse di applicare il massimo comune denominatore della capacità giuridica delle varie persone giuridiche degli ordinamenti di tutti gli Stati membri (cosa che si risolverebbe essenzialmente nella capacità di essere titolare di diritti e obblighi, di concludere negozi giuridici e di stare in giudizio) ? Oppure sarà la Convenzione, stipulata dai membri, a stabilire la natura dell'ente e della sua capacità, nonché il diritto applicabile ? Un chiarimento in proposito appare opportuno.

*(d) (segue) partecipazione di soggetti extracomunitari*

Infine, non è chiara la possibilità di partecipazione al GECT da parte di Stati extracomunitari, e di enti sub-statali dei medesimi, come, ad esempio, la Svizzera. A prescindere da ovvie considerazioni sulla validità giuridica dei regolamenti a livello esclusivamente intra-comunitario, si discute se non sia comunque possibile che uno Stato terzo o un ente sub-statale dello stesso partecipi ad un GECT. L'Art. 2 § 1 del regolamento stabilisce che il GECT può essere composto "da Stati membri e da enti regionali e locali o da altri organismi pubblici locali". La partecipazione di Stati extracomunitari appare dunque ragionevolmente esclusa. Elementi puramente testuali (il fatto che l'aggettivo "membri" sia legato esclusivamente al termine "Stati" all'inizio di frase) lasciano, invece, il dubbio sulla possibilità che possano partecipare enti sub-statali di Stati non-membri. Tale interpretazione appare, invero, una forzatura.

Altri elementi testuali, infatti, fanno pensare che ci si riferisca agli Stati membri e ai *loro* enti sub-statali<sup>51</sup>. La eventuale disparità di trattamento fra Stati non-membri (esclusi dal GECT) ed enti sub-statali di Stati non-membri (ammessi allo stesso) non sembrerebbe giustificata. In generale, poi, il regolamento appare sotteso dalla chiara intenzione di fornire un nuovo strumento istituzionale *comunitario* per la cooperazione<sup>52</sup>. In mancanza di chiari elementi interpretativi in senso contrario, si deve concludere per la possibilità che al GECT in quanto tale, per quanto concerne il regolamento, partecipino solamente Stati membri o enti sub-statali degli stessi.

### 3.5.3 La legge francese sul “*district européen*”

In diritto francese è stato recentemente introdotto un nuovo meccanismo per la cooperazione transfrontaliera: il “distretto europeo”.

Nel codice generale delle collettività territoriali è stato inserito l’articolo L. 1114-4-1 in cui si afferma che, nel quadro della cooperazione transfrontaliera, le collettività territoriali francesi possono creare, con collettività estere, un gruppo locale di cooperazione transfrontaliera, dotato di personalità giuridica e di

---

<sup>51</sup> “Il GECT deve avere la facoltà [...] di realizzare azioni di cooperazione transfrontaliera presentate [...] su iniziativa degli Stati membri e delle loro regioni ed enti locali [...]” (Relazione, § 6 - enfasi aggiunta; cfr. anche l’11° Considerando); “Considerate le notevoli difficoltà incontrate dagli Stati membri, *in particolare* dalle regioni e dagli enti locali [...]” (2° Considerando - enfasi aggiunta).

<sup>52</sup> Appare incoerente con la costruzione che vuole la partecipazione di enti non comunitari al GECT, per esempio, la disposizione che stabilisce che i membri (del GECT) possono affidare le funzioni del GECT a uno di loro (che potrebbe dunque essere un ente sub-statale extracomunitario, secondo l’interpretazione più estensiva) (Art. 2 § 3), mentre il GECT può essere costituito solo sul territorio della comunità (Art. 1 § 1). Più in generale, la partecipazione di enti non comunitari potrebbe essere regolata esclusivamente dalla Convenzione di cooperazione fra i membri (per l’ovvia inopponibilità della fonte comunitaria ad enti extracomunitari); tuttavia, nel regolamento esistono norme che disciplinano direttamente fattispecie rilevanti per gli enti partecipanti (ad es. in tema di responsabilità finanziaria - Art. 3 § 3, o di delega dei poteri - Art. 3 § 4) che potrebbero essere applicate, però, solo agli enti comunitari e sarebbero inapplicabili agli eventuali enti extracomunitari partecipanti. Una simile disparità di trattamento non appare giustificata. La *ratio* del regolamento sembra dunque quella di dettare una disciplina di rilevanza comunitaria.

autonomia finanziaria<sup>53</sup>. Esso può essere costituito nei territori frontaliere francesi sia di terra sia di mare, purché non esistano disposizioni internazionali contrarie e previo riconoscimento di tale dispositivo da parte delle autorità straniere competenti. La legge sulle "Libertés et Responsabilités locales" 2004-809 del 13 agosto 2004<sup>54</sup> ha poi previsto specificamente la creazione di un organismo volto a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali francesi ed estere: il distretto europeo ("*district européen*"). Esso può essere considerato come la trasposizione, nel diritto interno francese, delle disposizioni relative al "*groupement local de coopération transfrontalière*" (GLCT), così come previste dall'Accordo di Karlsruhe, e nasce dall'esigenza di creare un nuovo strumento di cooperazione polivalente, utilizzabile lungo tutte le frontiere e in grado di fornire una maggiore certezza giuridica.

Di fatto il distretto europeo costituisce un ulteriore strumento per realizzare la cooperazione transfrontaliera ed è utilizzabile anche lungo quelle frontiere non interessate dall'Accordo di Karlsruhe come la frontiera franco-italiana e quella franco-britannica.

Il potere di iniziativa, per quanto riguarda la costituzione del distretto, spetta alle stesse collettività territoriali francesi ed estere. La creazione avviene per ordinanza del prefetto della regione dove il distretto ha la sua sede. La pubblicazione di tale ordinanza permette all'organismo di acquisire personalità giuridica di diritto pubblico, così come l'autonomia finanziaria. Il distretto possiede la capacità giuridica, per esempio per indire gare d'appalto, per stipulare contratti e per diventare prestatore d'opera in progetti di cooperazione transfrontaliera.

La forma giuridica del distretto europeo è quella del sindacato misto ("*syndicat mixte*") di diritto francese<sup>55</sup> che, in quanto tale, può includere, oltre a collettività territoriali francesi ed estere, anche altre persone giuridiche di diritto pubblico, come ad esempio enti pubblici o università. Esistono due tipi di *syndicats*: il primo consiste in un'associazione di sole collettività territoriali che gode della possibilità di ricevere sovvenzioni ed esenzioni fiscali da parte dello Stato francese; il secondo può includere anche altri soggetti di diritto pubblico, ma non gode di sovvenzioni statali né di esenzioni fiscali.

---

<sup>53</sup> Code Général des Collectivités Territoriales, Art 187.

<sup>54</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

<sup>55</sup> Cfr. Code Général des Collectivités Territoriales, titolo II, libro VII, parte V.

A differenza del GLCT, il distretto europeo non si basa su un accordo internazionale: il suo campo di applicazione si estende a tutte le frontiere francesi e può essere creato sia *ex nihilo*, sia per trasformazione di un *syndicat mixte* già esistente. Per il distretto europeo, inoltre, il potere d'iniziativa, che nel GLCT spetta, secondo l'Accordo di Karlsruhe, alle sole collettività territoriali, è attribuito anche ad altri enti pubblici.

Il testo della legge, così come approvato, ha un oggetto molto ampio. Il distretto europeo ha, infatti, la capacità di svolgere tutti i compiti che presentano un interesse per i suoi membri, a condizione che tali attività rientrino nelle loro sfere di competenza legittima. Esso ha anche la capacità di creare e gestire i servizi e le strutture necessarie allo svolgimento di tali compiti.

Il diritto francese prevede, inoltre, in base all'articolo 137 del codice generale delle collettività territoriali, il conferimento ai prefetti del potere di concedere l'autorizzazione ad una collettività territoriale francese o a un gruppo di collettività di aderire ad un organismo pubblico di diritto estero o a partecipare al capitale di una persona giuridica straniera<sup>56</sup>. Tali disposizioni sono entrate in vigore dal 1 gennaio 2005, mentre le disposizioni relative al distretto europeo sono entrate in vigore dopo l'emanazione della legge.

L'utilità del meccanismo del distretto europeo per la cooperazione transfrontaliera in cui siano coinvolti enti sub-statali italiani (per esempio nel caso dell'EMB) è dubbia. La possibilità che enti territoriali italiani entrino a far parte di istituzioni pubbliche straniere (in questo caso un *syndicat mixte* di diritto francese) è, infatti, difficilmente prospettabile nella presente situazione. L'Italia, come più volte ribadito, non è parte dell'Accordo di Karlsruhe<sup>57</sup>, né ha ratificato il Protocollo di Madrid<sup>58</sup>. Per il nostro Paese, dunque, il distretto europeo rappresenta meramente una misura nazionale francese. Non essendoci, dunque, un accordo internazionale alla base della cooperazione in oggetto, il fondamento della partecipazione di enti pubblici territoriali italiani al distretto europeo francese dovrebbe essere rinvenuto esclusivamente nell'ipotesi delle "intese" direttamente stipulabili con altri enti territoriali interni ad altro Stato,

---

<sup>56</sup> Art. 137 "Déconcentration aux préfets de région des décisions autorisant une collectivités territoriales ou un groupement de collectivité à adhérer `un organisme public de droit étranger ou à participer au capital d'une personne morale de droit étranger ».

<sup>57</sup> Cfr. *supra*, para. 3.4.2.

<sup>58</sup> Cfr. *supra*, para. 3.4.1 (g).

di cui all'art. 117 § 9 Cost. Come già affermato in precedenza<sup>59</sup>, tuttavia, non è chiaro se l'istituzione di un nuovo ente, o la partecipazione al medesimo (una forma, cioè, di cooperazione fortemente istituzionalizzata) possa superare il concetto di mera "intesa". Inoltre, tali intese non possono essere concluse da tutti gli enti territoriali, ma solo da alcuni di essi<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr, per esempio, *supra*, para. 3.2.1, sub b.iii - 3.2.2.

<sup>60</sup> Cfr. *supra*, para. 3.1.

*Allegato allo studio: l'Espace Mont-Blanc*

L'Espace Mont-Blanc (EMB) è un progetto transfrontaliero per la protezione e la valorizzazione della Regione del Monte Bianco. Gli enti interessati da questo progetto di cooperazione transfrontaliera sono:

1) **Cantone del Vallese**, uno dei 23 cantoni della Confederazione elvetica. È dotato di organismi con potere esecutivo e legislativo, eletti dai cittadini, nonché di un potere giudiziario.

2) **Syndicat Intercommunal "Espace Nature Mont-Blanc"**

Si tratta di una struttura di cooperazione istituita allo scopo di garantire lo sviluppo e la gestione dell'EMB, prevedendo l'adesione volontaria di 15 comuni facenti parte dei due dipartimenti francesi dell'Alta Savoia e della Savoia.

3) **Regione Autonoma Valle d'Aosta**

Una delle cinque regioni italiane che beneficia di un regime di speciale autonomia che le consente di legiferare in diversi ambiti.

L'esperienza dell'EMB comincia nel 1986 quando, nel quadro del bicentenario della prima ascensione del Monte Bianco, viene ravvisata la necessità della creazione di un parco internazionale per la protezione della montagna più alta d'Europa. L'iniziativa viene ripresa dai Ministri dell'Ambiente di Francia, Italia e Svizzera con la predisposizione di uno studio per la creazione un parco internazionale. Nel 1988 a Locarno i francesi propongono l'istituzione di un gruppo di studio transfrontaliero per redigere un rapporto sulla creazione di questo parco. Nel 1989 gli amministratori savoardi, valdostani e vallesani si incontrano e propongono ai rispettivi Stati di affidare la gestione e la valorizzazione del comprensorio agli enti locali facenti parte del comprensorio. Nel 1990 viene auspicata un'azione comune di protezione e gestione del territorio.

L'anno successivo viene istituita la Conferenza Transfrontaliera Mont-Blanc (CTMB), avente il compito di coordinare le attività dell'EMB su iniziativa dei Ministri dell'Ambiente di Francia, Italia e Svizzera, e che si fonda su una stretta collaborazione tra le entità regionali e locali interessati e rispettivi Stati. Tale organismo è costituito da 5 membri per paese, di cui almeno tre in rappresentanza degli enti regionali e locali, e viene presieduta, a rotazione, dai Ministri

dell'Ambiente dei tre Stati. La CTMB è aperta altresì agli osservatori che possono essere invitati da ogni delegazione ad assistere alle riunioni, con il consenso degli altri partner. Per preparare e seguire le riunioni della CTMB è stata istituita la Commissione permanente, composta da tre vice-presidenti, nominati da ogni delegazione, e da tre coordinatori che li coadiuvano. I coordinatori hanno il compito di assicurare l'organizzazione e l'esecuzione dei progetti mediante la creazione e l'accompagnamento dei gruppi di lavoro.

Sempre nello stesso anno viene redatto un dossier sullo studio di fattibilità globale per la creazione di un EMB nell'ambito del programma comunitario di cooperazione transfrontaliera INTERREG I e la conseguente richiesta di finanziamento viene accolta. Nel 1992 si insedia la Conferenza che viene incaricata di predisporre le strutture necessarie per la realizzazione dello studio di fattibilità e di lanciare dei progetti pilota per delle azioni concrete.

Vengono proposti tre argomenti principali da affrontare :

- diversità dei contesti istituzionali e normativi, con studio affidato alla parte francese;
- organizzazione e articolazione dello studio di fattibilità, affidato alla parte svizzera;
- definizione del perimetro dell'Espace affidato alla parte italiana.

Alla fine del 1992 i Ministri dell'Ambiente incaricano la Conferenza di avviare i progetti-pilota proseguendo i vari studi ed estendendo la partecipazione al progetto agli operatori dei vari settori economico-sociali.

Nel 1993 vengono istituiti tre gruppi di lavoro con il compito di analizzare in ottica transfrontaliera i temi del turismo sostenibile, dell'agricoltura di montagna e delle aree sensibili. In tali gruppi di lavoro si riscontra anche la partecipazione degli attori locali. Il risultato della loro attività è l'elaborazione di proposte operative nella preparazione del « Quadro di riferimento dei progetti pilota ».

I Ministri danno mandato di estendere la partecipazione al progetto dell'EMB anche ad associazioni di categoria nel settore agro-forestale, ambientale e turistico. Si decide inoltre che qualsiasi attività o progetto futuro aventi effetti rilevanti sull'ambiente dell'EMB dovrà necessariamente essere valutato in modo coordinato dalle tre entità facenti parte dell'Espace medesimo.

Nel dare mandato per l'avvio di azioni pilota sono state proposte delle linee guida da seguire:

- strategia per i trasporti internazionali che privilegi il traffico combinato ferrovia-strade, in virtù del suo maggior grado di compatibilità con l'ecosistema dell'Espace;

- promozione di un moderato turismo di massa;

- riutilizzo dei pascoli con finanziamenti all'agricoltura di montagna;

- azioni comuni a tutela degli ambienti sensibili.

Vengono individuate delle zone-test per procedere ad interventi di pianificazione integrati in zone transfrontaliere situate tra il fondovalle e la montagna.

Negli anni seguenti vengono promossi progetti finanziati da Fondi Comunitari nel quadro dell'Iniziativa Comunitaria INTERREG II.

1) Realizzazione di un **Sistema Informativo Geografico** nel periodo 1998/2000 al fine di organizzare e rendere omogenee informazioni sul territorio dell'EMB permettendo di sviluppare programmi per lo sviluppo sostenibile delle due parti della frontiera. Le modalità di utilizzo delle informazioni sono definite da una Carta di Cooperazione che rappresenta il fondamento giuridico del SIG.

2) «**Sentieri pedestri transfrontalieri**» nel settore del turismo transfrontaliero.

3) **Studio sulla qualità dell'aria** in collaborazione con l'ARPA della Valle d'Aosta da realizzare in sinergia con le reti dei tre versanti e con cui si afferma la necessità di monitorare a livello transfrontaliero gli agenti inquinanti presenti nell'aria. Nell'ambito delle aree sensibili è stato realizzato uno studio importante concernente la classificazione di varie unità di paesaggio e l'analisi dei fattori di pressione sull'ambiente.

4) In materia di trasporti è stata regolamentata la gestione del traffico in collaborazione con il Comune di Courmayeur e l'AIAT.

Per quanto riguarda lo **Statuto giuridico**, con cui deve essere definita la configurazione istituzionale dell'organismo, tale proposta è stata formulata la prima volta nel novembre 1994 a Ginevra dai Ministri dell'Ambiente di Francia, Italia e Svizzera con la richiesta alla CTMB che l'EMB sia dotato di uno statuto giuridico con cui assicurarne la stabilità e durata, la «coerenza», e per consentire un più agevole finanziamento delle sue attività.

Nel febbraio 1998 si svolge la prima riunione della Commissione Permanente dell'EMB, che è l'organo esecutivo della CTMB, per procedere all'elaborazione dello Schema sullo Sviluppo sostenibile per l'area dell'EMB. Nella riunione emerge altresì la necessità che tale schema sia supportato da un fondamento giuridico e dalla creazione di un organismo transfrontaliero di dimensione interregionale.

Lo Schema di Sviluppo sostenibile dovrà configurarsi come uno strumento di concertazione, programmazione e pianificazione strategica delle azioni e degli obiettivi da perseguire:

- salvaguardia e valorizzazione dell'EMB;
- statuto giuridico;
- inserimento del Monte Bianco all'interno dei siti facenti parte del Patrimonio Mondiale dell'Umanità dell'UNESCO.

Per tale scopo viene istituito un "Comitato di pilotaggio" per definirne i contenuti e le modalità di applicazione, con l'elaborazione di un documento-accordo, il "Mandato del Comitato di Pilotaggio", sottoposto alla firma dei Vice-Presidenti e dei Direttori Generali dei Ministeri dell'Ambiente.

Nel marzo 1999, in occasione della riunione della CTMB, una bozza di accordo internazionale finalizzato a costituire un Commissione intergovernativa, a completamento del progetto di creazione di un organismo transfrontaliero di dimensione regionale, viene proposto dalla Confederazione Elvetica tramite la Direzione del Diritto Internazionale Pubblico (DDIP), che si era già pronunciata in tal senso nel 1996. Nell'ottobre 1999 viene discussa la possibilità dell'istituzione di una Commissione Intergovernativa Tripartita nel quadro di un accordo di cooperazione interregionale. La CTMB dà mandato alla Commissione Permanente di riproporre il progetto di Statuto.

Nel gennaio 2002 nel quadro dell'incontro tra la Commissione Permanente della CTMB e la Direzione della Cooperazione della Regione Alsazia viene proposta la creazione di un *Groupement Local de Coopération Transfrontalière*, organismo di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e autonomia finanziaria. Nel febbraio 2002 la CTMB decide di iniziare una discussione sul

piano internazionale nell'ottica della conclusione di un accordo che tragga fondamento dall'Accordo di Karlsruhe<sup>61</sup>.

Nel settembre 2002 la CTMB decide di procedere all'elaborazione di un progetto di trattato internazionale che costituisca fondamento per la cooperazione transfrontaliera sul modello dell'Accordo di Karlsruhe.

Nel settembre 2003 presso il Ministero degli Affari Esteri italiano si volge una riunione per esaminare la proposta svizzera per la conclusione di un accordo trilaterale con Francia e Italia sulla cooperazione transfrontaliera. In tale sede è stato messo in rilievo il fatto che l'Italia non abbia ancora proceduto alla ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione Europea sulla Cooperazione transfrontaliera delle Collettività territoriali, in attesa della preliminare individuazione di adeguate misure di armonizzazione con l'ordinamento interno.

Il modello di accordo proposto da parte svizzera prevede, infatti la possibilità di creare organismi comuni di cooperazione, facoltà regolata proprio dal sopra citato Protocollo Addizionale.

Nel medesimo incontro è emersa la possibilità di identificare l'Espace come ente attuatore della Convenzione delle Alpi con conseguente non necessità di conclusione dell'accordo proposto da parte svizzera.

---

<sup>61</sup> V. *infra*, para. 3.4.2.



## Scheda

### **La Partnership per le Montagne una grande alleanza per sostenere lo sviluppo**

La Partnership internazionale per lo sviluppo sostenibile nelle regioni montane, conosciuta come Partnership per le Montagne, è un'alleanza di paesi, di organizzazioni governative e non-governative del Nord e Sud del mondo che hanno l'obiettivo comune di rafforzare e promuovere la cooperazione e lo scambio di conoscenze, informazioni ed esperienze per sostenere lo sviluppo delle aree montane tramite iniziative concrete sia tematiche e istituzionali che geografiche promosse dai componenti della Partnership e sviluppate congiuntamente.

Questo nuovo approccio allo sviluppo è stato formalizzato durante il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, Sudafrica, 2 settembre 2003) quando si è discusso di come rendere più efficaci e mirati gli interventi della cooperazione internazionale andando oltre il modello tradizionale che vede contrapposti paesi donatori e paesi che ricevono aiuti. Nel caso delle montagne, questa Partnership ha formalizzato l'esistenza di un nucleo di alleanza fra diverse organizzazioni e individui impegnati per lo sviluppo sostenibile delle montagne da più di dieci anni, ed ha adesso raggiunto, nel mese di giugno 2005, il numero di 120 membri.

L'Italia ha avuto un ruolo trainante nel sostenere lo sviluppo della Partnership per le Montagne. In particolare ha ospitato la prima riunione a livello mondiale della Partnership, che ha avuto luogo a Merano e insieme al governo svizzero, finanzia il segretariato provvisorio della Partnership presso la FAO.

Sin dalla sua costituzione a Johannesburg, la FAO sostiene attivamente la Partnership per le Montagne e si è impegnata con il proprio lavoro quotidiano nell'innalzare i livelli di nutrizione, nel migliorare la produttività agricola, nel proteggere l'ambiente e nell'alleviare fame e povertà del mondo. Infatti una grossa percentuale degli 842 milioni di persone sottanutrite, vive in zone montane. Secondo uno studio recente della FAO, nei paesi in via di sviluppo o in transizione sono almeno 245 milioni le persone che vivono in zone rurali montane che rischiano la fame, o che già sono sottoalimentate.

La FAO attraverso i suoi dipartimenti tecnici promuove e gestisce programmi e progetti volti a far fronte alle esigenze di sviluppo delle popolazioni montane e a salvaguardare l'ecosistema montano. L'attività della FAO è molteplice e coinvolge questioni che hanno a che fare con la gestione dei bacini idrografici, con l'agricoltura sostenibile, con l'allevamento del bestiame, con la discriminazione delle donne, con la formazione ed il training, con la formulazione di politiche e di leggi, e con molte altre aree cruciali per la tutela e lo sviluppo delle zone montane. L'obiettivo principale dell'Organizzazione è aiutare a migliorare le condizioni di vita e le opportunità di sussistenza delle comunità montane e proteggere il fragile ambiente montano.

Le Nazioni Unite hanno deciso l'istituzione di una *Giornata Internazionale della Montagna*. Il tema per il 2005 sarà "Turismo sostenibile per la riduzione della povertà nelle zone di montagna".

La Partnership per le montagne rappresenta una grande opportunità per i Paesi e per le organizzazioni che ne fanno parte di trovare nuovi meccanismi per promuovere ed accelerare i processi di sviluppo delle aree montane insieme alle comunità che vivono.

Nel sito web [www.mountainpartnership.org](http://www.mountainpartnership.org) si possono trovare ulteriori e dettagliate informazioni sui partners, le attività in corso e i principali documenti e dichiarazioni.

## Rassegna stampa



**ESPACE MONT-BLANC: A ROMA, UN CONVEGNO SUGLI "STRUMENTI  
GIURIDICI DELLA COOPERAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DI UN'AREA DI  
MONTAGNA TRANSFRONTALIERA"**

Aosta, martedì 24 maggio 2005 - Mercoledì 1° giugno prossimo, a partire dalle ore 10, presso la sede della FAO, a Roma, l'assessore al Territorio, Ambiente e Opere pubbliche Alberto Cerise parteciperà al convegno intitolato "Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un'area di montagna transfrontaliera", promosso dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta, con il patrocinio del Ministero dell'Ambiente. Nel corso del seminario, verrà, tra l'altro, presentato lo studio realizzato dall'Accademia europea di Bolzano sulla possibilità di creare organismi transfrontalieri dotati di personalità giuridica, sulla base dell'esperienza ormai decennale della Conferenza transfrontaliera Mont-Blanc.

"Il risultato dello studio - spiega l'assessore e vice presidente dell'Espace Mont-Blanc Alberto Cerise - potrebbe rappresentare una tappa importante per l'individuazione e il riconoscimento di uno statuto giuridico per l'area transfrontaliera dell'Espace Mont-Blanc".

"L'Espace - aggiunge Cerise - è ora impegnato nell'elaborazione del proprio 'Schema di Sviluppo Sostenibile', un documento di indirizzo per una gestione condivisa e compatibile del territorio del Monte Bianco, che dovrà individuare anche un piano di azioni concrete da attuare attraverso specifici strumenti giuridici atti a facilitare la cooperazione transfrontaliera".

Nel dettaglio, la giornata si articolerà in due momenti distinti. In mattinata sono previsti gli interventi volti all'illustrazione dello studio condotto dall'Accademia europea e alla presentazione di alcune forme di cooperazione transfrontaliera nell'arco alpino. Nel pomeriggio, una tavola rotonda di rappresentanti istituzionali e accademici discuterà dei risultati dello studio e analizzerà le opzioni praticabili in relazione al diritto italiano.

0505

BG/kc

Fonte: Assessorato del Territorio, Ambiente e Opere pubbliche - Ufficio stampa Regione autonoma Valle d'Aosta



# Il progetto di statuto presentato al Governo

Incontro pubblico a Roma sui lavori di ricerca

PIERMARIA MINUZZO

L'Espace Mont-Blanc verso il riconoscimento di uno Statuto giuridico? Dopo anni di tentennamenti, il mese di giugno potrebbe costituire un punto di svolta per il futuro dell'Espace Mont-Blanc, l'area che a cavallo tra Francia, Italia e Svizzera, da una decina di anni si pone come laboratorio per lo sviluppo sostenibile del territorio. Nella sua complessità, la questione è molto semplice: mentre gli altri due Stati hanno già recepito alcune norme che consentono di istituire sul loro territorio degli organismi di cooperazione transfrontaliera con un proprio ordinamento giuridico e dunque con potestà legislativa, l'Italia non si è ancora dotata di tali strumenti. «In effetti», spiega il vice presidente **Alberto Cerise** - già nel 2002, la Conferenza ha elaborato una proposta che, ispirandosi all'accordo internazionale di Karlsruhe stipulato nel 1996 tra Germania, Francia, Lussemburgo e Svizzera, prefigurava la stipula di un nuovo, comprendente anche l'Italia, che avrebbe esteso gli effetti alla frontiera alpina, consentendo, tra l'altro, agli enti pubblici regionali e locali la possibilità di creare i *Gleis - Groupement Locaux de Coopération Transfrontalière*. Ma non se ne fece nulla. Ora la questione è tornata d'attualità, in quanto l'Espace Mont-Blanc è impegnato nell'elaborazione del proprio «Schema di sviluppo sostenibile», documento di indirizzo per una gestione condivisa e compatibile del territorio del Monte

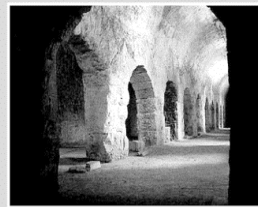


Bianco che individuerà, oltre alle strategie di valorizzazione e la tutela dell'area, anche uno specifico piano di azioni da attuare attraverso strumenti giuridici atti a facilitare le attività di cooperazione transfrontaliera. Sulla validità di tale indirizzo è sufficiente ricordare come, attraverso strumenti analoghi, in una regione come l'Alsazia, hanno permesso di attuare progetti di cooperazione di assoluto livello e con ricadute positive sull'intero territorio». Nei prossimi giorni, l'esame del progetto sul tipo di Sta-

tuto giuridico per la definizione degli strumenti che meglio potrebbero interpretare la naturale evoluzione dell'Espace Mont-Blanc sarà sottoposto al Governo italiano al quale spetterà valutare alcune osservazioni su una questione tutt'altro che semplice. La presentazione dei lavori di ricerca è prevista a Roma, in un incontro aperto al pubblico, agli addetti ai lavori e ai media e una tavola rotonda riservata ai soggetti coinvolti, che saranno invitati ad esprimere il proprio parere sulle linee di indirizzo.

## Aprire il criptoportico forense di Augusta Praetoria

Da poco più di un mese ha rivisto la luce il Criptoportico forense di Augusta Praetoria. Il monumento è una delle strutture di epoca romana meglio conservate di Aosta ed è localizzato nel comparto nord orientale della città, urbanisticamente pianificata per accogliere gli edifici pubblici più importanti per la cittadinanza, quali appunto il foro, le terme pubbliche, il teatro e l'anfiteatro. Comunemente ritenuto di età augustea, il Criptoportico apparteneva al complesso forense (fulcro dell'attività della città antica) e costituiva un vero e proprio recinto dell'area sacra, aperto sul lato sud, all'interno del quale trovavano posto le strutture templari. Articolato planimetricamente su tre lati il Criptoportico è composto da una doppia galleria con ambienti interni voltati, finemente intonacati, illuminati da una serie di finestrelle a bocca di lupo. «Gli interventi di ricerca e documentazione archeologica di risanamento e di restauro conservativo delle strutture murarie e degli intonaci e di valorizzazione effettuati negli scorsi anni - spiega l'assessore **Charles** - hanno permesso di recuperare e aprire al pubblico l'intera ala est del recinto dell'area sacra, ricomponendo uno spazio architettonico di grande suggestione. Nei prossimi anni sono previsti ulteriori interventi che renderanno fruibile l'ala nord e, successivamente, l'intera area colpestabile del monumento. Al termine di questi lavori - conclude l'assess-



sore all'istruzione e cultura - sarà possibile disporre di un sito archeologico-monumentale che comprenderà, oltre al criptoportico e agli scavi del complesso episcopale, la cattedrale, il Museo del tesoro, gli affreschi del sottotetto (metà XI secolo) e il chiostro del XV secolo. Il nuovo complesso, di grande interesse scientifico, costituirà uno dei futuri punti d'eccellenza della nostra offerta turistico-culturale, proponendo ai visitatori 2000 anni di storia del nostro centro cittadino».

### Pré-Saint-Didier

Manca ormai poco all'apertura delle terme. Per **Francesco Varni**, amministratore delegato della società che gestisce il centro, non ci sono dubbi: «Siamo fiduciosi di poter presto procedere con i collaudi tecnici e poter quindi dare l'autorizzazione per la stagione estiva». Aggiunge il sindaco **Riccardo Bieler**: «Le terme costituiranno uno strumento di potenziamento della nostra offerta turistica già dall'estate. Il resta dei lavori previsti renderanno ancora più allietante lo stabilimento termale».

### Etroubles

Ha preso il via la terza e ultima fase del progetto 'A Etroubles avant toi sont passes...Parcours historique et culturel sur la route du Grand-Saint-Bernard, promosso dal Comune in collaborazione con la Fondation Gianadda di Martigny, e finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il 20 maggio infatti sarà inaugurata l'esposizione permanente, curata da **Alessandro Parrilla** con i testi del critico d'arte **Elisabetta Pozzetti**, che arricchirà il borgo medievale con una ventina di straordinarie opere firmate da artisti di fama internazionale.

### Olimpiadi formaggi

Saranno fontina di alpeggio, Monteveronese, Parmigiano Reggiano di montagna e pecorino sardo a rappresentare l'Italia in occasione delle Olimpiadi dei formaggi di montagna in programma a Verona-Monti Lessini dal 20 al 23 ottobre. Lo ha annunciato **Gerardo Beneyton**, presidente di Casere Montanus, il centro internazionale di ricerca e valorizzazione dei prodotti agroalimentari di montagna, che ha promosso nel 2002, d'intesa con il ministro delle Politiche Agricole e Forestali **Gianni Alemanno**, la rassegna mondiale.

**CERISE: SÌ ALLO STATUTO GIURIDICO PER L'ESPACE MONT-BLANC. SE NE È PARLATO AD UN CONVEGNO, A ROMA.**

Aosta, mercoledì 1° giugno 2005 - "Dopo una fase sperimentale, per l'Espace Mont-Blanc e per altre entità attive nella cooperazione transfrontaliera, è ormai divenuta improcrastinabile la possibilità di dotarsi di uno «Statuto giuridico» che ne attesti la personalità giuridica e, di conseguenza, consenta di riconoscerne gli atti e i provvedimenti ad un livello superiore per efficacia e incisività".

Questo il messaggio lanciato dall'assessore al Territorio, Ambiente e Opere pubbliche e vice-presidente dell'Espace Mont-Blanc Alberto Cerise, nel corso del convegno «Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un'area di montagna transfrontaliera», tenutosi nella giornata di oggi, mercoledì 1° giugno, a Roma.

"Tale riconoscimento - ha spiegato Cerise - non deriva da bisogni meramente formali o legati a esigenze di riconoscimento a livello internazionale, ma dal bisogno di consolidare le strutture di cooperazione, pena il loro fallimento o la loro totale paralisi".

"Analizzando in particolare la realtà dell'area transfrontaliera ai piedi del Monte Bianco - ha aggiunto Cerise - risulta evidente che non si può più attendere. Infatti, una volta ultimata l'elaborazione dello Schema di sviluppo sostenibile, affinché i futuri possibili scenari di crescita dell'Espace Mont-Blanc in esso contenuti possano trovare applicazione concreta nella realtà attraverso specifici progetti, è indispensabile che le decisioni e i provvedimenti della Conferenza transfrontaliera Espace-Mont-Blanc possano essere immediatamente operative e non debbano subire il solito iter di validazione da parte dei Governi di riferimento. Se così non fosse, si rischierebbe di disperdere nei meandri della burocrazia l'efficacia e la tempestività di iniziative importanti".

"Inoltre - ha proseguito Cerise - la creazione di organismi dotati di personalità giuridica consentirebbe alle realtà di cooperazione consolidate di presentarsi all'Unione Europea non come organismi separati (ad esempio Valle d'Aosta-Valais-Haute Savoie) ma come un'unica entità".

E una possibile risposta alle richieste del vice presidente Cerise è giunta dall'assessore alle Relazioni Internazionali, Comunitarie e Autonomie Locali del Friuli Venezia Giulia Franco Iacop, il quale, nel suo intervento, ha illustrato il funzionamento di un nuovo strumento di cooperazione transfrontaliera.

"In effetti, proprio per meglio approfondire queste tematiche - ha aggiunto l'Assessore del Friuli Venezia Giulia - la Commissione europea ha deciso di costituire il Gruppo europeo per la Cooperazione Transfrontaliera - GECT che, lungi dall'essere visto come mera struttura giuridica, rappresenta un importante strumento per superare i confini ed ampliare la portata dei rapporti internazionali passando da una dimensione precipuamente bilaterale (quale ad esempio quella dei programmi Interreg), ad una dimensione multilaterale e quindi - per definizione - foriera di opportunità di crescita economica, sociale e culturale di tutti i soggetti coinvolti".

"Così - ha evidenziato Franco Iacop - dopo una necessaria fase in cui ci si è impegnati in iniziative a valere sui programmi Interreg e, più recentemente, Twinnig, è giunto il momento di creare dei nuovi strumenti, prime fra tutti le Euroregioni, intese come enti in grado di assicurare una cooperazione sia verticale (Stato-Regioni) sia orizzontale (tra Regioni), senza dar vita, tuttavia, ad un ulteriore livello di amministrazione, che avrebbe l'unico risultato di appesantire l'apparato burocratico esistente".

"Questa soluzione permetterebbe - ha commentato Alberto Cerise - di aggirare i numerosi vincoli normativi puntualmente opposti dal nostro Ministero degli Affari Esteri a causa della mancanza di una veste giuridica formale e di un accordo che impegni i diversi partner istituzionali coinvolti".

"In questo modo - ha concluso Cerise - si modificherebbe in positivo un quadro di riferimento oggi decisamente riduttivo se si pensa alla portata dei progetti sinora realizzati, alle prospettive per il futuro e, soprattutto, all'interesse internazionale del territorio e dei valori in gioco".

0540

BG/ac

Fonte: Presidenza della Regione - Ufficio Stampa Regione autonoma Valle d'Aosta

**UU: CERISE, COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA COSTRUISCE EUROPA  
ITALIA SOLLECITATA A DARE ATTUAZIONE A PROTOCOLLO MADRID**

(ANSA) - AOSTA, 1 GIU - "Rafforzare la collaborazione transfrontaliera attraverso il riconoscimento di una maggiore autonomia alle regioni e agli enti locali di confine per rifondare e implementare la costruzione dell' Europa". E' quanto hanno chiesto gli amministratori ed i parlamentari che oggi hanno preso parte a Roma al convegno: "Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un'area di montagna transfrontaliera".

Promotore della sollecitazione e' Alberto Cerise, assessore all' Ambiente della Regione autonoma Valle d' Aosta e vice presidente della conferenza transfrontaliera Espace **Mont-Blanc** - ne fanno parte Italia, Francia e Svizzera - che ha trovato nell' assessore alle Relazioni Internazionali, Comunitarie e Autonomie Locali del Friuli Venezia Giulia, Franco Iacop, un convinto sostenitore.

"La cooperazione transfrontaliera - ha aggiunto Cerise al suo rientro ad Aosta - e' uno degli strumenti principali per l' integrazione europea proprio perche' gli enti locali di confine svolgono un ruolo di cerniera tra gli Stati". La proposta

emersa dal seminario e' stata fatta propria dal senatore Augusto Rolladin, dell' Ufficio di Presidenza del Senato, che si e' impegnato a portare all' attenzione del Parlamento il problema.

Inoltre il senatore ha sollecitato l' adozione, da parte dell' Italia, del protocollo addizionale di Madrid che consente di dare veste giuridica ad accordi di collaborazione come gia' avviene in altri paesi. (ANSA).

MIZ

01-GIU-05 18:49 NNNN

**16:04 AMBIENTE: CERISE, NECESSARIO STATUTO GIURIDICO ESPACE M. BLANC  
RICHIESTA AVANZATA DURANTE CONVEGNO SVOLTOSI OGGI A ROMA**

(ANSA) - AOSTA, 1 GIU - "Dopo una fase sperimentale, per l'Espace Mont-Blanc e per altre entità attive nella cooperazione transfrontaliera, è ormai divenuta improcrastinabile la possibilità di dotarsi di uno 'Statuto giuridico' che ne attesti la personalità giuridica e, di conseguenza, consenta di riconoscerne gli atti e i provvedimenti ad un livello superiore per efficacia e incisività". E' la richiesta avanzata dall'assessore all'Ambiente della Valle d'Aosta, Alberto Cerise (che è anche vice-presidente dell'Espace Mont-Blanc), nel corso del convegno 'Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un'area di montagna transfrontaliera' svoltosi oggi a Roma.

"Tale riconoscimento - ha aggiunto Cerise - non deriva da bisogni meramente formali o legati a esigenze di riconoscimento a livello internazionale, ma dal bisogno di consolidare le strutture di cooperazione, pena il loro fallimento o la loro totale paralisi. Analizzando in particolare la realtà dell'area transfrontaliera ai piedi del Monte Bianco, risulta evidente che non si può più attendere: infatti, una volta ultimata l'elaborazione dello Schema di sviluppo sostenibile, affinché i futuri possibili scenari di crescita dell'Espace Mont-Blanc in esso contenuti possano trovare applicazione concreta nella realtà attraverso specifici progetti, è indispensabile che le decisioni e i provvedimenti della Conferenza transfrontaliera Espace-Mont-Blanc possano essere immediatamente operative e non debbano subire il solito iter di validazione da parte dei Governi di riferimento".

Una possibile risposta alle richieste di Cerise è giunta dall'assessore alle Relazioni Internazionali, Comunitarie e Autonomie Locali del Friuli Venezia Giulia, Franco Iacop, che ha illustrato il funzionamento di un nuovo strumento, il Gruppo europeo per la Cooperazione Transfrontaliera (Gect) il quale "rappresenta un importante strumento per superare i confini ed ampliare la portata dei rapporti internazionali passando da una dimensione precipuamente bilaterale ad una dimensione multilaterale e quindi foriera di opportunità di crescita economica, sociale e culturale di tutti i soggetti coinvolti". (ANSA).

[http://www.pptt.it/AOSTA/archivio\\_maggio\\_2005/1giugno.htm](http://www.pptt.it/AOSTA/archivio_maggio_2005/1giugno.htm)

**APPROVATA LA REALIZZAZIONE DELLO STATUTO GIURIDICO DELL'ESPACE  
MONT-BLANC**

La decisione è stata presa oggi a Roma  
1° Giugno 2005

“Dopo una fase sperimentale, per l’Espace Mont-Blanc e per altre entità attive nella cooperazione transfrontaliera, è ormai divenuta improcrastinabile la possibilità di dotarsi di uno «Statuto giuridico» che ne attesti la personalità giuridica e consenta di riconoscerne gli atti e i provvedimenti ad un livello superiore per efficacia e incisività”. Questo è il messaggio lanciato dall’assessore al territorio, ambiente e opere pubbliche e vice-presidente dell’Espace Mont-Blanc Alberto Cerise, nel corso del convegno «Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un’area di montagna transfrontaliera», tenutosi nella giornata di oggi a Roma.

“Analizzando in particolare la realtà dell’area transfrontaliera ai piedi del Monte Bianco - ha aggiunto Cerise - risulta evidente che non si può più attendere. Infatti, affinché i futuri possibili scenari di crescita dell’Espace Mont-Blanc in esso contenuti possano trovare applicazione concreta nella realtà attraverso specifici progetti, è indispensabile che le decisioni e i provvedimenti della conferenza transfrontaliera Espace Mont-Blanc possano essere immediatamente operative e non debbano subire il solito iter di validazione da parte dei Governi di riferimento”.

Una possibile risposta alle richieste del vice presidente Cerise è giunta dall’assessore alle Relazioni Internazionali, Comunitarie e Autonomie Locali del Friuli Venezia Giulia Franco Iacop, il quale, nel suo intervento, ha illustrato il funzionamento di un nuovo strumento di cooperazione transfrontaliera: il Gruppo europeo per la Cooperazione Transfrontaliera - GECT "che, lungi dall’ essere visto come mera struttura giuridica, rappresenta un importante strumento per superare i confini ed ampliare la portata dei rapporti internazionali”.



## SOLUZIONI GIURIDICHE per favorire le collaborazioni transfrontaliere nel territorio alpino

**L**a cooperazione tra regioni frontaliere trova un ostacolo nella propria attuazione non appena, dagli incontri a contenuto culturale o di scambio di esperienze, si vuole passare alla gestione in comune di problemi concreti. Per veri-

ficare quali siano gli strumenti giuridici a disposizione delle comunità locali, appartenenti a Stati diversi, per arrivare a sottoscrivere degli accordi operativi di cooperazione, si è tenuto a Roma ai primi di giugno un importante e riuscito convegno,

organizzato dall'Eurac di Bolzano, dalla Regione Valle d'Aosta, dalla FAO-Mountain Partnership, con il patrocinio del Ministero italiano dell'Ambiente. Proprio il Ministero dell'Ambiente è molto attivo nella promozione di attività di collaborazione in ambito montano ed ha quindi particolare interesse allo sviluppo di efficaci strumenti giuridici che sostengano le decisioni in tema di politica ambientale.

Al centro dei lavori lo studio realizzato da Eurac con il coordinamento scientifico del professor Alessandro Fodella dell'Università di Trento e con il coordinamento generale della dottoressa Egizia Ventura dell'Eurac di Bolzano, che ha approfondito l'esperienza ed i problemi relativi alla collaborazione che si è instaurata nella zona del Monte Bianco tra le comunità locali del versante della Valle d'Aosta e le rispettive località confinanti in Svizzera e Francia.

Il Presidente dell'Eurac Werner Stuflesser, aprendo i lavori, ha sottolineato il ruolo del suo istituto quale punto di riferimento scientifico-operativo per le istituzioni pubbliche e private dell'area alpina nonché il ruolo che l'Eurac svolge in diverse partnerships transnazionali, come la Convenzione delle Alpi, la Convenzione dei Carpazi, la Mountain partnership ed altre ancora. "Oltre il confine - ha detto Stuflesser - non c'è più lo straniero, ma il vicino, con il quale si vuole collaborare nell'interesse comune di un'area, come quella alpina, dai delicati equilibri e dalle caratteristiche assai diversificate e complesse".

L'introduzione al convegno romano - che era presieduto dal dottor Paolo Angelini del Ministero italiano dell'Ambiente - è stata affidata all'assessore della Valle d'Aosta Alberto Cerise che ha analizzato in dettaglio la collaborazione transfrontaliera denominata "Espace Mont Blanc" e ne ha evidenziato i frutti in termini di difesa della montagna, di garanzia per l'ambiente, di creazione di una cornice alle attività economiche dell'uomo. Dopo l'assessore valdostano sono intervenuti l'assessore della Regione Friuli Venezia Giulia, Franco Iacop, il Capo di Gabinetto della Presidenza della Giunta provinciale

**A destra: L'onorevole Santini**  
**Sotto a sinistra: l'assessore Cerise,**  
**il senatore Rolandin ed il dottor Angelini**  
**Sotto a destra: il presidente Stufflesser**  
**e il dott. Luther**

di Bolzano, Klaus Luther, i giuristi Marco Pertile e Giuseppe Avorio, il responsabile del settore cooperazione internazionale del Ministero degli Esteri, Alfredo Guillet, il senatore Augusto Arduino Rolandin - che ha presieduto la tavola rotonda pomeridiana - ed il rappresentante del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consigliere Danilo Del Gaizo. Quest'ultimo ha ricostruito la vicenda dell'accordo internazionale di Madrid del 1980 con il quale si è aperta la possibilità allo sviluppo di collaborazioni transfrontaliere tra istituzioni locali appartenente a Stati diversi. Se allora, ha ricordato Del Gaizo, l'accordo non poteva non risentire della situazione di guerra fredda che viveva l'Europa, oggi senza dubbio ci si trova in una situazione del tutto diversa, con l'apertura politica e dei mercati in tutto il continente europeo, con uno sviluppo delle tecnologie tale da incidere anche sui limiti fisici, con una crescita del ruolo delle comunità locali, nell'ambito dei processi di globalizzazione, che ne fanno le protagoniste delle politiche di coesione. In questo scenario Del Gaizo ha collocato il possibile sviluppo di quelle che ha chiamato Istituzioni di cooperazione transfrontaliera, preferendo questo termine a quello di euroregioni che danno un'impressione di qualcosa che vuole mettersi al di fuori delle regole nazionali. Il rappresentante della Presidenza del Consiglio ha poi ricordato come l'Italia abbia adottato una riforma costituzionale che assegna possibilità nuove alle comunità locali nelle relazioni transfrontaliere. Lo Stato nazionale, ha detto ancora Del Gaizo, in questo nuovo quadro continua a mantenere un ruolo di partecipazione per quanto riguarda il coordinamento intersettoriale ed il raccordo con le politiche nazionali e con gli accordi sottoscritti a livello interna-



zionale. Quindi, è all'interno di una cornice intersettoriale che gli enti locali possono sviluppare le proprie relazioni transfrontaliere.

Tra gli intervenuti al convegno l'on. Giacomo Santini, presidente della Fondazione italiana della Montagna, che si è soffermato sulle attività sviluppate da questa istituzione in favore di quanti si occupano della montagna e per la sensibilizzazione delle istituzioni. ■





## COMMUNIQUE DE PRESSE

### Un pas de plus vers un Statut Juridique pour l'Espace Mont Blanc

La Région Autonome de la Vallée d'Aoste et l'Académie européenne de Bolzano ont organisé un colloque à Rome, le 1<sup>er</sup> juin dernier, au siège de la FAO, sur le thème des « Instruments juridiques de la coopération pour le développement durable d'une région de montagne transfrontalière. »

C'est sur la base d'une étude intitulée « Création de nouvelles formes de coopération transfrontalière au niveau sous étatique pour le développement durable du territoire » qui s'appuie notamment sur l'exemple de l'Espace Mont Blanc que les spécialistes et les élus ont discuté lors de ce colloque.

Les acteurs locaux et régionaux italiens, en premier lieu, ont tout particulièrement ressenti le besoin de coopérer avec les collectivités locales étrangères au delà même du cadre communautaire (cf. à la Suisse).

Messieurs Alberto CERISE et Michel CHARLET, Vice présidents de la Conférence Transfrontalière Mont Blanc, présents à Rome, ont relevé que « après une phase expérimentale, pour l'Espace Mont Blanc et pour les collectivités locales qui oeuvrent dans le domaine de la coopération transfrontalière, il est devenu indispensable de se doter d'un Statut Juridique afin de pérenniser l'action et permettre leur reconnaissance au niveau international. »

« En particulier, ont ajouté les Vice Présidents, l'Espace Mont Blanc ne peut plus attendre. En effet, lorsque l'élaboration du Schéma de Développement Durable sera aboutie (fin 2005), pour appliquer concrètement les projets spécifiques y afférents, il est indispensable que les décisions et les actes de la Conférence Transfrontalière Mont Blanc puissent être applicables immédiatement. »

**COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA E UNIONE EUROPEA**  
**L'EURAC PRESENTA A ROMA UNO STUDIO SULLE NUOVE FORME DI**  
**COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA NELL'ARCO ALPINO**

In che modo autonomia regionale e autorità dello stato possono coniugarsi per realizzare quella cooperazione transfrontaliera efficace e incisiva di cui l'Unione Europea ha bisogno?

Una questione di grande attualità quella discussa mercoledì 1 giugno da alcuni rappresentanti delle regioni di confine italiane, in primo piano Alto Adige, Val d'Aosta e Friuli Venezia Giulia riunitisi a Roma per partecipare al convegno "Strumenti giuridici della cooperazione sostenibile di un'area di montagna transfrontaliera" organizzato dall'EURAC in collaborazione con la Regione Autonoma Val d'Aosta nella sede della FAO e del Segretariato della Partnership per le Montagne.

Al centro della discussione, la necessità di creare nuove forme di cooperazione transfrontaliera capaci di garantire lo sviluppo sostenibile di aree quale quella dell'arco alpino di importanza strategica per il futuro politico ed economico dell'Unione Europea.

"L'unione europea si gioca oggi su quelle montagne che, un tempo barriere naturali di difesa delle identità nazionali, diventano ora veri e propri ponti tra popoli, lingue e culture vicine tra loro. La cooperazione transfrontaliera è un elemento fondamentale per l'integrazione e la coesione all'interno di un'Europa Unita allargata e lo sviluppo di politiche europee unitarie richiede necessariamente l'intervento diretto degli enti locali più sensibili alle dinamiche e alle problematiche proprie delle regioni di confine" così Werner Stuflesser, presidente dell'EURAC ha dato avvio all'incontro che ha visto la partecipazione di esponenti istituzionali delle regioni italiane e dei Ministeri interessati, Affari Esteri, Ambiente e Politiche Regionali nonché di qualificate rappresentanze di Svizzera e Francia.

La prima parte dell'incontro è stata incentrata sulla presentazione dello studio realizzato dall'EURAC e finalizzato all'elaborazione di un modello giuridico-istituzionale applicabile ad un'area di montagna transfrontaliera e basato su principi di cooperazione e di sviluppo sostenibile. Come dimostrato dallo studio, le esperienze di cooperazione transfrontaliera finora messe in atto,

come l'Espace Mont-Blanc, la cooperazione transfrontaliera tra la Regione Val D'Aosta, e le regioni confinanti di Valais in Svizzera e Alta Savoia in Francia e presentata a Roma dall'Assessore all'Ambiente, Territorio e Opere Pubbliche, Alberto Cerise, mostrano la necessità di dotare gli enti territoriali di strumenti giuridici tali da permettere la realizzazione di forme più incisive e più concrete di cooperazione. Una sfida, questa, che vede in prima linea anche l'Alto Adige. "La cooperazione con Austria, Baviera e Trentino è da anni una realtà - afferma Klaus Luther, Capo di Gabinetto della Provincia Autonoma di Bolzano- Sono eventi storici comuni, sono lingue e culture quelli che uniscono queste regioni e che consentirebbero così di ottenere quel riconoscimento istituzionale necessario a garantire lo sviluppo di strategie comuni per lo sviluppo locale, in ambito economico, di regolamento del traffico e di protezione dell'ambiente".

Cooperazione transfrontaliera non vuol dire infatti solo sviluppo economico, ma anche tutela dell'ambiente, laddove, come spiega Paolo Angelini del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e direttore dell'Unità di Coordinamento dell'EURAC, "L'esperienza ci ha insegnato che molto della tutela ambientale e sviluppo sostenibile dipendono da efficaci strumenti giuridici. Abbiamo promosso questo meeting, fiduciosi che si arrivi alla definizione di strumenti che agevolino la tutela dell'ambiente".

La discussione è continuata nel pomeriggio, con la tavola rotonda in cui esperti di diritto costituzionale e di diritto internazionale si sono confrontati per individuare le vie percorribili all'interno del diritto italiano per dotare gli enti substatali dell'autonomia necessaria ad instaurare efficaci rapporti di cooperazione internazionale. Da più parti si conferma la necessità che l'Italia decida la ratifica immediata del Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, la convenzione quadro, già firmata dall'Italia nel 1984 e finalizzata ad agevolare la cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali. Il protocollo aggiuntivo, approvato dal Consiglio d'Europa nel 1995, mira a conferire alla cooperazione transfrontaliera un carattere più incisivo, salvaguardando al tempo stesso il rispetto del diritto interno di ciascun stato firmatario.

Il Senatore Rolandin, intervenuto all'incontro, ha ribadito l'impegno del governo verso una regolamentazione degli accordi transfrontalieri, confermando che "la soluzione maestra rimane la firma del protocollo integrativo della Convenzione di Madrid".

Bolzano, 07 giugno 2005

EURAC, Scientific Communication

## LE SFIDE REGIONALI

COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

**Un vertice tra le autonomie**  
A convegno con la nostra regione anche Aosta e Friuli per trovare gli strumenti giuridici adatti ad individuare una strada dentro le competenze dei singoli Stati

In che modo autonomia regionale e autorità dello stato possono coniugarsi per realizzare quella cooperazione transfrontaliera efficace e incisiva di cui l'Unione Europea ha bisogno? Una questione di grande attualità quella discussa da alcuni rappresentanti delle regioni di confine italiane.

In primo piano Trentino Alto Adige, Val d'Aosta e Friuli Venezia Giulia. Si sono riuniti a Roma per partecipare al convegno "Strumenti giuridici della cooperazione sostenibile di un'area di montagna transfrontaliera" organizzato dall'Eurac, l'Accademia Europea, in collaborazione con la Regione Val d'Aosta nella sede della FAO e del segretario della Partnership per le Montagne. Al centro della discussione, la necessità di creare nuove forme di cooperazione transfrontaliera capaci di garantire lo sviluppo sostenibile di aree quale quella dell'arco alpino di importanza strategica per il futuro politico ed economico dell'Unione Europea.

L'unione europea si gioca oggi su quelle montagne che, un tempo barriere naturali di difesa delle identità nazionali, diventano ora verti e propri punti tra popoli, lingue e culture vicine tra loro. La cooperazione transfrontaliera è un elemento fondamentale per l'integrazione e la coesione all'interno di un'Europa Unita allargata e lo sviluppo di politiche europee unitarie richiede necessariamente l'intervento diretto degli enti locali più sensibili alle dinamiche e alle problematiche proprie delle regioni di confine" così Werner Staudner, presidente dell'Eurac ha dato avvio all'incontro che ha visto la partecipazione di esponenti istituzionali delle regioni italiane e dei Ministri interessati, Alfari Esteri, Ambiente e Politiche Regionali nonché di qualificare rappresentanti di Svizzera e Francia. La prima parte dell'incontro è stata incentrata sulla presentazione dello studio realizzato dall'Eurac e finalizzato all'elaborazione di un modello giuridico-istituzionale applicabile ad un'area di montagna transfrontaliera e basato sui principi di cooperazione e di sviluppo sostenibile. Come è dimostrato dallo studio, le esperienze di cooperazione transfrontaliera finora messe in atto, come l'Espase Mont



Qui a fianco, il vecchio confine austriaco; sotto, una fotografia di Pagnèrto

## Tn & Bz, così guardano oltre i confini

### «L'Europa si gioca sulle montagne»

Bianc, la cooperazione transfrontaliera tra la Regione Val D'Aosta, e la regioni confinanti di Valais in Svizzera e Alta Savoia in Francia e presentata a Roma dall'Assessore all'Ambiente, Territorio e Opere Pubbliche, Alberto Celesia, mostrano la necessità di dotare gli enti territoriali di strumenti giuridici tali da

permettere la realizzazione di forme più incisive e più concrete di cooperazione. Una sfida, questa, che vede in prima linea anche l'Alto Adige. "La cooperazione con Austria, Baviera e Trentino è da anni una realtà - afferma Klaus Löffler, Capo di Gabinetto della Provincia autonoma di Bolzano - sono eventi

storicamente comuni, sono lingue e culture quelle che uniscono queste regioni e che consentiranno così di ottenere quel riconoscimento istituzionale necessario a garantire lo sviluppo di strategie comuni per lo sviluppo locale, in ambito economico, di regolamento del traffico e di ambiente".

Cooperazione transfrontaliera non vuol dire infatti solo sviluppo economico, ma anche tutela dell'ambiente. Laddove, come spiega Paolo Angelini del Ministero dell'Ambiente e direttore dell'Unità di Coordinamento Eurac, "l'esperienza ci ha insegnato che molto della tutela ambientale dipende da efficaci strumenti giuridici".

### L'OSTACOLO

## Una convenzione alleata delle autonomie

### L'Italia deve ancora ratificare il protocollo aggiuntivo all'accordo di Madrid

In una tavola rotonda di ampio respiro, con i confronti aperti al diritto costituzionale e di diritto internazionale. Per individuare le vie percorribili all'interno del diritto italiano per dotare gli enti substatali dell'autonomia necessaria ad instaurare efficaci rapporti di cooperazione internazionale. Da qui parte la conferenza in cui l'Italia decide la ratifica immediata del Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Madrid. La convenzione quadro, già firmata dall'Italia nel 1984 e finalizzata ad agevolare la cooperazione transfrontaliera tra le collectivités territoriali di persona, ha ricevuto il consenso italiano, intervenendo al incontro, ha ribadito l'impegno del governo verso

una regolamentazione degli accordi transfrontalieri, confermato che "la soluzione maestra rimane la firma del protocollo integrativo della Convenzione di Madrid". La convenzione quadro ratificata dal Parlamento italiano con la legge 10 novembre 1984 n. 948, prevede che ciascuna parte contraente si impegni ad agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collectivités territoriali e a promuovere le condizioni di necessità ed interesse che il Protocollo integrativo è necessario per il suo attuazione. La Convenzione si presenta come un testo quadro che accoglie e si incentra sulle attività di cooperazione, ma non contiene riferimenti specifici alla creazione di

enti locali di personalità giuridica e capacità di agire per la cooperazione fra enti substatali. Essa quindi non costituisce la base giuridica in grado di abilitare gli enti substatali ad istituire degli enti di cooperazione, ma non preclude nemmeno tale eventualità qualora essa sia consentita dagli ordinamenti di riferimento o da altri strumenti internazionali. Il protocollo integrativo approvato dal Consiglio d'Europa nel 1986, mira a conferire alla cooperazione transfrontaliera un carattere più incisivo. L'impegno della mancata ratifica italiana del Protocollo è stato percepito da molti nella regione, come un ostacolo all'attuazione di forme di collaborazione transfrontaliera.

### LO STUDIO

## Il gruppo di lavoro tra Eurac e Trento

Lo studio sull'azione di cooperazione transfrontaliera a livello sub statale nasce dall'esigenza avvertita a livello sub nazionale e non solo di dotare gli enti territoriali di strumenti giuridici che permettano di realizzare forme più concrete ed incisive di cooperazione transfrontaliera. L'Accademia Europea di Bolzano (Eurac) è un innovativo istituto di ricerca e di formazione privata, impegnato in varie aree. Ospita la sede operativa del Segretariato della Commissione delle Alpi e collabora con l'UNEP e il Ministero dell'Ambiente italiano nell'ambito della Convenzione dei Carpazi, ispirata anch'essa a principi di cooperazione transfrontaliera e sviluppo sostenibile. Il progetto è stato ideato dall'Unità di Coordinamento Convenzione delle Alpi-IMA (International Mountain Agreement) dell'Eurac, che oltre ad averci contribuito a livello consultativo, ne ha curato la gestione organizzativa ed ha fatto da focal point per i vari collaboratori al progetto. Lo studio è il risultato del contributo di altri ricercatori dell'Eurac che lavorano all'interno dell'Istituto per lo studio del federalismo e del regionalismo e della collaborazione con la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento, il coordinamento scientifico dell'intero progetto è stato, infatti, affidato al professor Alessandro Pagnèrto, che si occupa di diritto internazionale pubblico. Lo studio ha beneficiato inoltre della costante collaborazione con la Regione Val d'Aosta, che ha partecipato direttamente all'elaborazione finale del paper con il contributo di suoi esperti. Obiettivo principale del progetto era quello di studiare un modello giuridico-istituzionale applicabile ad un'area di montagna transfrontaliera basata sui principi di cooperazione e sviluppo sostenibile ambientale attraverso un'analisi approfondita della documentazione esistente e di alcune esperienze già effettuate nel settore, replicabile in tutte le situazioni analoghe divenute recentemente oggetto di cooperazione internazionale come sancito nel 2002 a Johannesburg (iniziativa di tipo II). Tale studio ha preso spunto dall'esperienza decennale dell'Espase Mont Blanc, dove opera già da tempo un meccanismo di cooperazione che necessita di un rafforzamento di tipo istituzionale.

## Le Vice-Président Cerise est d'accord **Oui à un statut juridique de l'Espace Mont-Blanc**

*«Après une phase expérimentale, pour l'Espace Mont-Blanc et pour les organisations qui oeuvrent dans le domaine de la coopération transfrontalière, il est devenu absolument indispensable de se doter d'un 'Statut juridique' qui en atteste la personnalité juridique et, par conséquent, permette d'en reconnaître les actes à un niveau supérieur quant à efficacité».*

C'est le message que Albert Cerise et Michel Charlet, vice présidents de l'EMB, ont lancé tout récemment à Rome, à l'occasion du séminaire "Instruments juridiques de la coopération pour le développement durable d'une aire transfrontalière", qui a eu lieu à la FAO.

*«Cette reconnaissance – a expliqué Cerise – se rend de plus en plus nécessaire afin de consolider les structures de coopération et éviter, ainsi, leur faillite ou leur paralysie totale».*

*«En particulier – ont ajouté les vice-présidents – l'aire de l'EMB ne peut plus attendre.*

*En effet, lorsque l'élaboration du Schéma de développement durable et de ses scénarios futurs seront accomplis, pour appliquer concrètement les projets spécifiques y afférents, il est indispensable que les décisions et les actes de la Conférence transfrontalière MB puissent trouver application immédiate sans devoir attendre l'avis des trois Gouvernements nationaux.*

*A cet égard il est suffisant de rappeler le service de secours en haute montagne qui, autour du Mont-Blanc, devrait être unique et qui, au contraire, à ce moment doit nécessairement s'articuler différemment sur les trois côtés».*

Une réponse à ces requêtes a été donnée par Franco Iacop, assesseur du Friuli Venezia Giulia aux Relations Internationales, qui, durant la rencontre, a présenté un nouveau instrument pour faire face à ces nécessités.

*«En la matière, – a expliqué l'assesseur – la Commission européenne a décidé de constituer le Groupe européen pour la Coopération transfrontalière - GECT qui représente un instrument important pour dépasser le frontière et accroître l'importance des rapports internationaux en passant d'une dimension fondamentalement bilatérale, à un rapport multilatéral, capable d'engendrer des opportunités de développement économique, social et culturel»*

*«Par ailleurs – ont encore ajouté Cerise – cette solution permettra de transmettre et de faire apprécier les concepts et résultats de la coopération transfrontalière entre les Régions, les Peuples et les collectivités locales, et ce dans une optique d'intégration européenne et de mise en valeur du rôle de l'Ue».*

Sur la question, le sénateur italien Auguste Rollandin a affirmé qu'il soumettra le thème au Parlement, auquel il demandera d'adopter le protocole de Madrid qui permet de reconnaître juridiquement les accords de coopération internationale.

# Ringraziamenti

Si ringraziano tutti coloro che hanno preso parte al convegno del 1° giugno 2005, e in particolare i relatori e i partecipanti alla tavola rotonda che grazie ai loro contributi, qui riportati, hanno dato un apporto decisivo al successo dell'iniziativa.

Il convegno non sarebbe stato possibile se non fosse stato realizzato lo studio *"Creazione di nuove forme di cooperazione transfrontaliera a livello sub-statale per lo sviluppo sostenibile del territorio"* per il quale un ringraziamento particolare va al Professor Alessandro Fodella, ai giuristi dottor Marco Pertile e dottor Giuseppe Avolio e al Professor Roberto Louvin.

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'evento si ringrazia la FAO di Roma per l'ospitalità, ed in particolare il Segretariato della Mountain Partnership.

L'evento è stato possibile grazie al ruolo propulsore del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e alla collaborazione fattiva dell'Espace Mont-Blanc.

Il convegno "Strumenti giuridici della cooperazione per lo sviluppo sostenibile di un'area montana transfrontaliera" organizzato il 1° giugno 2005 presso la FAO a Roma rappresenta il momento conclusivo di un progetto di studio sulla cooperazione transfrontaliera realizzato dall'Accademia Europea di Bolzano (EURAC) in collaborazione con la Regione Autonoma Valle d'Aosta, con il patrocinio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e nell'ambito delle attività della Mountain Partnership.

La cooperazione transfrontaliera, riconosciuta fra gli obiettivi primari dell'Unione Europea, è indispensabile per perseguire lo sviluppo sostenibile delle aree di montagna, così vulnerabili nella loro importanza e ricchezza culturale ed ambientale. La realizzazione di azioni concrete è però spesso ostacolata dall'inadeguatezza degli strumenti giuridici disponibili.

Gli interventi e i testi qui raccolti analizzano la problematica, attraverso la presentazione di esperienze concrete, e permettono così di individuare linee tematiche e principi fondamentali per chi opera o si interessa alla cooperazione transfrontaliera.

