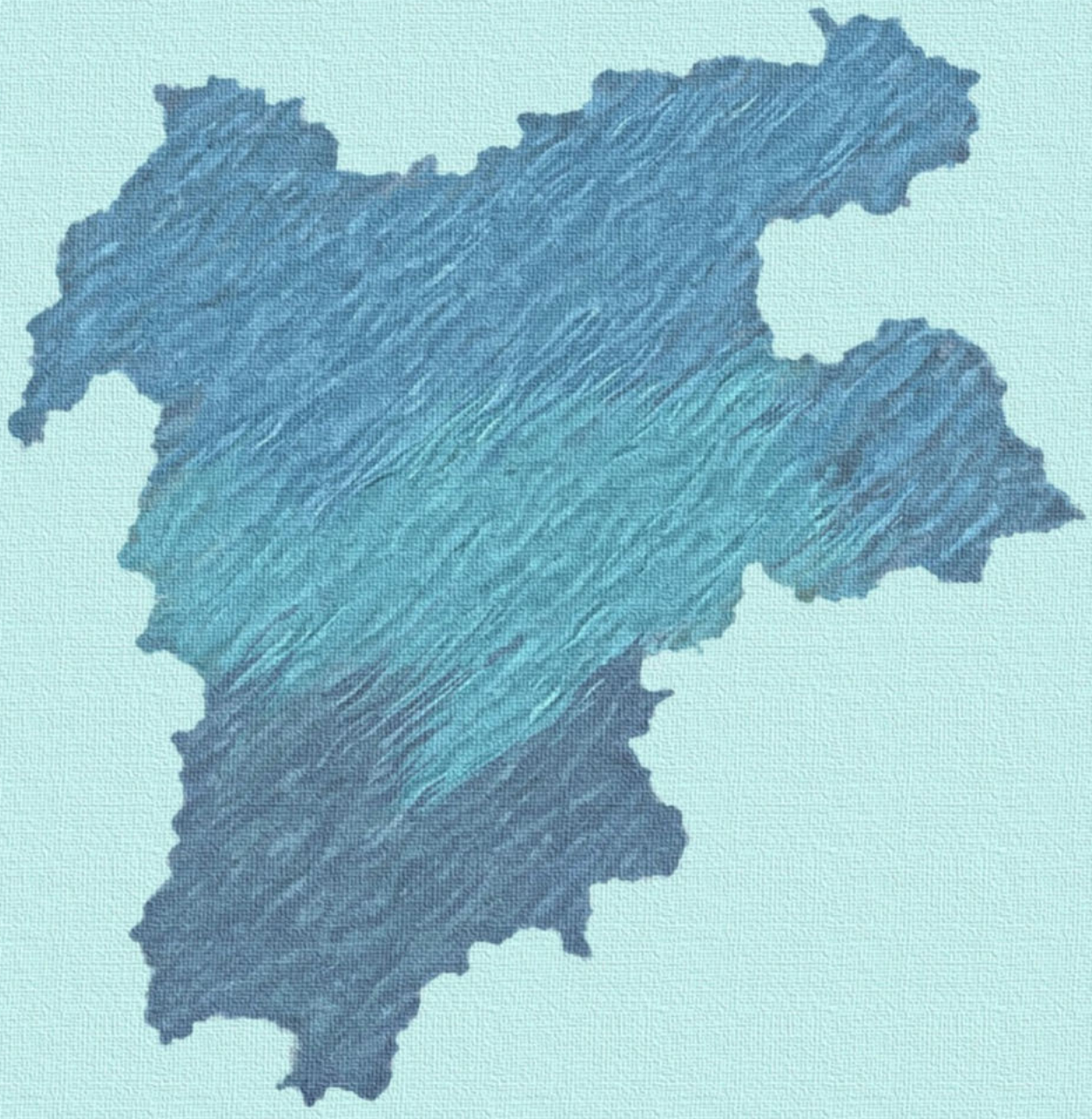
La cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese: l'itinerario formativo degli anni '90



ROBERTO TONIATTI

UNIVERSITÀ DI TRENTO

LIA

Laboratorio di
Innovazione istituzionale per
l'Autonomia integrale

ASA

Autonomie Speciali Alpine
Alpine Sonderautonomien
Autonomies Speziales Alpines
Autonomies Spéciales des Alpes
Specifične Avtonomije
Alpskega Podroğja
Autonomiis Speciâls Alpinis

La cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese: l'itinerario formativo degli anni '90

Roberto Toniatti

Università degli Studi di Trento
Facoltà di Giurisprudenza

website: http://www.liatn.eu

Pubblicato da
Università degli Studi di Trento
via Calepina, 14 - 38122 Trento
casaeditrice@unitn.it
www.unitn.it

Collana LIA eBooks n. 10
Direttore: Roberto Toniatti
Redazione e impaginazione: Elisa Dabergamo
Grafica copertina: Denis Cristofolini

Copyright © 2025 Roberto Toniatti

Questo libro è disponibile in Open Access con la licenza
Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

ISBN 978-88-5541-107-3
DOI 10.15168/11572_448470

Questo lavoro è dedicato alla memoria di Monsignor Iginio Rogger, al quale sono sempre debitore per aver voluto condividere con me, entrambi componenti della Tavola Rotonda per l'Euregio, parte della Sua cultura e sensibilità per la storia trentino-tirolese.

R.T.

INDICE

PREMESSA 9

CAPITOLO PRIMO
COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: QUADRO NORMATIVO E IPOTESI DI REALIZZAZIONE DELL'AREA TRENTINO-TIROLESE

1. INTRODUZIONE: LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA E LE RAGIONI DELLA SUA REALIZZAZIONE NELL'AREA TRENTINO-TIROLESE.....19
2. IL QUADRO GIURIDICO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA 21
2.1. Il quadro giuridico internazionale 22
2.2. Il quadro giuridico-costituzionale italiano 28
2.3. Il quadro giuridico-costituzionale austriaco.....31
*3. CONCLUSIONE: UN'IPOTESI DI CONFIGURAZIONE DELLA REGIONE EUROPEA**** 37
*3.1. Un progetto di Regione Europea*** quale ipotesi realistica di razionalizzazione di un processo graduale e aperto di cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese*.....37
3.2. La definizione dei caratteri generali dell'ipotesi.....41
*3.3. L'analisi dell'ipotesi di Regione Europea**** 46

CAPITOLO SECONDO
I MATERIALI

*1. PROGETTO DI ACCORDO ISTITUTIVO E DI STATUTO DELLA REGIONE EUROPEA****.....53
*2. COMMENTO DEL PROGETTO DI TESTO DI ACCORDO ISTITUTIVO E DI STATUTO DELLA REGIONE EUROPEA **** 63
3. MODIFICHE CONCORDATE AL TERMINE DELLA RIUNIONE DEL GRUPPO DI LAVORO GIURIDICO (1995).....84

APPENDICE 101
Deliberazione della Seduta congiunta delle Assemblee legislative della Provincia Autonoma di Bolzano/*Südtirol*, del *Land Tirol*, della Provincia Autonoma di Trento e del Voralberg (Innsbruck, 2 giugno 1993)

BIBLIOGRAFIA 105

PREMESSA

Il positivo consolidamento dell'esperienza del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) "*Europaregion Tirol, Südtirol*, Trentino" – "Euregio Tirolo, Alto Adige, Trentino", costituito nel 2011, suggerisce di ripercorrere l'itinerario originario che, in un contesto normativo e politico ben diverso, aveva iniziato a prepararne ed anticiparne l'istituzione formale[1].

L'attuale GECT, infatti, rappresenta non solo una prima meta in vista di eventuali sviluppi futuri – come avremo modo di indicare in seguito – ma anche il punto di arrivo di un non agevole itinerario pregresso, segnato da una serie di atti e fatti istituzionali la cui memoria contribuisce, *a posteriori*, alla comprensione e alla valutazione critica di quel fenomeno della cooperazione transfrontaliera interregionale che rappresenta un aspetto significativo del rilievo del fattore territoriale nell'organizzazione di governo nello scenario europeo.

Il periodo formativo al quale si fa riferimento si colloca, soprattutto, nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, quando per la prima volta si concretizza una prospettiva progettuale di cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese, concepita, elaborata e diretta da parte dei tre ordinamenti del *Land* Tirolo e delle due Province autonome di Bolzano e di Trento.

La diversità del contesto normativo – internazionale, comunitario, nazionale e regionale – allora vigente costituisce, dunque, un dato essenziale che occorre tenere ben presente: in primo luogo, ad esempio, ricordiamo che, benché le attività di cooperazione fossero già una realtà di fatto tollerata da molti Stati europei per alcuni decenni, l'unica fonte di diritto internazionale intervenuta in materia è stata la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (Madrid, 1980), adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa.

---

[1] Sul GECT, in generale, si veda M. HALLER, A. EISENDLE, *Il GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino"*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol *e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024, pp. 590 s. Per una ricognizione critica delle affinità e delle differenziazioni fra l'esperienza di autonomia delle due Province autonome di Bolzano/*Südtirol* e di Trento e del *Land* Tirol – quali premesse e condizioni per una proficua cooperazione transfrontaliera – si rinvia a E. HAPPACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione*, Milano, 2018.

La Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva sia dall'Austria[2] che dall'Italia[3]. I due ordinamenti, come richiesto dalla Repubblica italiana, hanno successivamente concluso un accordo bilaterale che specifica i termini di applicazione della Convenzione quadro[4].

Una rilevante razionalizzazione normativa ha luogo solo in una fase successiva e si deve, nel 2006, all'intervento in materia da parte di una fonte di diritto dell'Unione Europea, che ha posto una disciplina in parte innovativa e soprattutto dotata di garanzie più significative[5]. Si tratta della predisposizione di un nuovo contesto decisamente rafforzativo delle prospettive della cooperazione transfrontaliera, anche in ragione dell'ingresso della Repubblica federale d'Austria nell'Unione Europea a partire dal 1995[6]. La fonte comunitaria costituisce il fondamento normativo di istituzione del vigente GECT[7].

In terzo luogo, occorre tenere conto dell'evoluzione normativa occorsa nell'ambito del diritto interno dei due ordinamenti austriaco e italiano, quale emblematica proiezione formale di un mutamento di orientamenti di cultura politica che, nella fattispecie, non fanno che riflettere la maturazione già acquisita in argomento in seno al Consiglio d'Europa.

In Austria, determinante si è rivelato il nuovo testo dell'art. 16 della Costituzione federale (1988) che prevede la facoltà dei *Länder* di concludere accordi internazionali

---

[2] Nell'ordinamento austriaco l'efficacia della Convenzione-quadro risale al 1983.

[3] All'atto del deposito della ratifica, l'Italia ha presentato le seguenti Dichiarazioni: «The Italian Government, referring to paragraph 2 of Article 3 of the Convention, declares that its application shall be subject to the conclusion of inter-state agreements». Inoltre, «The authorities which, under the Italian legal system, may conclude the agreements and arrangements covered by this Convention are: regions, provinces, municipalities, mountain communities, municipal and provincial associations (consorzi) for the provision of services and carrying out of works»; e «2. The Italian territorial authorities empowered to conclude the agreements and arrangements covered by this Convention must, unless they are directly adjacent to a foreign State, be situated within 25 km of the border».

[4] L'ordinamento italiano ha reso esecutivo l'accodo bilaterale con la legge n. 76 del 1995. Nella formula di promulgazione è dato leggere che i due Stati contraenti sono «consapevoli dei vantaggi che comporta la cooperazione trasfrontaliera [*sic*] per una cooperazione europea sempre più stretta» e, nell'art. 1, che essi «si impegnano a promuovere la cooperazione transfrontaliera favorendo le relative iniziative poste in essere dagli Enti [territoriali]». Da sottolineare che la legge in parola ha incluso integralmente il territorio delle «Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto, le Province autonome di Trento e Bolzano», derogando, pertanto, al limite dei 25 km di distanza dal confine posto all'atto del deposito della ratifica (vedi nota precedente) che avrebbe inibito la partecipazione del Trentino.

[5] Cfr. il Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), poi modificato nel 2013.

[6] Rinviamo al sintetico inquadramento sistematico in tema di "ripercussioni dell'adesione all'Unione europea sul sistema federale" di P. PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, in F. PALERMO (a cura di), *"Codice" di diritto costituzionale austriaco*, Padova, 1998, pp. 21 e ss.

[7] Cfr. W. OBWEXER, *Autonomia e integrazione europea alla luce degli sviluppi futuri*, in *L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol ieri, oggi e domani. I 50 anni del Secondo Statuto di Autonomia*, in *federalismi.it*, n. 32, 2023, pp. 283 e ss.

con omologhi enti di Stati confinanti[8]. Una disciplina del medesimo tenore, di certo non meno significativo, si ritrova nella *Landesordnung* del Tirolo[9].

Sul piano normativo interno, a sua volta, solo nel 2001 è stata approvata la revisione costituzionale italiana che ha innovato l'assetto regionale e posto le premesse volte a legittimare, fra l'altro, il "potere estero" delle Regioni italiane[10]. Ed è del 2003 la legge che ha provveduto a disciplinare in via specifica l'attuazione delle disposizioni costituzionali[11].

---

[8] Questo il testo: «(1) Nelle materie di loro competenza propria, i Länder possono concludere trattati internazionali con gli Stati confinanti con l'Austria o con parti (enti territoriali) di essi. (2) Prima dell'inizio delle trattative, il Governatore del Land deve informare il Governo federale sul trattato in questione. Prima di concludere tale trattato, il Governatore deve richiedere l'approvazione del Governo federale. L'approvazione si considera accordata se il Governo federale non ha comunicato al Governatore, entro otto settimane dalla data in cui la richiesta di approvazione è giunta alla Cancelleria federale, che l'approvazione è respinta. L'autorizzazione ad intraprendere trattative ed alla stipulazione del trattato internazionale spettano al Presidente federale su proposta del Governo del Land con la controfirma del Governatore. (3) Su richiesta del Governo federale, il Land è tenuto a denunciare i trattati internazionali di cui al comma 1. Se un Land non ottempera quest'obbligo tempestivamente, la competenza in materia passa alla Federazione […]».

[9] Così prevede l'art. 71a (Trattati internazionali): «(1) In materie rientranti nella sua autonoma sfera di competenza il Land Tirolo può stipulare trattati con Stati confinanti con la Repubblica d'Austria o con i suoi enti territoriali e stati costituenti». La disciplina riproduce quella posta dalla Costituzione federale sopra richiamata. Si veda il testo della fonte costituzionale regionale in E. PULICE (a cura di), *Die Tiroler Landesordnung*, Traduzione della Costituzione del Tirolo, LIA Ebooks, Trento, 2023, consultabile in https://iris.unitn.it/retrieve/b9b7dbfe-d86b-4b1a-a470-4248387b46c0/Costituzione_Tirolo_revFS_2023-02-01.pdf

[10] Si veda l'art. 117, 9° comma dell'art. 17: «Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato». Sul potere estero delle Regioni prima della revisione del 2001 si rinvia a F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999. Sui lineamenti della disciplina dopo la revisione si rinvia a R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Le Regioni*, 2001.

[11] Il riferimento è alla legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (nota anche come "Legge La Loggia"). In particolare, l'art. 6. («Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni») al comma 2° stabilisce che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono *concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale*, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa. Con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione» (il corsivo è aggiunto). Peraltro, il comma 5° prevede che «Il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia Autonoma interessata questioni di opportunità inerenti alle attività di cui ai

In altre parole, a metà degli anni '90, non mancavano alcuni primi precisi segnali sia di incoraggiamento verso l'adozione di iniziative regionali nell'area trentino-tirolese, sia di configurazione di fondate aspettative per una prosecuzione di orientamenti di favore politico e istituzionale per l'attuazione di forme di cooperazione transfrontaliera fra i tre enti dell'autonomia territoriale, nel contesto dei rapporti di "buon vicinato" fra i due Stati, ormai entrambi membri dell'Unione Europea.

Di conseguenza, in quarto luogo, sul piano regionale e nel contesto transfrontaliero, un primo rilevante atto formale cui è imputabile un ruolo d'impulso verso l'avvio del processo di cooperazione transfrontaliera è costituito da una deliberazione concernente la collaborazione interregionale transfrontaliera degli enti locali adottata in occasione della seduta congiunta delle Assemblee legislative delle Province autonome di Bolzano e di Trento, del *Land* Tirolo e del *Voralberg* (Innsbruck, 1993)[12].

In base alla deliberazione in parola, «si invitano i governi 1) ad elaborare modelli di accordo finalizzati alla creazione di una Regione europea e rapportati alle specifiche caratteristiche giuridico-costituzionali e alle competenze delle Province autonome di Bolzano e di Trento e del *Land* Tirolo nonché rispettosi degli accordi internazionali esistenti fra Austria e Italia, in particolare dell'Accordo di Parigi e della Convenzione di Madrid, e a prevedere possibilità di collaborazione da parte del *Vorarlberg*»; e si precisano altresì le condizioni dell'invito: «2) a formulare i principi per un coordinamento e un'armonizzazione futuri delle legislazioni di questi *Länder* in collaborazione con le assemblee legislative, e 3) ad elaborare un modello di statuto per la costituzione di un organo di coordinamento comune al fine di ottenere, in questi *Länder*, un'integrazione maggiore e più efficace a tutti i livelli».

È palese che la deliberazione delle Assemblee legislative era destinata a trovare una qualche applicazione in un contesto normativo interno e internazionale che non appariva presentare ancora le necessarie premesse quali si sarebbero sviluppate nell'arco degli anni successivi, come già indicato. Si potrebbe suggerire che, in realtà, il periodo in parola si presentava come di transizione, ossia di iniziale superamento dei limiti pregressi senza, tuttavia, una piena acquisizione di parametri nuovi.

In questo contesto di transizione, i tre Enti interessati – in parte, giova ripetere, registrando le dinamiche già allora esistenti di evoluzione della cultura politica e in parte anticipandone ulteriori sviluppi – si sono orientati a dare seguito alla deliberazione del 1993 e il Presidente Gianni Bazzanella della Provincia Autonoma di Trento diede il relativo incarico allo scrivente, che in esecuzione del mandato ricevuto e in conformità con la delibera delle Assemblee legislative, presentò una conseguente ipotesi progettuale.

---

commi da 1 a 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione».

[12] Il testo completo della Deliberazione è riportato in Appendice di questo volume.

La prosecuzione del progetto proposto, su impulso del successore alla Presidenza trentina, Carlo Andreotti, in piena sintonia con la Provincia Autonoma di Bolzano e con il *Land* Tirolo, fu assicurata con l'istituzione di una Tavola Rotonda (*Runder Tisch*) composta da nove membri in ragione di tre per ciascun Ente, dei quali uno ciascuno a titolo di esperto di diritto (fra i quali lo scrivente). Nella fase finale, i tre giuristi hanno convenuto nel proporre alcune modifiche al testo base (il relativo testo è riprodotto in Appendice) [13].

Questo, dunque, il contesto nel quale è maturata la prima ipotesi progettuale di organizzazione istituzionale e procedurale di una esperienza di stabile cooperazione transfrontaliera interregionale nell'area trentino-tirolese.

Il fatto in sé dell'elaborazione e presentazione del progetto ha avuto un valore oggettivo, che – al di là di ogni auto-apprezzamento dell'autore – ne giustifica l'attuale iniziativa di recupero alla memoria, affidata direttamente alle fonti materiali (salvo questa breve premessa di ricostruzione di atti normativi e fatti istituzionali).

In primo luogo, a partire dalla citata delibera del *Dreier Landtag* (Innsbruck, 1993), la vicenda testimonia della serietà e della determinazione di una visione politica che osava proiettarsi nel futuro in campi innovativi. Da registrare, inoltre, il comune impegno alla concretezza, espresso anche attraverso l'assunzione di un documento quale base condivisa di analisi e confronto e il clima collaborativo trilaterale.

In secondo luogo, il percorso qui richiamato ha avuto il merito di fungere, già in una fase precoce, da "parafulmine" rispetto ad ogni forma di ostilità più o meno surrettizia – da parte non solo italiana ma anche austriaca – rispetto ad un'ipotesi concreta ed immediata di cooperazione transfrontaliera fra enti infrastatuali, sia che si trattasse di motivazioni centraliste *tout court*, sia che l'opposizione riflettesse argomenti di sicurezza nazionale concernenti una temuta forma di secessione occulta, anche a causa delle peculiarità del contesto storico regionale (dall'annessione del 1918, alla conferma del confine nel 1946, all'insoddisfazione per l'Accordo Degasperi-Gruber e per la lamentata mancata conformità del primo Statuto speciale di autonomia rispetto all'Accordo stesso)[14].

---

[13] Sulla "tavola rotonda composta da funzionari e esperti" è stato scritto che essa «ebbe il compito di occuparsi dell'intensificazione della collaborazione in forma di un'Euregio istituzionalizzata, che si fece però attendere. Infatti, dopo l'abbandono di una bozza elaborata da Roberto Toniatti dal 1993 al 1995 per la resistenza degli Stati, il *Dreierlandtag* approvò, nel 1998, (solo) una generica intesa sulla cooperazione transfrontaliera nell'ambito di un'Euroregione, che non fu ratificata dai Consigli», in M. HALLER, A. EISENDLE, *Il GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige/*Südtirol-*Trentino*", cit., pp. 593 s.

[14] Per una ricognizione del clima ostile all'iniziativa, culminato nella visita monitoria a Trento del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, in una fase di grande tensione nei rapporti con il Governo, alla quale aveva anche contribuito l'apertura di un Ufficio di Rappresentanza delle Province autonome a Bruxelles che aveva provocato una dura reazione da parte dello Stato, si rinvia a C. ANDREOTTI, *I segreti delle stelle. I primi vent'anni del Patt 1988-2008*, vol. I, Trento, 2018, pp. 543-581. Sulla visita del Capo dello Stato e sull'accentuazione dell'ambiguità del progetto e della sua (presunta) idoneità ad essere strumentale a progetti di una destra pangermanista (fra «l*'allarme di Roma e le perplessità di Vienna»)* si veda M. BAROZZI, *L'Euregio Tirolo, un passo verso la Mitteleuropa*, in *Limes*, n. 1, 1996. Si veda altresì la replica a queste ultime tesi in P. GASSER, *L'Euregio Tirolo non è un pericolo*, in *Limes*, n. 3, 1996.

In realtà, anche nel contesto trentino non erano mancate perplessità e critiche[15], benché non si mancasse, contestualmente, di riconoscere come l'iniziativa contribuisse a riflettere il mutamento di clima nei rapporti fra i gruppi linguistici italiano e tedesco una volta entrato in vigore il secondo Statuto di autonomia[16].

Rispetto al dibattito politico, spesso generico, superficiale e (purtroppo eccessivamente) fondato anche su basi emotive (fra nazionalismo e contrapposte nostalgie asburgiche), merita segnalare il contributo di uno specifico confronto istituzionale (da parte austriaca) e scientifico promosso dall'Accademia Europea di Bolzano (ora *Eurac Research*) nel novembre 1996[17]. In tale sede, il progetto, nel suo complesso e nei suoi singoli contenuti, sono stati valutati alla luce del diritto internazionale e del diritto interno dei due ordinamenti statuali, con varietà di accenti e rilievi.

Pressoché unanime – in vista del rafforzamento del fondamento giuridico del progetto discusso – è stato il riferimento all'utilità dell'entrata in vigore del Primo Protocollo addizionale della Convenzione-quadro di Madrid del 1995, il cui art. 3 prevedeva esplicitamente, fra l'altro, la possibilità dell'istituzione di «un organismo per la cooperazione transfrontaliera dotato o meno di personalità giuridica»[18].

---

[15] A titolo indicativo, è interessante leggere il resoconto del dibattito consiliare sulle dichiarazioni programmatiche della Giunta presieduta da Tarcisio Grandi (Seduta n. 7 del 24 marzo 1994) quasi monopolizzato dal tema dell'Euregio e dal timore di una marginalizzazione del Trentino e della sua distinta identità. In argomento, un indubbio errore della Tavola Rotonda fu di proporre la denominazione di "Euregio Tirolo", la quale implicava la scomparsa della menzione stessa del Trentino. Nel testo della proposta originaria si era utilizzata una denominazione del tutto asettica e provvisoria quale "Regione Europea***". Da parte dello scrivente, il consenso (superficialmente) dato a quella denominazione era motivato solo dalla immediata percepibilità del territorio in ambito europeo.

[16] Particolarmente interessanti le testimonianze circa l'evoluzione dei rapporti nel contesto euroregionale offerte da parte di due alti dirigenti dei Governi dell'Alto Adige/Südtirol e del *Land* Tirol, rispettivamente in R. GIZMAN, *Una notevole svolta. Lo sviluppo dei rapporti tra Tirolo e Trentino dal Dopoguerra al Millennio*, pp. 423 e ss. e K. RAINER, *Euregio Tirol-Südtirol/Alto Adige-Trentino: il ruolo della Pubblica Amministrazione*, pp. 437 e ss., entrambi in E. HAPPACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio*, cit.

[17] Cfr. P. PERNTHALER, S. ORTINO (a cura di), *Euregio Tirolo. Le basi giuridiche ed i limiti della sua istituzionalizzazione*, Bolzano, 1997. Il volume riproduce fonti normative e documenti specifici, fra i quali anche la relazione di accompagnamento del progetto (pubblicata anche dal presente *ebook*). In particolare, nella Prefazione si legge che «Il dibattito si è incentrato sulla proposta di statuto per una "Regione europea del Tirolo", elaborata dal prof. Toniatti ed approvata dalla tavola rotonda dagli esperti dei tre enti interessati, e sulle relative obiezioni di natura giuridica sollevate dal servizio studi costituzionali presso la Cancelleria federale austriaca e dall'ufficio questioni internazionali del Ministero degli esteri di Vienna. Per questo alla giornata di studio hanno preso parte, oltre al prof. Toniatti ed ai rappresentanti della Cancelleria e del Ministro degli esteri, internazionalisti e costituzionalisti prevalentemente austriaci ed il responsabile della questione euroregionale per conto del Governo tirolese. La prospettiva giuridica italiana è stata illustrata dai professori Conetti ed Ortino»; *ivi*, p. 11.

[18] Ricordiamo che le finalità generali dell'atto sono espresse nel Preambolo, là dove – dopo aver richiamato la Carta europea dell'autonomia locale – si enuncia, fra l'altro, l'intento emblematico «di proseguire nell'azione volta a sopprimere progressivamente gli ostacoli di ogni genere – amministrativi, giuridici, politici o psicologici – che potrebbero rallentare lo sviluppo di progetti transfrontalieri». Tali obiettivi

Giova precisare in proposito che l'ordinamento italiano non ha mai ratificato il Protocollo in parola (come, del resto, quelli successivi del 1998 e del 2009) e che la Repubblica federale austriaca lo ha ratificato dichiarando peraltro che ne avrebbe applicato solo l'art. 4[19].

L'incontro di studio del 1996 si è rivelato essere l'evento che ha rappresentato l'estinzione non solo del progetto *de quo* ma anche, per un periodo relativamente prolungato, dello stesso dibattito pubblico locale sull'organizzazione istituzionale della cooperazione transfrontaliera fra le due Province autonome e il *Land* Tirol nell'area trentino-tirolese nell'ambito della Convenzione-quadro di Madrid e del diritto internazionale europeo, sino alla sua collocazione nel contesto del diritto dell'Unione Europea attraverso l'attivazione, nel 2011, dell'attuale GECT, dal quale ha preso le mosse questa riflessione di ricostruzione della memoria.

Nel presentare le proprie conclusioni all'incontro del 1996, questo autore – osservando, fra l'altro, come l'iniziativa «non possa non risentire della natura ancora prevalentemente di soft law che la materia della cooperazione transfrontaliera presenta in tutta Europa» – rilevava che «si tratta, pertanto, di percorrere itinerari nuovi e innovativi ancora parzialmente vergini che richiedono atteggiamenti sostanziali non solo di doverosa prudenza e attenzione ma anche, se non di consenso e incondizionato sostegno, almeno di apertura alla sperimentazione, senza la quale nulla di nuovo sarebbe mai degnamente sorto sotto il sole»[20].

Rimane, peraltro, la questione del riconoscimento della portata che i tre ordinamenti autonomi intendono conferire alla propria cooperazione transfrontaliera trilaterale e dell'idoneità delle attuali attività del GECT – per quanto significative sotto il profilo più o meno simbolico – ad esaurirne il potenziale. E la questione si pone, in particolare, alla luce del mandato che la riunione delle Assemblee legislative (Innsbruck, 1993) aveva conferito agli organi esecutivi, segnatamente – ricordiamo – di creare le condizioni istituzionali finalizzate a «formulare i principi per un coordinamento e un'armonizzazione futuri delle legislazioni di questi *Länder* in collaborazione con le assemblee legislative»

---

sono individuati in corrispondenza con i risultati di una indagine *ad hoc* sul funzionamento effettivo della Convenzione-quadro e sono stati formalizzati dal Protocollo del 1995 che introduce innovazioni significative: in sintesi, queste ultime consistono (a) il diritto delle comunità territoriali, a determinate condizioni, di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera; (b) la validità nel diritto interno degli atti e delle decisioni prese nel quadro di un accordo di cooperazione transfrontaliera e (c) la personalità giuridica degli organismi istituito in base a tale accordo.

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

[20] Così R. TONIATTI, *Replica e valutazioni conclusive*, in P. PERNTHALER, S. ORTINO (a cura di), *Euregio Tirolo*, cit., p. 157. Del resto, un orientamento di favore per la prassi della cooperazione transfrontaliera interregionale rappresenta l'oggetto di un'obbligazione di diritto internazionale (e, in seguito, sovrannazionale).

e ad «elaborare un modello di statuto per la costituzione di un organo di coordinamento comune al fine di ottenere, in questi *Länder*, un'integrazione maggiore e più efficace a tutti i livelli».

Questi obiettivi sono del tutto disattesi dalle attività del GECT – benché esso sia impegnato a fare più di quanto il pubblico sappia e a fare meglio di quanto esso sappia comunicare – e, di conseguenza, sembrano in realtà implicitamente scomparsi dall'orizzonte della cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese e da una prospettiva del tutto originale ed innovativa dell'autonomia regionale, concepita ed attuata in un autentico «spirito pionieristico» europeo[21].

Si tratterebbe di impostare un'elaborazione di politiche pubbliche di settore, coerenti con una prospettiva di sussidiarietà applicata nel contesto euroregionale: «anche in questo ambito, infatti, il principio di sussidiarietà può essere invocato per favorire un'azione pubblica previamente concertata e condivisa fra i tre *Länder*, in base ad un criterio di efficienza. La previa consultazione e la stretta armonizzazione intorno a singole decisioni ovvero in relazione ad un più ampio indirizzo politico di settore potrebbero consentire un'ottimizzazione dei risultati che si possono conseguire congiuntamente nell'interesse di ciascuno dei governi coinvolti, a fronte di esigenze comuni e di finalità condivise. L'ottica sarebbe quella dell'elaborazione di una sorta di "valutazione d'impatto euroregionale" che rappresenterebbe una nuova lente di valutazione dell'interesse territoriale»[22].

Proprio l'identificazione di determinati interessi territoriali comuni corrisponde alla logica stessa della cooperazione transfrontaliera come investimento in efficacia ed efficienza dell'azione pubblica e suggerisce che si sperimenti una nuova procedura deliberativa, che in una fase iniziale potrebbe essere del tutto informale. L'applicazione occasionale di tale procedura sperimentale, se portatrice di risultati apprezzabili, potrebbe gradualmente stabilizzarsi, anche attraverso un impegno politico a considerare la previa concertazione a tre come una fase fisiologica del rispettivo processo decisionale interno. Si

[21] In altra sede abbiamo espresso la stessa valutazione e sollevato una serie di quesiti: «Occorre riconoscere che esiste un notevole divario fra gli ambiti di intervento previsti dall'attuale GECT – molto ampi e diversificati – e quanto in concreto il GECT stesso sta realizzando. Sorge pertanto il quesito: esiste un disegno politico istituzionale dei tre *Länder* per colmare nel tempo questo divario? L'attuazione del potenziale del GECT è affidata ad un progetto politico graduale condiviso e razionale benché non esplicitato o è invece del tutto casuale ed occasionale? La materia è suscettibile di un dibattito aperto e responsabile nelle sedi consiliari idonee ad includere anche il contributo delle minoranze e ad acquisire i connotati di una politica pubblica bipartisan e di sistema? Quali priorità e quali convergenze vi sono nella politica transfrontaliera delle due Province autonome e del *Land* Tirolo?», in R. TONIATTI, *Andare oltre i confini*, in *Corriere del Trentino* e *Corriere dell'Alto Adige*, 9 giugno 2024, 1 s.

[22] Così in R. TONIATTI, *Euregio: Fattore efficienza*, in *Corriere del Trentino* e *Corriere dell'Alto Adige*, 3 luglio 2024, 1 s.

verrebbe in tal modo a conferire un valore aggiuntivo per una nuova qualificazione dell'autonomia speciale[23].

Questi rilievi, proiettati nel periodo medio-lungo, possono rappresentare una visione di organizzazione della *governance* transfrontaliera quale anticipazione di una "Regione funzionale" – fondata sul governo di aree materiali circoscritte idonee a tale modello strutturale – che potrebbe rappresentare lo sviluppo delle premesse già poste negli anni '90 del secolo scorso e ora recuperate alla memoria[24].

[23] Si rinvia a R. TONIATTI, *Osservazioni finali*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., pp. 682 e ss.

[24] In tale prospettiva cfr. O. PETERLINI, *Dalla Regione all'Unione regionale*, e G. PALLAVER, *Per una nuova Unione regionale europea Trentino-Alto Adige/Südtirol-Tirolo*, entrambi in Temi e Percorsi di Autonomia Speciale (Working Papers), 2021, accessibili in https://www.liatn.eu/

CAPITOLO PRIMO

COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: QUADRO NORMATIVO E IPOTESI DI REALIZZAZIONE DELL'AREA TRENTINO-TIROLESE

1. Introduzione: la cooperazione transfrontaliera e le ragioni della sua realizzazione nell'area trentino-tirolese

La cooperazione transfrontaliera – quale fenomeno storico concretamente afferente la sfera politica, sociale, economica e culturale delle comunità che ne sono protagoniste – si presenta oggi come una delle manifestazioni sintomatiche di un processo di trasformazione della realtà degli attuali assetti geopolitici; e – quale figura giuridica disciplinata dal diritto positivo – si rivela idonea a contribuire alla progressiva erosione di concetti fondamentali, ritenuti anzi per lungo tempo imprescindibili, dell'ordine pubblico interno e internazionale, centrati sullo Stato quale detentore unico della sovranità interna ed esterna, titolare esclusivo della soggettività di diritto internazionale.

Giova avvertire sin da questi primi rilievi introduttivi, anticipando un dato oggettivo di cui si dovrà tener ampiamente conto nel prosieguo di questa esposizione, come fra il fenomeno storico di per sé, considerato e il diritto che allo stato attuale lo disciplina si profili un'evidente tensione dialettica fra le spinte propulsive che la cooperazione transfrontaliera esprime di fatto – almeno in prospettiva, come maturazione di una volontà politica anche se non sempre sulla base di esperienze collaudate e consolidate – e la prudenza e la cautela strutturalmente imposte dal diritto e tradotte in norme positive di portata in varia misura restrittiva. Si tratta, peraltro, di un modo di operare del tutto consueto (e corretto) del diritto, in rapporto di dipendenza funzionale e non di anticipazione dirigista o addirittura coattiva rispetto alla realtà sociale.

In tale contesto, la cooperazione transfrontaliera si pone indubbiamente come un fenomeno di superamento qualificato e selettivo della realtà stessa che la caratterizza, ossia l'esistenza di confini fra Stati nazionali. In certo senso, potrebbe anzi dirsi che, sia pure con riferimento a settori determinati – nella misura in cui, rispetto a situazioni di ostilità ovvero di indifferenza, arriva a prospettarsi la rappresentazione e la prevalenza di interessi comuni legati alla unitarietà della configurazione territoriale e alla omogeneità sostanziale delle soluzioni da adottare nelle aree di intervento pubblico – essa appare costituire potenzialmente la premessa per il suo proprio superamento.

La cooperazione transfrontaliera in quanto tale non rappresenta un fenomeno nuovo se ricondotta alle attività definite di "buon vicinato" tradizionalmente poste in essere da parte di Stati confinanti e disciplinate dal diritto internazionale. Più innovativa è invece la nozione di cooperazione transfrontaliera riferita ad attività che, sia pure in un contesto giuridico internazionale di tipo interstatuale, vengono promosse, deliberate, dirette e

attuate da parte di enti infrastatuali di Stati confinanti, ossia comunità locali dotate di competenze autonome di governo individuate e determinate in base al diritto interno e caratterizzate dal fattore geografico della prossimità territoriale al confine di Stati.

Le premesse della cooperazione transfrontaliera degli enti infrastatuali sono da collocare, in primo luogo, in un fattore politico internazionale quale la contestuale assenza di situazioni di conflittualità politica fra i rispettivi Stati di riferimento e l'esistenza, invece, di reciproche relazioni collaborative fra questi ultimi; secondariamente, in un fattore giuridico, ossia nella titolarità, in base al diritto interno, di un grado ancorché minimo di autonomia (ciò che sul piano storico è peraltro risultato non incompatibile addirittura con la diversa caratterizzazione del sistema politico, giuridico e economico degli Stati); infine, in un fattore territoriale, il quale – fondato sulla contiguità fisica a ridosso delle linee di frontiera e conseguentemente sul profilarsi di comuni concreti interessi di governo – non si risolve tuttavia nella mera dimensione geografica ma, a quest'ultima pur saldamente radicato, acquisisce in realtà una dimensione sociale e culturale destinata a condizionare in misura significativa l'intera esperienza collaborativa.

La logica portante della cooperazione transfrontaliera degli enti infrastatuali in Europa e del suo sviluppo nel corso degli anni '70 e '80 è quella della ristrutturazione dei modelli di relazione fra regioni confinarie (e pertanto periferiche) e il rispettivo centro politico-istituzionale statuale verso una nuova configurazione di una pluralità di, per così dire, "centri periferici": il fattore politico internazionale – qualificato anche dal processo di collaborazione intergovernativa in corso ormai da decenni nell'ambito del Consiglio d'Europa e potenziato dall'esperienza dell'integrazione comunitaria europea sino ai più recenti sviluppi espressi dal trattato sull'Unione europea – e il fattore giuridico (a sua volta perfezionato dalla adozione di modelli di decentramento politico interno caratterizzati da una maggiore estensione materiale e da una più incisiva intensità delle autonomie territoriali) concorrono a realizzare la migliore condizione per la valorizzazione del fattore territoriale (nella sua duplice accezione geografica e culturale) e pertanto delle prospettive dell'autogoverno di nuove regioni transfrontaliere, ossia dei nuovi "centri periferici".

Occorre osservare come, in generale, le esperienze sin qui maturate nel contesto europeo non consentano di cogliere una dinamica di sviluppo in atto tale da superare i limiti di una cooperazione materialmente e giuridicamente circoscritta ai profili della reciproca concertazione e dell'accordo amministrativo e da acquisire connotati di profilo politico medio-alto; nondimeno, anche tali esperienze concorrono ad evidenziare le potenzialità espansive della dialettica fra l'esclusività della direzione statuale della politica estera e l'individuazione dei centri periferici transfrontalieri, dialettica caratterizzata soprattutto in ragione della capacità di autoidentificazione di questi ultimi.

In questo generale quadro europeo viene a collocarsi la specificità dell'odierna realtà e delle ulteriori prospettive di cooperazione transfrontaliera nell'area di confine fra l'Austria e l'Italia: in tale ambito, i tre fattori qui sopra indicati sembrano operare in felice sintonia, riproducendo anzi in modo quasi emblematico la dinamica della valorizzazione

del fattore territoriale ad opera tanto del fattore politico internazionale quanto di quello giuridico.

Non è certo questa la sede idonea per ripercorrere in modo analitico le vicende che hanno contrassegnato quest'area territoriale, culturale e sociale, vicende risalenti ad una storia pluricentenaria di cui, accanto a discontinuità e fratture anche drammatiche, possono altresì individuarsi linee di forte continuità.

Ciò che occorre fare, piuttosto, soprattutto da parte del giurista, è, in primo luogo, prendere atto di una volontà politica espressa dalle istituzioni rappresentative di autonomie infrastatuali e volta alla definizione progressiva di un processo di cooperazione transfrontaliera suscettibile di evoluzione verso un'esperienza corrispondente a quella figura sostanzialmente innovativa di "centro periferico" di cui già si è individuata la ragion d'essere; e, in secondo luogo, verificare gli ambiti di legittimità, e pertanto i limiti generali e particolari, entro i quali un quadro normativo complesso – articolato in fonti giuridiche internazionali, comunitarie e statuali – circoscrive le possibilità di realizzazione di quel processo.

Dal punto di vista politico, pertanto, il riferimento formale principale e più recente è offerto dalle quattro delibere adottate in occasione della seduta congiunta delle Assemblee legislative delle Province Autonome di Bolzano-Bozen e Trento e dei Länder Tirolo e Voralberg a Innsbruck nel giugno 1993.

In quell'occasione, infatti, è stata formalizzata una volontà politica di forte qualificazione delle prospettive di cooperazione transfrontaliera.

2. Il quadro giuridico della cooperazione transfrontaliera

I rilievi introduttivi qui sopra svolti sulla dialetticità del rapporto fra norma giuridica (frenante) e volontà politica (trainante) consentono dunque di porre in evidenza come ogni ragionamento di tipo progettuale in tema di cooperazione transfrontaliera debba proporsi, in primo luogo, di individuare l'area di coincidenza fra quei due termini essenziali – norma giuridica e volontà politica – e, in secondo luogo, di consentire altresì che quest'ultima sfrutti tutte le possibilità di svolgere il proprio ruolo d'impulso rispetto ai limiti posti dalla norma vigente.

È vero anche l'inverso, ossia che occorre consentire alla norma di svolgere il proprio ruolo (frenante) di disciplina razionalizzatrice, utilizzando quegli stessi limiti in modo da farli coincidere con un giudizio di opportunità politica che consapevolmente affida alla sperimentazione graduale e incrementale il compito di spingere il diritto ad incorporare nelle proprie prescrizioni formali gli esiti sostanziali già concretamente apprezzabili sul piano dell'esperienza storica.

Compito preliminare rimane dunque quello di definire con precisione il quadro normativo vigente in materia e di individuare la portata delle relative prescrizioni, compito non del tutto agevole sia in quanto si tratta di combinare fonti di diritto internazionale,

diritto comunitario (tuttora marginali, nondimeno, in questa materia), diritto nazionale di almeno due ordinamenti sia in quanto occorre nel contempo dare in proposito anche un senso di prospettiva storica, radicato in particolare nell'area alpina trentino-tirolese.

2.1. Il quadro giuridico internazionale

2.1.1. La convenzione quadro di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera

Il principale atto normativo internazionale di riferimento è da individuare, come noto, nella Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali del 21 maggio 1980, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa.

La Convenzione esprime adeguatamente la tensione ideale sopra descritta fra spinte propulsive verso un incremento delle istanze di cooperazione transfrontaliera delle comunità locali, da un lato, e controspinte frenanti verso un mantenimento della loro subordinazione al controllo statuale, dall'altro.

Occorre infatti che la ratio complessiva della Convenzione venga correttamente interpretata come espressione di una linea di razionalizzazione e di mediazione fra questi due atteggiamenti confliggenti, volta cioè, per l'un verso, a dare un fondamento giuridico (e pertanto di garanzia) ad attività già avviate e consolidate sul piano della realtà istituzionale e politica e, per l'altro, a collocare quelle attività entro un quadro di rigorosa conferma dei tradizionali assetti dell'ordine costituzionale. In altre parole, attività di cooperazione transfrontaliera fra enti infrastatuali – in precedenza meramente tollerate dagli Stati – divengono attività istituzionali in senso proprio e soggiacciono di conseguenza alle prescrizioni generali, positive e negative, che l'ordinamento degli Stati prevede in rapporto alle rispettive autonomie territoriali.

Così qualificata, in sintesi, la portata della Convenzione di Madrid, conviene percorrere in senso critico una concisa analisi del suo apparato testuale.

(a) È da mettere in evidenza, in primo luogo, che la Convenzione di Madrid è volta a disciplinare uno soltanto degli aspetti della cooperazione transfrontaliera, segnatamente quello che risulta fondato sull'interazione diretta fra comunità locali. Ma la cooperazione transfrontaliera stessa, in senso lato, rimane, in quanto tale, materia gravitante nella sfera delle relazioni interstatuali.

In tal senso, infatti, sono da leggere sistematicamente tanto alcune asserzioni contenute nel Preambolo quanto alcune norme dell'articolato. Da tale lettura emerge palesemente la configurazione della cooperazione transfrontaliera fra comunità locali quale attività parziale, strumentale e materialmente circoscritta rispetto ai rapporti fra gli Stati confinanti e allo sviluppo delle reciproche relazioni politiche (in ambito, pertanto, interstatuale).

Nel Preambolo si afferma – occorre riconoscere – che «la cooperazione dei poteri locali e regionali d'Europa è di natura tale da permettere un migliore assolvimento della loro missione ed è in particolare suscettibile di contribuire a valorizzare e a incrementare lo sviluppo delle regioni di frontiera»; e che gli Stati firmatari della Convenzione sono «decisi a favorire per quanto possibile questa cooperazione e a contribuire così al progresso economico e sociale delle regioni di frontiera e alla solidarietà che unisce i popoli europei», accentuando così la funzionalità territoriale autocentrica, per così dire, della cooperazione transfrontaliera fra comunità locali.

Ma in esso è dato altresì leggere, come contenuto programmatico principale, che «lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una più stretta unione tra i suoi [Stati] membri e di promuovere la cooperazione fra essi [gli Stati membri]»; e, a conferma della concezione strumentale sopra accennata, che «il Consiglio d'Europa mira ad assicurare la partecipazione delle collettività o autorità territoriali d'Europa alla realizzazione del suo scopo […] considerando l'importanza che può rivestire per il raggiungimento di questo obiettivo la cooperazione delle collettività o autorità territoriali di frontiera in materie quali lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti ai cittadini e l'aiuto reciproco in caso di sinistri».

Anche le norme dell'articolato si muovono all'interno della medesima prospettiva: è da richiamare in proposito l'art. 3.3, il quale ribadisce il carattere accessorio («Le disposizioni che precedono non intaccano la facoltà delle Parti contraenti di ricorrere di comune accordo ad altre [rispetto a quella fra comunità locali] forme di cooperazione transfrontaliera») e non sostitutivo («Ugualmente le disposizioni della presente Convenzione non possono essere interpretate tali [sic] da rendere privi d'effetto gli accordi di cooperazione già esistenti») della cooperazione transfrontaliera fra comunità locali rispetto alle relazioni intergovernative.

Del resto, nel contesto della Convenzione si presenta il dato sistematico determinante dell'indistinto conferimento della capacità giuridica di agire – sia *ratione materiae*, sia dal punto di vista procedurale – a enti territoriali di natura tanto comunale quanto regionale, enti cioè la cui autonomia è caratterizzata da connotati di fondo così differenziati. È vero che la Convenzione deve tenere conto dell'eterogeneità degli assetti istituzionali di una pluralità di ordinamenti (accentrati alcuni e decentrati altri) che sono parti della Convenzione stessa e che soltanto la realtà comunale è indefettibilmente presente in ciascuno. Ma è pur anche vero che l'equiordinazione pressoché completa di comuni e regioni – esistono invero, come vedremo con riguardo ai modelli di accordi allegati al testo della Convenzione, alcune differenziazioni non idonee, tuttavia, ad invalidare il rilievo qui esposto – opera una dissociazione fra autonomia politica, quale risulta propria soltanto degli enti regionali, e capacità di agire sul piano delle relazioni transfrontaliere.

(b) In secondo luogo, occorre ricordare che la Convenzione, in conformità con la caratterizzazione interstatuale del diritto internazionale (la Convenzione stessa, del resto, come precisa, con formula rituale, il suo Preambolo, non è altro che un accordo fra «Stati

membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione») non va oltre la previsione e la disciplina di un atteggiamento minimo comune degli Stati firmatari nei confronti della cooperazione transfrontaliera fra comunità locali: atteggiamento minimo comune che in tanto si qualifica, da un lato, come favorevole e promozionale in quanto si delimitino sia i limiti dell'attività promozionale stessa dovuta da parte degli Stati, sia i soggetti istituzionali nonché, gli ambiti formali e materiali dell'attività delle comunità locali che vengono integralmente ricondotti all'ordinamento giuridico interno e alla discrezionalità degli organi dello Stato.

Sotto il profilo dell'atteggiamento di favore da parte degli Stati, innanzi tutto, sono pertanto da richiamare l'art. 1 («Ogni Parte contraente si impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti. Essa s'adopererà a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna Parte»); l'art. 3.1 («Ai fini della presente Convenzione, le Parti contraenti agevoleranno, sotto riserva delle disposizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 2, le iniziative delle collettività ed autorità territoriali che prendano in considerazione gli schemi di intesa tra collettività e autorità territoriali elaborati nel quadro del Consiglio d'Europa»); l'art. 4 («Ogni Parte contraente si adopererà a risolvere le difficoltà di ordine giuridico, amministrativo o tecnico che siano di natura tale da ostacolare lo sviluppo e il buon funzionamento della cooperazione transfrontaliera e si consulterà, per quanto necessario, con la o le altre Parti contraenti interessate»).

In questa medesima sfera materiale che fonda l'atteggiamento di favore che gli Stati firmatari s'impegnano di adottare nei confronti della cooperazione di frontiera degli enti territoriali infrastatuali sono altresì da inserire l'art. 6 («Ogni Parte contraente darà per quanto possibile tutte le informazioni che le sono richieste da un'altra Parte contraente allo scopo di agevolare l'adempimento da parte di questa degli obblighi che le incombono in virtù della presente Convenzione»); e l'art. 7 («Ogni Parte contraente curerà che le collettività o autorità territoriali interessate siano informate dei mezzi di azione che sono loro offerti dalla presente Convenzione»).

Sotto il profilo della delimitazione degli ambiti formali della cooperazione transfrontaliera delle comunità locali, sono da richiamare i ripetuti riferimenti agli ordinamenti costituzionali degli Stati contenuti – oltre che nelle prescrizioni già sopra evidenziate con riferimento al testo degli articoli 1 e 3.1 – soprattutto, per quanto concerne l'individuazione delle competenze, nell'art. 2.1 («La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno. L'ambito e la natura di queste competenze non sono determinati dalla presente Convenzione»); e nell'art. 3.4 («Gli accordi e le intese saranno conclusi nel rispetto delle competenze previste dal diritto interno di ogni Parte contraente in materia di relazioni internazionali e di orientamento politico generale, come pure nel rispetto

delle norme di controllo o di tutela alle quali sono soggette le collettività o autorità territoriali»); nonché, per quanto concerne l'individuazione soggettiva delle comunità locali, nell'art. 2.2 («Ai fini della presente Convenzione l'espressione "collettività o autorità territoriali", si riferisce alle collettività, autorità o organismi che esercitano funzioni locali e regionali e che sono considerati tali nel diritto interno di ciascuno Stato»).

Sotto il profilo della conferma, da parte della Convenzione, dei margini di discrezionalità degli Stati nell'attuazione della Convenzione stessa, ricordiamo – a fronte della tendenziale coincidenza fra le comunità locali destinatarie indirette della Convenzione e quelle «che sono considerate tali nel diritto interno» – la norma di cui all'art. 2.2 che fa salva la diversa volontà degli Stati («Tuttavia, ogni Parte contraente può, al momento della firma della presente Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, designare le collettività, autorità o organismi, gli oggetti e le forme, ai quali essa intenda limitare il campo di applicazione o che essa intenda escludere dal campo di applicazione della presente Convenzione»).

Analogamente, viene prevista la facoltà degli Stati di concludere accordi – gli «accordi di copertura» – quale schema di riferimento intermedio fra la Convenzione stessa e le intese fra comunità locali (art. 3.2 «Nel caso in cui stimino necessario concludere accordi interstatali, le Parti contraenti possono in particolare fissare l'ambito, le forme e i limiti entro i quali hanno la possibilità di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera. Ogni accordo può parimenti definire le collettività o organismi ai quali si applica»).

(c) In conclusione, l'intervento della Convenzione di Madrid, in base al ragionamento interpretativo che abbiamo condotto sulla scorta delle sue disposizioni precettive e programmatiche, deve dunque essere qualificato come un'opera di razionalizzazione normativa condotta dagli Stati firmatari rispetto ad un fenomeno – la cooperazione transfrontaliera delle comunità locali – che, avviato e sviluppato prevalentemente come attività di fatto, si rivelava potenzialmente idoneo a raccogliere energie destinate alla costruzione di nuovi "centri periferici" di aree di confine dotate di competenze di autonomia nel quadro di ordinamenti statuali decentrati.

Le linee direttrici della razionalizzazione normativa sono volte a ricondurre la cooperazione transfrontaliera tra comunità locali entro un contesto di forte caratterizzazione interstatuale delle relazioni politiche. In tal senso, infatti, appare decisa la riduzione materiale, la connotazione funzionale tecnico-amministrativa – ricordiamo anche, in proposito, che significativamente la figura strumentale espressamente menzionata dal Preambolo della Convenzione è quella di "accordi nell'ambito amministrativo" – degli ambiti collaborativi, nonché l'indifferenziata equiordinazione, sul piano degli enti destinatari indiretti delle norme di diritto internazionale, di enti autonomi territoriali dotati di competenze legislative d'ordine primario (Regioni, Province Autonome, Länder, Comunidades Autonomas) e di comuni e di altre figure di comunità locali provviste di un grado di autonomia inferiore e qualitativamente diverso.

L'omologazione di tutti gli enti infrastatuali verso un livello minimo – che tende a privare di interlocutori potenziali quegli stessi enti che risultano dotati di per sé, in base all'ordinamento interno, di una (benché limitata) soggettività di diritto internazionale – si rivela strumentale non solo alla configurazione della Convenzione quale accordo internazionale multilaterale, aperto pertanto alla firma anche di Stati accentrati, ma altresì ad un giudizio di opportunità proprio degli Stati decentrati volto a garantire l'esclusività statuale delle relazioni internazionali di portata politica.

Tali rilievi interpretativi non impediscono, evidentemente, di riconoscere che, di volta in volta, gli Stati firmatari possano optare in favore dell'accettazione di margini di politicità più larghi all'interno di determinati singoli accordi di cooperazione transfrontaliera fra comunità locali; ma implicano che tale opzione rimane rimessa ad un giudizio di discrezionalità politica dei governi, senza che dalla Convenzione nascano, in capo alle comunità locali interessate alla cooperazione transfrontaliera, posizioni giuridiche attive rivendicabili in base alla Convenzione stessa.

2.1.2. L'accordo quadro italo-austriaco sulla cooperazione transfrontaliera del 1993

Lo Stato italiano, esercitando la facoltà prevista dalla Convenzione quadro di Madrid, ha subordinato «la possibilità di agire [del]le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera» (art. 3.2) alla previa conclusione di un «accordo interstatale [con il quale] le Parti contraenti possono in particolare fissare l'ambito, le forme e i limiti» della cooperazione transfrontaliera stessa.

In realtà, la facoltà prevista dalla Convenzione quadro diviene un obbligo interno dello Stato interno e un corrispondente limite generale delle comunità locali italiane, stante quanto prescrive l'art. 3 della legge 19 novembre 1984, n. 948 di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Madrid: «La conclusione degli accordi e delle intese tra gli enti […] è subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi ed intese».

Il conseguente c.d. "accordo di copertura" con l'Austria – adottato a Vienna il 27 gennaio 1993 – funge pertanto da atto di interposizione fra, da un lato, la Convenzione quadro e la legge 19 novembre 1984, n. 948 di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Madrid stessa e, dall'altro, ogni successiva intesa attraverso la quale le comunità locali italiane possono concretizzare le proprie attività di cooperazione transfrontaliera. Anche di questo accordo occorre pertanto dare conto per individuare i margini normativi entro i quali può esercitarsi il "potere estero" in materia delle Province Autonome di Bolzano-Bozen e Trento.

In primo luogo occorre precisare che il menzionato accordo italo-austriaco si presenta con la denominazione formale di "accordo quadro", accordo, cioè, con il quale si intende deliberatamente predisporre una disciplina generale e di principio, destinata ad essere integrata e più compiutamente specificata in via di dettaglio da ulteriori norme la cui posizione viene rimessa alla successiva attività convenzionale rimessa all'iniziativa e alla volontà dei soggetti appositamente facoltizzati dall'accordo quadro stesso.

Tale osservazione acquista un particolare rilievo se collegata all'esplicito riconoscimento della capacità negoziale degli Enti ammessi alla cooperazione transfrontaliera e alla sua idoneità alla produzione di effetti giuridici vincolanti.

In tal senso, infatti, si esprimono alcune significative disposizioni dell'accordo quadro: l'art. 5 prevede che «l'inizio delle trattative, la conclusione di intese e la cessazione dei loro effetti giuridici ai sensi del presente Accordo avvengono nell'osservanza delle disposizioni dell'ordinamento interno di ciascuno degli Stati contraenti»; e il capoverso del medesimo articolo stabilisce che «le intese concluse ai sensi del presente Accordo possono impegnare esclusivamente la responsabilità degli Enti contraenti e non possono far sorgere, in forma diretta o indiretta, oneri finanziari a carico del bilancio statale per l'Italia e di quello federale per l'Austria»: norme che, se per l'un verso non fanno che ribadire l'obbligo di conformità dell'attività negoziale degli Enti infrastatuali contraenti (già affermato, peraltro, in via generale dall'art. 3: «la cooperazione transfrontaliera si svolge nei limiti delle competenze che il diritto interno di ciascuno degli Stati contraenti attribuisce agli Enti» infrastatuali), per l'altro precisano in modo chiaro che, entro quei limiti, gli Enti infrastatuali sono legittimati ad iniziare trattative, a concludere intese che producono effetti giuridici e che possono impegnare le rispettive responsabilità anche con oneri finanziari sul proprio bilancio.

Conviene inoltre segnalare un altro aspetto dell'accordo in parola che ne conferma la caratterizzazione di "accordo aperto condizionato" sotto il profilo materiale, segnatamente per quanto concerne l'indicazione delle materie che, secondo la volontà delle Parti contraenti, «possono attualmente formare oggetto d'intesa da concludersi tra gli Enti» ammessi alla cooperazione transfrontaliera: tale indicazione (art. 4.1) è senz'altro da intendersi essere di tipo prescrittivo e non descrittivo, con portata conseguentemente tassativa (fatta eccezione, peraltro, come sistematicamente tende ad avvenire ogniqualvolta il legislatore utilizza un criterio materiale di ripartizione di funzioni pubbliche, per quelle materie che si rivelassero strumentalmente connesse al perseguimento di obiettivi collocati nelle aree materiali espressamente menzionate).

Lo stesso accordo quadro prevede (art. 4.2) che «gli Stati contraenti concorderanno l'eventuale seguito da dare per procedere all'ampliamento della predetta lista, tenendo conto degli sviluppi che potrebbero intervenire sul piano interno»: la natura potenzialmente aperta della prescrizione delle materie oggetto della cooperazione transfrontaliera viene dunque rimessa non solo a successiva determinazione delle Parti contraenti (sotto questo profilo occorre registrare l'assenza di qualsivoglia riferimento non solo all'eventuale iniziativa propositiva delle comunità locali interessate ma addirittura a qualsiasi

forma di previa consultazione delle stesse) ma viene altresì condizionata a modifiche normative strutturali di natura esclusivamente interna, tali da evocare palesemente interventi di revisione costituzionale.

Un terzo aspetto dell'accordo quadro che giova sottolineare nel presente contesto – e che si presta, in particolare, ad essere valutato alla stregua di un evidente sintomo di favore dello Stato italiano per la prospettiva della cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese – consiste nella deroga al limite dell'ubicazione all'interno di una fascia della profondità di 25 chilometri dalla frontiera entro la quale l'art. 4 della legge 19 novembre 1984, n. 948 aveva richiesto fossero situati gli enti territoriali italiani non direttamente confinanti con gli Stati esteri ai fini dell'ammissione a tale forma di cooperazione internazionale: l'art. 2 dell'accordo quadro, infatti, nel ribadire quel limite per Province, Comuni, Comunità montane, Consorzi comunali e provinciali fa espressa menzione della Provincia Autonoma di Trento accanto a quella di Bolzano-Bozen e alle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto.

2.2. Il quadro giuridico-costituzionale italiano

La ricostruzione del quadro normativo internazionale qui sopra svolta ha posto sufficientemente in chiaro come da quest'ultimo non derivi alcuna conseguente innovazione dell'ordinamento costituzionale interno e pertanto dell'assetto istituzionale delle rispettive competenze dello Stato e degli enti territoriali infrastatuali. In particolare, né dalla Convenzione di Madrid né dall'accordo bilaterale italo-austriaco – nemmeno da quelle norme che pure abbiamo classificato come norme di favore e promozione (artt. 1 e 3 della Convenzione) – derivano competenze nuove e diverse, ovvero sorgono apprezzabili posizioni giuridiche attive formalmente rivendicabili da parte degli enti territoriali autonomi nei confronti dello Stato italiano, essendo quest'ultimo convenzionalmente obbligato solo rispetto agli altri Stati firmatari della Convenzione e, nella fattispecie, esclusivamente rispetto allo Stato austriaco.

Le attività classificabili come di cooperazione transfrontaliera delle comunità locali italiane (intendendo in modo per ora indifferenziato tutti gli enti territoriali infrastatuali dell'ordinamento) sono sottoposte alla specifica disciplina risultante espressamente (a) dalla legge 19 novembre 1984, n. 948 di ratifica e esecuzione della Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali di Madrid, e (b) dalle norme di esecuzione (di cui è realistico in questa sede attendersi la formale entrata in vigore) degli accordi bilaterali (detti "accordi di copertura") sin qui intercorsi con gli Stati confinanti e cofirmatari della Convenzione stessa in applicazione della medesima, quali l'accordo italo-austriaco e quello italo-svizzero intercorsi nel 1993 (senza escludere peraltro l'ipotesi di accordi bilaterali che possano essere conclusi anche con Stati confinanti ma non firmatari della Convenzione, quali, ad esempio, la Slovenia e la Croazia, ipotesi che peraltro non rileva in questa sede).

Nonostante tali precisi riferimenti normativi, giova però osservare come in materia occorra nondimeno richiamare altresì il complesso delle norme costituzionali rilevanti (fra queste, le eventuali norme statutarie delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome) e della legislazione generale (quale il d.P.R. n. 616 del 1977), nonché la giurisprudenza costituzionale (anche recente) che in proposito risulta determinante – in attesa peraltro di interventi normativi di razionalizzazione della complessa materia – ai fini dell'individuazione del regime normativo cui sono sottoposte, nell'ordinamento italiano, le attività di cooperazione transfrontaliera che a loro volta possono, genericamente, essere ricondotte ad una figura di "potere estero regionale" (formula con la quale ci riferiamo, evidentemente, anche alle Province autonome).

È dunque con riguardo a questo articolato complesso prescrittivo che è opportuno procedere a una schematica ricostruzione del quadro normativo italiano e alla conseguente individuazione dei limiti formali, sostanziali e procedurali applicabili alla fattispecie qui rilevante.

La disciplina generale è ricavabile dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 – nonché dal D.P.C.M. 11 marzo 1980 («Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza») – in base al quale, posto che «Lo Stato […] esercita […] le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza», si prevede tuttavia in via derogatoria che «le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento».

In proposito conviene dunque richiamare la sentenza n. 179 del 1987 della Corte costituzionale che ha contribuito sia a specificare dal punto di vista dell'oggetto che cosa debba intendersi per "attività promozionali" sia ad individuare, in sintonia del resto con rilievi già elaborati dalla dottrina, un'ulteriore area materiale di competenza regionale, le cosiddette "attività di mero rilievo internazionale".

Dal primo punto di vista, la sentenza include nel novero delle "attività promozionali" svolte all'estero dalle Regioni – nelle materie pertanto di propria competenza, nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento e previa intesa con il Governo – oltre alle «attività consentite alle Regioni nell'ambito dell'organizzazione europea (Consiglio d'Europa, Comunità europee)», proprio le attività di cooperazione transfrontaliera quali risultano definite e nei limiti in cui vengono disciplinate dalla legge 19 novembre 1984, n. 948 di esecuzione della Convenzione quadro di Madrid.

Per quanto concerne il secondo dei contributi di razionalizzazione ricavabili dalla sentenza richiamata, per «attività di mero rilievo internazionale», esperibili dalle Regioni previo assenso del Governo, devono intendersi (a titolo solo esemplificativo) «attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma, omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazioni a manifestazioni dirette ad agevolare il

progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte».

Oltre alla differenziazione dell'oggetto e della procedura – previa intesa con il Governo ovvero previo assenso del Governo – la Corte individua in realtà un ulteriore profilo di distinzione fra le due nozioni: dice infatti la sentenza in parola che mentre per le attività promozionali (fra cui gli accordi e le intese attraverso i quali si svolge la cooperazione transfrontaliera degli enti infrastatuali) «si ha sempre responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori», per le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni queste ultime «non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato».

Ora, dal punto di vista qui da ultimo enunciato – l'idoneità di accordi interregionali transfrontalieri di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato di riferimento – si prospetta una contraddizione, apparentemente insanabile, fra il criterio distintivo individuato dalla Corte e l'esclusione di ogni responsabilità in capo agli Stati italiano e austriaco derivante dalle intese interregionali transfrontaliere – che «possono impegnare esclusivamente la responsabilità degli Enti contraenti» – secondo la prescrizione posta dall'art. 5 dell'Accordo quadro italo-austriaco già sopra richiamato.

Quest'ultimo, in altre parole, in base al criterio della titolarità esclusivamente regionale (*rectius*, dell'ente infrastatuale) della responsabilità scaturente dagli accordi interregionali di cooperazione transfrontaliera – criterio di natura giuridica senz'altro più connotativo rispetto agli altri elaborati in rapporto al diverso oggetto delle attività svolte – sembra determinare un trasferimento delle attività di cooperazione transfrontaliera dell'area trentino-tirolese dalla categoria delle attività promozionali a quella delle attività di mero rilievo internazionale ed al conseguente regime procedurale del previo assenso del Governo.

Il rilievo trova conferma ad un confronto con il tenore dell'Accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per la cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità regionali e locali: nel testo di quest'ultimo, infatti, non è dato riscontrare la presenza di una norma sull'esclusione della responsabilità dei due Stati corrispondente a quella posta dall'art. 5 dell'Accordo quadro italo-austriaco (a differenza della norma, l'art. 4.3, che invece analogamente ne esclude la responsabilità quanto agli oneri finanziari).

Si può osservare, di conseguenza, che l'art. 6 della legge n. 948 del 1984, quando prescrive che «gli atti delle regioni e degli altri enti, che approvano gli accordi e le intese, sono soggetti ai controlli previsti dal vigente ordinamento», per effetto combinato della pronuncia n. 179 del 1987 della Corte costituzionale e dell'art. 5 dell'Accordo quadro italo-austriaco, si riferisce al previo accordo governativo quale regime procedurale al quale è sottoposta l'attività di cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese.

Occorre anche dire che, quale risultato di più recenti decisioni della Corte costituzionale, la differenziazione della procedura fra previa intesa e previo assenso ha in parte

perso di rilievo: in entrambi i casi, infatti, anche in conseguenza del principio di leale cooperazione espressamente richiamato dalla sentenza n. 204 del 1993 (che richiede l'obbligo di motivazione del diniego di assenso o di intesa), incombe alle Regioni un obbligo di «comunicare al Governo, con completezza di dati informativi e tempestività di preavviso, le iniziative in programma così da consentire al potere centrale una valutazione adeguata delle stesse ai fini del controllo della loro conformità con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali». E allo Stato compete l'obbligo di «dichiarare i motivi formali o sostanziali che vengono a opporsi all'intesa o all'assenso, così da consentire alla controparte la scelta tra la rinuncia all'iniziativa, la modifica della stessa, in senso conforme ai motivi prospettati o l'esercizio delle azioni a difesa delle proprie competenze».

Persiste tuttavia la diversità in ragione della quale, come ha osservato la Corte nella decisione n. 472 del 1992, il requisito del previo assenso si presenta soddisfatto con «minore rigore formale», afferisce ad attività che sono «insuscettibili, per loro natura, di incidere sulla politica estera dello Stato o di determinare forme di responsabilità a carico dello stesso»; di conseguenza, l'assenso può essere reso «anche in forme implicite, una volta che la Regione abbia dato tempestiva notizia delle iniziative in programma, così da non precludere la possibilità per il Governo di opporre – al di là delle ordinarie forme di controllo sull'attività amministrativa regionale di cui all'art. 125 Cost. – un esplicito divieto nei confronti di quelle attività che fossero ritenute eventualmente inconciliabili con l'indirizzo politico generale». Inoltre, la differenza di fondo rimane quella per cui l'effetto del silenzio dello Stato alla comunicazione completa e tempestiva della Regione risulta nel diniego all'intesa – e pertanto nell'arresto dell'attività regionale – nell'un caso e nell'autorizzazione – e pertanto nella prosecuzione dell'attività regionale – nell'altro.

Conviene osservare, in conclusione, che, pur avendo registrato un assetto derogatorio della disciplina generale a tutto favore della cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese (ancora subordinato, peraltro, all'ordine di esecuzione parlamentare), è da ritenere che la materia sia quanto prima oggetto di una realistica e più vasta razionalizzazione da parte del legislatore statuale, tanto più in considerazione della circostanza alquanto singolare per cui la medesima disciplina è preordinata a disciplinare indifferentemente tutte le attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome, comprese quelle destinate a esaurirsi nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

2.3. Il quadro giuridico-costituzionale austriaco

L'attuale sistema della suddivisione del potere estero nella Repubblica federale austriaca rappresenta il punto di arrivo di un lento processo di conquista da parte dei Länder di sempre maggiori ambiti di competenze e di influenza nella gestione degli affari esteri e nel processo di integrazione europea a discapito e in co-determinazione con il Bund.

Il punto di partenza di questa evoluzione è la cosiddetta "Verfassungs-und-Rechtsüberleitung" del 1945, ossia la re-introduzione della Costituzione austriaca così come formulata nel 1929.

La costituzione del 1929 stabiliva, infatti, a favore della federazione una forma di monopolio per quanto riguarda la gestione del potere estero.

Prima di passare ad analizzare quali siano gli strumenti e gli aspetti di una partecipazione formale dei Länder al potere estero austriaco e le tappe di questa affermazione, si ritiene opportuno ricordare come agli stessi Länder sia stata data la possibilità di una partecipazione di tipo informale: quali esempi più recenti di questo coinvolgimento possono essere ricordati la partecipazione alle trattative per la realizzazione dell'Area Economica Europea, la partecipazione alle trattative per la chiusura del Pacchetto Sudtirolese, la partecipazione alla stipulazione dell'accordo quadro per la cooperazione transfrontaliera con l'Italia.

Per quanto riguarda invece la partecipazione formale, un primo rafforzamento dei singoli Länder nei confronti del monopolio federale avvenne con l'introduzione della Novella costituzionale del 1974 (BGBl Nr. 444/1974), la quale introdusse un diritto dei singoli stati a prendere posizione in quegli accordi internazionali, sottoscritti dallo stato federale per i quali si rendesse necessaria un'attività attuativa da parte dei singoli Länder o che andassero ad incidere in ambiti di spettanza degli stessi.

Esempi di applicazione di questi nuovi principi costituzionali possono essere individuati nella costituzione del "Rat für Auswärtige Angelegenheiten" e la "Österreichische-deutsche Raumordnugskonferenz" ai quali sono chiamati a partecipare anche rappresentanti dei Länder.

La sottoscrizione dell'Austria della Convenzione Quadro di Madrid, la spiccata politica regionalista del Consiglio d'Europa e la voglia di partecipazione al processo di integrazione europea hanno fatto sì che da un punto di vista formale il procedimento di riconoscimento di un più spiccato ruolo dei Länder nella gestione del potere estero subisse negli ultimi anni una forte accelerazione.

Si deve comunque premettere che la sopra citata inclinazione regionalista della politica del Consiglio d'Europa, che individua nelle Euroregioni gli attori naturali del processo di integrazione europea, ha giocato un ruolo molto importante nelle riforme che verranno di seguito esposte. Infatti si deve ricordare che, allo stato attuale, non essendo ancora l'Austria membro della C.E.E., l'attività e la partecipazione della stessa nell'ambito del Consiglio d'Europa riveste una particolare importanza, perché rappresenta quasi la via obbligata per partecipare da protagonista effettivo al processo di integrazione europeo.

Si deve ricordare, in primo luogo, la novella costituzionale del 1988, adottata in ossequio agli impegni assunti con la Convenzione Quadro di Madrid la quale, modificando l'art. 16 della Costituzione, ha attribuito ai Länder – non essendo ancora l'Austria membro della C.E.E – la competenza a stipulare trattati «con stati confinanti o con i loro enti regionali» in materie di loro spettanza. Lo stesso articolo disciplina anche la procedura che dovrà essere adottata per poter usufruire di questa competenza: il secondo

comma del nuovo art. 16 fa infatti carico al Presidente del Land di informare preventivamente il Governo Federale e di ottenerne l'assenso prima della conclusione del Trattato; l'assenso si considera comunque prestato qualora il Governo federale non faccia pervenire al Presidente del Land parere contrario entro otto settimane.

Un ulteriore passo verso il riconoscimento di nuovo ruolo internazionale dei Länder è rappresentato dalla costituzione di un "Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik" (BGBl Nr. 368/1989) nel quale è prevista la partecipazione di due rappresentanti della Landeshauptmännerkonferenz e due rappresentanti dei Landtage. È questo l'organo consultivo del governo federale per quanto riguarda gli aspetti della politica di integrazione austriaca; in esso vengono infatti discusse e coordinate tutte le decisioni in questa materia e funge da organo di promozione e controllo della auspicata realizzazione della rete di scambio di informazioni.

L'ultimo importante passo verso un riconoscimento giuridico di un diritto di codeterminazione e compartecipazione dei Länder alla politica federale di integrazione è rappresentato dalla legge costituzionale del 1992 (BGBl Nr. 276/1992).

Questa legge stabilisce che il Bund, per tutti i progetti riguardanti il processo di integrazione Europea dell'Austria che incidano nell'ambito di competenza o che in qualsiasi modo risultino di interesse dei Länder, debba obbligatoriamente sentire questi ultimi e dar loro un'effettiva possibilità di prendere posizione sugli stessi.

Qualora i Länder usufruiscano della possibilità di prendere posizione nei termini previsti, e le trattative riguardino materie per le quali essi abbiano competenza legislativa primaria, lo stato federale rimarrà legato a questo punto di vista sia nelle trattative che negli accordi.

Gli stessi Länder saranno però obbligati, in un secondo tempo, ad adottare tutti i provvedimenti di loro competenza che si renderanno necessari per l'applicazione ed esecuzione degli accordi così sottoscritti.

Bund e Länder hanno infine sottoscritto nel 1992 un accordo per la disciplina e la gestione del diritto di partecipazione dei Länder e dei Comuni al processo di integrazione europea. Questo accordo, stipulato ex art. 10 sesto comma della Costituzione federale ha la funzione essenziale di organizzare e regolamentare il complicato sistema di reciproci obblighi di informazione, coinvolgimento e compartecipazione nascente dalla già menzionata novella costituzionale del 1992.

Il numero delle forme di partecipazione e l'enfasi che talvolta si è voluto dare alle stesse non deve però trarre in inganno anche se il "*nomen*" di stato federale potrebbe in qualche modo contribuire ad alimentare l'impressione che ci si trovi difronte ad un sistema in cui ampio spazio ed autonomia operativa sia concessa ai Länder.

In tutte le varie disposizioni costituzionali e leggi costituzionali che via via sono state ricordate, infatti, è sempre ben evidenziato il richiamo agli ambiti di competenza legislativa in altro modo determinati.

Punto di partenza per una valutazione complessiva e reale della portata del potere estero dei Länder è quello di un'analisi del sistema della suddivisione delle competenze all'interno del sistema federale austriaco.

Il modello adottato dal legislatore costituzionale austriaco può essere considerato "misto". Da una parte, si è proceduto ad una generale suddivisione delle competenze utilizzando il cd. principio enumerativo, in base al quale sono stati individuati quattro gruppi, anzi tre gruppi più uno residuale, di competenze e si è previsto per ogni gruppo un elenco più o meno ampio di materie; dall'altra, si è provveduto, per settori di particolare importanza, delicatezza o difficoltà tecnica, ad una disciplina organica per materia.

Il sistema federale attuale, prescindendo dalla Kompetenz-Kompetenz che attribuisce alla federazione la funzione normativa in materia costituzionale e quindi a regolamentare la stessa suddivisione delle competenze, prevede quattro grandi gruppi di competenze.

A) Competenza esclusiva federale, in base alla quale alla federazione viene assegnata sia una competenza legislativa sia una competenza esecutiva "Gesetzgebungs-und-Vollziehungszuständigkeit des Bundes", art. 10 B-VG).

In questo primo gruppo rientra la maggior parte delle materie che concorrono a formare e contraddistinguere la linea politica di uno stato:

- il complesso delle materie costituzionali sia in senso formale che in senso materiale e l'ordinamento della Corte Costituzionale;
- gli affari esteri con le limitazioni che si sono prima vedute;
- il commercio estero;
- il controllo dei confini e il controllo del traffico di confine;
- passaporti;
- la finanza federale;
- i monopoli di stato;
- la materia monetaria, credito, borsa e bancaria;
- il diritto civile;
- l'ordinamento giudiziario in generale;
- il diritto penale;
- la disciplina della libertà di stampa;
- l'ordine pubblico e tutti i compiti di polizia annessi esclusa la polizia locale;
- l'immigrazione;
- il diritto di associazione e di riunione;
- in materia di armi;
- il commercio interno camere di commercio;
- l'industria;
- la disciplina della concorrenza sleale;
- brevetti, marchio e diritto d'autore;
- trasporti terrestri aerei e navali;

- poste e telecomunicazioni;
- miniere;
- foreste;
- diritto del lavoro;
- sanità;
- in materia di controlli alimentari;
- difesa.

Questo elenco di materie, non certo esaustivo, vuole solo dare un'idea di quale sia la reale ampiezza delle competenze federali.

B) Competenza legislativa federale e competenza esecutiva dei Länder.

In questo secondo gruppo di materie individuate dall'art. 11 B-VG al Bund spetta il compito di legiferare mentre i Länder svolgono puramente una funzione di tipo amministrativo-esecutivo; fra le più importanti possono essere ricordate:

- le materie inerenti alla disciplina della cittadinanza;
- l'amministrazione degli ordini e delle associazioni professionali con l'eccezione di quelle agricole e forestali;
- la disciplina della procedura amministrativa;
- l'edilizia popolare;
- la polizia stradale;
- le bonifiche;
- la navigazione interna.

Si deve inoltre ricordare che in queste materie spetta al Bund, qualora non si disposto diversamente, anche l'emanazione dei regolamenti esecutivi; È sempre fatta salva la possibilità di delegare questa competenza ai singoli Länder.

C) Competenza federale ad emanare leggi quadro (Art. 12 B-VG).

In questo gruppo di materie è previsto un intervento federale di indirizzo mediante una regolamentazione legislativa quadro a cui deve far seguito una disciplina legislativa di dettaglio e applicativa da parte dei singoli Länder; ai Länder spettano, inoltre, la competenza esecutiva.

Fra queste materie possono essere ricordate:

- tutte le politiche inerenti al "social welfare";
- la predisposizione di istituzioni per la risoluzione extragiudiziale di controversie;
- riforme agrarie;
- ecc.

D) Competenza residuale dei Länder (Art. 15 B-VG).

L'art. 15, 1° comma della Costituzione dispone infine che tutte le materie per le quali non sia prevista una differente disciplina o assegnazione ricadono nella competenza residuale dei Länder.

Una concreta enumerazione delle competenze dei Länder si è potuta realizzare attraverso le disposizioni dei commi secondo e terzo dello stesso articolo 15 della Costituzione dove si parla di "Landesangelegenheiten" e attraverso l'interpretazione del dettato costituzionale fatta dalla Corte costituzionale.

Fra queste materie possono farsi rientrare:

- l'autonomia costituzionale dei Länder;
- la materia edilizia;
- la protezione civile;
- ordinamento e programmazione territoriale (in quanto ciò non rientri negli altri gruppi);
- tutela dell'ambiente e della natura;
- caccia e pesca;
- viabilità pubblica con l'eccezione delle strade federali;
- lo sport;
- campeggi;
- in materia di rappresentanza degli impiegati di Länder e Comuni;
- istituzione di autorità pubbliche o altri uffici pubblici a livello di Länder;
- in materia di rappresentazioni (cinema, teatro, scuole di ballo, esposizioni);
- pubbliche raccolte;
- statistica a livello di Land;
- in materia di fondazioni;
- una grande parte del diritto comunale;
- in materia cimiteriale;
- servizio sanitario comunale e pubblico soccorso;
- in materia di circolazione dei fondi (compravendita di terreni);
- in materia di polizia locale;
- tutela e protezione della gioventù;
- in materia di agricoltura con l'inclusione delle rappresentanze professionali in questo settore;
- mobilità turistica.

A questo elenco, che non ha alcuna pretesa di completezza, devono essere aggiunte quelle competenze che vengono attribuite ai Länder in conseguenze del 9 comma dell'art. 15 B-VG. In questo comma si prevede infatti che, in virtù del cosiddetto effetto attrattivo "annexweise", possano farsi rientrare nelle competenze dei Länder aspetti di altre competenze già in altro modo distribuite. Si è quindi in presenza, in questi casi, di una competenza concorrente fra Bund e Länder.

Gli altri gruppi di materie, come si è evidenziato sopra, sono stati oggetto di una particolare suddivisione sono:

1) L'istruzione scolastica e universitaria in generale: Art. 14 B-VG.

2) L'istruzione scolastica agro-forestale Art. 14 a B-VG.

3) La materia dei rapporti finanziari Art. 13 B-VG.

Il legislatore costituzionale ha voluto disciplinare queste materie in modo diverso per le già ricordate ragioni di organicità. La disciplina della suddivisione delle competenze in queste materie, pur essendo raccolta in un unico articolo o in un'apposita legge costituzionale, rispecchia però il sistema e le modalità adottate per gli altri gruppi di materie: viene infatti prevista anche in questo caso una competenza assoluta federale (sia legislativa che esecutiva), una competenza legislativa federale ed una competenza dei Länder puramente esecutiva, una competenza federale alla disciplina quadro ed una competenza dei Länder alla legislazione attuativa ed esecutiva ed infine una competenza esclusiva o primarie in favore dei Länder.

Il quadro istituzionale che risulta da questa seppure non approfondita analisi è di una ridimensionata portata del carattere federale del sistema austriaco. Se, da un punto di vista formale, ai Länder vengono riconosciute delle attribuzioni quasi statali, da un punto di vista sostanziale l'entità e la qualità delle competenze è così esigua da giustificare forse qualche dubbio in ordine alla effettiva natura di stato federale.

In questo contesto, l'elencazione delle materie previste dall'accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera fra Italia ed Austria rappresenta a pieno titolo per parte austriaca il massimo ottenibile dall'attuale stato della suddivisione interna delle competenze.

Si deve, infine, ricordare che, da parte austriaca, la sottoscrizione di un accordo quadro sulla cooperazione non sarebbe stata necessaria per investire i Länder del potere di sottoscrivere accordi internazionali con stati confinanti o loro enti regionali. Questa competenza, come sopra si è evidenziato, è stata loro assegnata già con la novella del 1988.

L'accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera è comunque importantissimo perché assegna una competenza estera agli enti territoriali minori di entrambi gli stati.

*3. Conclusione: un'ipotesi di configurazione della Regione Europea****

*3.1. Un progetto di Regione Europea**** quale ipotesi realistica di razionalizzazione di un processo graduale e aperto di cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese*

La ricostruzione ragionata del quadro normativo interno e internazionale applicabile alle attività di cooperazione interregionale transfrontaliera nell'area trentino-tirolese consente di impostare un'ipotesi giuridicamente fondata e politicamente attendibile di

configurazione di un contesto istituzionale e procedurale – emblematicamente denominato, a titolo indicativo, "Regione Europea***" – che conferisca a tali attività una prospettiva stabile, permanente e ordinaria di avvio, sperimentazione e consolidamento della cooperazione transfrontaliera sotto forma di concertazione, armonizzazione e coordinamento dell'azione dei tre Enti infrastatuali costitutivi esercitata attraverso quello che viene definito come il primo livello funzionale; e che permetta altresì, rimettendone l'attuazione incrementale alla discrezionalità politico-amministrativa contingente degli organi di governo, la valorizzazione di una vocazione unitaria "forte" della Regione Europea*** attraverso l'attribuzione prevalente e tendenzialmente esclusiva ad essa della formulazione e dell'attuazione di propri indirizzi in determinati settori su cui si richiede preferenzialmente l'intervento della Regione Europea*** stessa, per il tramite di quello che viene definito come il secondo livello funzionale.

La prassi e il potenziamento di fatto del secondo livello funzionale potrebbe rivelarsi in grado, in prospettiva, di anticipare l'eventuale successiva formalizzazione giuridica di un'ulteriore fase di sviluppo cui potrebbe essere affidata una definizione innovativa dei profili della cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese in termini di progressiva integrazione "sovrafrontaliera". Di questa fase, tuttavia, che inevitabilmente richiederebbe l'intervento non solo di un nuovo accordo internazionale fra Italia e Austria ma soprattutto di una previa revisione costituzionale in entrambi gli ordinamenti, sembra del tutto prematuro e pertanto inopportuno occuparsi in questa fase.

La presente ipotesi viene formulata sia, in questa sede, sotto forma di elaborazione di un ragionamento esplicativo dei suoi lineamenti essenziali sia, in Allegato, sotto forma di progetto di articolato di un Accordo istitutivo e di uno Statuto della Regione Europea***, corredato da un commento dell'articolato stesso.

Occorre osservare, in via preliminare, che la progettazione dell'ipotesi complessiva e delle sue singole opzioni qualificanti si è ispirata essenzialmente ad una duplice esigenza.

In primo luogo, si è inteso corrispondere adeguatamente alla prospettiva di un disegno gradualmente ma fondamentalmente costitutivo di una realtà sociale, politica e istituzionale interregionale a vocazione permanente e tendenzialmente integrata, quale risulta dal contesto delle deliberazioni adottate a Innsbruck il 2 giugno 1993 in occasione della seduta congiunta delle Assemblee legislative della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del Tirolo, della Provincia Autonoma di Trento e del Voralberg e soprattutto dalla deliberazione concernente «la collaborazione interregionale transfrontaliera degli enti locali».

Quest'ultima deliberazione, in particolare, invita i governi regionali, come obiettivo finale, (1) ad «elaborare modelli di accordo finalizzati alla creazione di una Regione europea e rapportati alle specifiche caratteristiche giuridico-costituzionali e alle competenze delle Province Autonome di Bolzano e Trento e del Land Tirolo nonché rispettosi degli accordi internazionali esistenti fra Austria e Italia, in particolare dell'Accordo di Parigi e della Convenzione di Madrid, e a prevedere la possibilità di collaborazione da parte del

Voralberg». Ed invita altresì, come obiettivo interlocutorio e strumentale, (2) a «formulare i principi per un coordinamento e un'armonizzazione futuri delle legislazioni di queste Province Autonome e di questi Länder in collaborazione con le Assemblee legislative»; e (3) ad «elaborare un modello di statuto per la costituzione di un organo di coordinamento comune al fine di ottenere, in queste Province Autonome e in questi Länder, un'integrazione maggiore e più efficace a tutti i livelli».

L'ipotesi progettuale presentata in questa sede rappresenta congiuntamente il seguito ai punti (1) e (3) della citata deliberazione delle Assemblee legislative: essa infatti si propone la predisposizione, come richiesto, di un apparato di coordinamento comune «al fine di ottenere, in queste Province Autonome e in questi Länder, un'integrazione maggiore e più efficace a tutti i livelli» ma articola tale apparato in una pluralità di organi e gli conferisce, se non delle competenze proprie, almeno un metodo tipico di azione concertata, armonizzata, coordinata ed eventualmente unitaria che consente di muovere già, gradualmente e sperimentalmente, nella direzione di una denominazione-qualificazione del coordinamento stesso in termini di "Regione Europea***".

In secondo luogo, proprio in ragione della portata strategica del fine ultimo perseguito, è parso tatticamente opportuno prospettare una soluzione interlocutoria caratterizzata soprattutto da accenti realistici e da un'impostazione gradualista che tuttavia già contiene in sé, all'interno cioè dell'assetto istitutivo iniziale, accanto ad una modalità ordinaria e tradizionale di intervento (il primo livello funzionale), la premessa per la propria evoluzione (la sperimentazione, cioè, di moduli di intervento unitario della Regione Europea*** – il secondo livello funzionale – che possono determinarne una futura trasformazione qualitativa). Questi aspetti, che verranno di volta in volta evidenziati nel corso di questa presentazione e del commento al progetto di articolato, sono tuttavia non necessari alla funzionalità dell'impianto di base della cooperazione transfrontaliera in senso proprio e risultano pertanto accessori e rimessi ad un giudizio di discrezionalità politica degli Enti costitutivi nonché, almeno in talune situazioni, dei rispettivi organi (statali per l'Italia e federali per l'Austria) di controllo.

Da questo punto di vista, si è privilegiata un'ipotesi che non comporti la necessità né di interventi di revisione costituzionale all'interno dei due ordinamenti italiano e austriaco né di ulteriori accordi integrativi di diritto internazionale rispetto all'Accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera fra Italia e Austria del 1993; in tal senso, proprio il realismo e la gradualità dell'approccio dell'ipotesi centrale presentata fanno sì che i tre Enti infrastatuali interessati (Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Land Tirolo e Provincia Autonoma di Trento) siano in grado di dirigere e gestire autonomamente e direttamente – in ovvia conformità, peraltro, con i rispettivi imprescindibili limiti generali d'ordine costituzionale – l'avvio in tempi tecnici rapidi di un'esperienza di cooperazione transfrontaliera capace di successiva evoluzione.

La marcata accentuazione dell'autonomia dei tre Enti infrastatuali si riflette anche sotto il profilo testuale nella deliberata scelta di non fare menzione alcuna nello Statuto – a differenza di quanto occorre ed è opportuno invece fare nell'Accordo istitutivo – dei

rispettivi ordinamenti statuali di riferimento (o di appartenenza), salvo utilizzare formule sostitutive (ad es., l'art. 1.2 dello Statuto richiama le «norme generali vigenti»).

L'impostazione gradualista s'ispira alla medesima "tecnica" di politica normativa già sperimentata in seno al processo comunitario di integrazione europea: una formalizzazione iniziale significativa ma minima, "aperta" nondimeno a sviluppi incrementali (cfr. art. 235 del Trattato CEE) destinati a loro volta, come conseguenza dell'esito della sperimentazione, alla formalizzazione successiva (essa stessa articolata in una sequenza incrementale (1986: Atto Unico Europeo; 1992: Trattato sull'Unione europea): in questo senso, l'ipotesi di Regione Europea*** si presenta come la razionalizzazione di un processo aperto, che parte dalla cooperazione (e da quest'ultima non potrebbe non partire) ed è suscettibile di sviluppo graduale verso forme incrementali di cooperazione transfrontaliera connotate in senso unitario che potrebbero rivelarsi sostitutive – ossia equivalenti funzionali – di un'integrazione organica e a quest'ultima, in applicazione del principio di sussidiarietà, addirittura preferibili.

Un'ulteriore fase – di vera e propria integrazione dei tre Enti costitutivi entro un ordinamento giuridico unitario dotato di proprie competenze vincolanti d'ordine legislativo (sia pure in ordine a determinate materie) o addirittura costituente – non potrebbe invece allo stato attuale concepirsi senza modifiche strutturali dell'ordinamento costituzionale italiano e austriaco le quali, venendo ad incidere non solo simbolicamente sulla rispettiva sovranità (per quanto incerta tale nozione si presenti all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea della quale entrambi gli Stati potrebbero essere membri in tempi ravvicinati), non sembrano attualmente concretizzabili (né forse, sempre in virtù del principio di sussidiarietà, sono del tutto auspicabili).

L'ipotesi progettuale di formalizzazione di un processo aperto si regge essenzialmente, valorizzandone tutte le potenzialità, sull'Accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera fra Italia e Austria del gennaio 1993 (soggetto ad autorizzazione parlamentare alla ratifica), che rappresenta l'atto normativo imprescindibile rispetto ad ogni progetto di costruzione di un'ipotesi stabile di cooperazione interregionale transfrontaliera nell'area trentino-tirolese.

Tale Accordo, come già si è avuto modo di notare, già contiene in sé la nozione di processo aperto – sia pure condizionato – di cooperazione transfrontaliera, là dove rinvia ad un successivo accordo fra le Parti l'individuazione di materie aggiuntive in ordine alle quali ammettere l'esercizio transfrontaliero di competenze regionali. È vero che tale ampliamento appare limitato alla sola sfera materiale e viene esplicitamente condizionato agli «sviluppi che potrebbero intervenire sul piano interno»; ma è anche vero che tali sviluppi – almeno nell'ordinamento italiano – possono verosimilmente essere di carattere costituzionale (con riguardo non solo alla natura formale dello Statuto speciale su cui si regge l'autonomia delle due Province Autonome di Bolzano-Alto Adige e di Trento ma anche all'intera struttura regionale dell'ordinamento) e andare al di là di una mera espansione materiale delle competenze delle Province Autonome, benché, come già si è avuto modo di notare, non sino al punto da implicare questioni di sovranità dello Stato nazionale.

L'ipotesi qui presentata non va dunque – né si potrebbe fare altrimenti – al di là della cooperazione transfrontaliera: quest'ultima, tuttavia (anche rispetto ad altre esperienze di cooperazione transfrontaliera già sperimentate in un'area geopolitica più vasta) viene collocata entro una cornice istituzionale e procedurale "forte" e qualificante, articolata in una pluralità di organi in grado di realizzare una rete di reciproci condizionamenti e controlli ed altresì di realizzare una sintesi fra il principio di rotazione e quello di contestualità della titolarità degli organi stessi da parte dei tre Enti costitutivi, aperta e anzi sollecitatrice di istanze di intervento e di partecipazione da parte delle rappresentanze consiliari, delle libere associazioni, delle categorie professionali e produttive e dei cittadini.

3.2. La definizione dei caratteri generali dell'ipotesi

3.2.1. I profili funzionali

L'Accordo quadro italo-austriaco sulla cooperazione transfrontaliera del 1993 definisce sia la sfera materiale sia soprattutto i profili formali della cooperazione transfrontaliera fra Province Autonome di Bolzano-Alto Adige e Trento e Land Tirolo. Il combinato disposto delle prescrizioni dell'atto richiamato prevede dunque, in sintesi, che i tre Enti citati siano legittimati a concludere accordi amministrativi o intese (figure indifferenziate sia quanto alla forma sia quanto al contenuto), produttivi di effetti giuridici, vincolanti le rispettive responsabilità anche con oneri finanziari sul proprio bilancio.

Gli effetti giuridici degli accordi e delle intese risultanti dall'Accordo quadro non sono qualificabili, almeno dal punto di vista dei loro riflessi nell'ordinamento italiano (nonché, soprattutto per espressa statuizione dell'Accordo quadro stesso, nell'ordinamento austriaco) come soggetti alle norme di diritto internazionale ma sono invece da ricondurre al regime generale previsto, in entrambi gli ordinamenti richiamati, per gli accordi amministrativi.

I pur sussistenti limiti del cosiddetto "potere estero" delle Regioni e pertanto delle Province Autonome di Bolzano-Alto Adige e di Trento – richiamati del resto dall'art. 3 della legge 19 novembre 1984, n. 948 («In nessun caso possono essere stipulati accordi che rechino pregiudizio agli interessi politici ed economici nazionali, della difesa e dell'ordine e della sicurezza pubblica») – non risultano di conseguenza tali da inibire l'avvio di un'esperienza concreta di cooperazione transfrontaliera apprezzabile e significativa, soprattutto se l'esperienza iniziale stessa venga impostata utilizzando pienamente ma realisticamente i margini di dinamicità consentiti dal quadro normativo generale e si riesca a combinare insieme, pertanto, un alto grado di formalizzazione della cornice istituzionale e procedurale – conferendole anche una connotazione di politicità – e un grado inversamente proporzionale di flessibilità delle modalità di intervento.

La preferenza accordata all'avvio concreto dell'esperienza concreta, secondo un approccio pragmatico e gradualista aperto a soluzioni formali anche diversificate nel contesto di ciascun Ente costitutivo, si evidenzia, ad esempio, con la soluzione adottata a proposito del conferimento alla Regione Europea*** della personalità giuridica di diritto pubblico salvo rinvio quanto alla precisazione degli effetti conseguenti nonché, con l'attribuzione a ciascun Programma d'Intervento (e pertanto a ciascuna decisione che realizza un accordo attuativo dell'Accordo istitutivo e dello Statuto) del compito di individuare e definire, nel rispetto del principio di conformità con il rispettivo ordinamento giuridico italiano e austriaco ma con l'obiettivo sostanziale di garantire in primo luogo il conseguimento delle finalità programmatiche ed esecutive comuni, le norme di volta in volta applicabili.

L'ipotesi progettuale di Regione Europea*** qui delineata realizza, attraverso un apposito accordo istitutivo integrato da uno Statuto, una cornice istituzionale e procedurale composita, quale sede permanente per l'esercizio di attività di natura convenzionale sopra indicate (accordi, intese) e di portata programmatoria, costruita su due livelli funzionali e concepita di conseguenza sia come aggregazione strutturale complessa dei tre Enti costitutivi sia come figura funzionalmente in grado di (iniziare ad) operare come soggetto unitario titolare di fatto di un interesse proprio (eventualmente) distinguibile dagli interessi dei tre Enti costitutivi.

L'attività di indirizzo e programmazione della Regione Europea*** si esercita, oltre che per il mezzo di raccomandazioni (che si precisano in quanto tali), soprattutto attraverso un atto deliberativo proprio (e pertanto unitario) tipico (la decisione del Consiglio di Presidenza ovvero del Consiglio esecutivo), adottato formalmente in sede congiunta e, in quanto pur sempre formalmente riconducibile anche alla volontà di ciascuno degli Enti costitutivi stessi e in virtù dell'efficacia vincolante dell'Accordo istitutivo e dello Statuto che ne forma parte integrante, validamente posto in essere anche nell'ambito del rispettivo ordinamento.

La decisione della Regione Europea*** è l'atto formale di adozione di un "Programma d'Intervento", ossia del modello tipico di azione d'indirizzo e programmazione della Regione Europea***: ciascun Programma d'Intervento realizza dunque, individualmente, l'accordo raggiunto, settore per settore, dagli Enti costitutivi attraverso la Regione Europea*** quale sede di cooperazione transfrontaliera e riveste pertanto la natura giuridicamente vincolante prevista dall'Accordo quadro italo-austriaco nonché dall'Accordo istitutivo e dallo Statuto della Regione Europea***.

Ciascun Programma d'Intervento pone degli obiettivi da perseguire, indica i tempi e i modi (ad esempio gli atti – legislativi e-o amministrativi – da adottarsi eventualmente da parte di ciascun Ente costitutivo) del relativo perseguimento, individua le modalità organizzative e funzionali della relativa esecuzione (ad es. l'esecuzione diretta da parte della Regione Europea*** o indiretta, tramite l'avvalimento delle strutture degli Enti costitutivi, un accordo di programma o una conferenza di servizi ovvero la costituzione di un consorzio o di una società per azioni), determina le condizioni di finanziamento.

In altre parole, il Programma d'Intervento si presenta essenzialmente come un metodo tipico di azione e di lavoro, di portata programmatoria e di carattere procedurale senza connotazione di contenuto: da quest'ultimo punto di vista il Programma d'Intervento è un mero contenitore, e di volta in volta e a seconda dei settori e dei livelli funzionali dell'azione richiesta si presta ad essere un semplice atto di concertazione volto all'armonizzazione degli interventi individuali successivi degli Enti costitutivi ovvero a fungere da deliberazione amministrativa finale produttiva di effetti giuridici.

Occorre a questo punto precisare che cosa si intenda per "livelli funzionali".

Il primo livello funzionale della Regione Europea*** si presenta quale sede di concertazione, armonizzazione e coordinamento preliminare rispetto ad atti attuativi successivi (da adottarsi cioè in seguito e singolarmente da parte di ciascuno degli Enti costitutivi) e riproduttivi della portata sostanziale concertata della decisione, ossia dell'accordo intercorso fra gli Enti costitutivi. Sotto questo profilo, la decisione tende ad acquisire gli stessi profili e la medesima efficacia della direttiva comunitaria.

In altre parole, a questo livello la Regione Europea*** si propone, attraverso la concertazione, l'armonizzazione e il coordinamento equiordinato degli interventi di ciascuno degli Enti costitutivi al fine di elaborare, in relazione alle materie attribuite alla sfera della cooperazione transfrontaliera, indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e comuni.

Il secondo livello funzionale della Regione Europea*** si presenta invece non solo quale sede di determinazione di indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e comuni dei tre Enti costitutivi e pertanto di concertazione, armonizzazione e coordinamento preliminare di loro atti attuativi successivi e riproduttivi, bensì quale sede di promozione, controllo e attuazione esecutiva diretta o indiretta del Programma d'Intervento, ad esempio attraverso la direzione diretta dell'intervento stesso (per mezzo del Segretariato permanente ovvero di altra struttura *ad hoc*) ovvero tramite l'avvalimento di strutture operative di ciascuno dei tre Enti costitutivi. In questa prospettiva, in particolare, è dato individuare – più che la concertazione di un'armonizzazione-coordinamento di indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e comuni dei tre Enti costitutivi – la formulazione di un indirizzo unico e unitario della Regione Europea*** in una delle materie "conferite" alla cooperazione transfrontaliera nonché l'attribuzione di una competenza esecutiva diretta.

Giova precisare che questo secondo livello funzionale – idoneo a rappresentare una fase già consolidata della cooperazione transfrontaliera – non pregiudica la piena ed efficace operatività del primo livello, si configura pertanto come del tutto eventuale, accessorio e complementare rispetto al precedente, è rimesso all'unanime giudizio politico degli Enti contraenti, è circoscritto ad interventi che escludano, in particolare, misure d'ordine legislativo. Verosimilmente, inoltre, esso è destinato, almeno in una fase iniziale, ad essere utilizzato in misura prevalentemente occasionale, anche a causa di possibili perplessità circa la legittimità di determinati Programmi d'Intervento riconducibili interamente al suo schema.

È, infatti, plausibile anticipare che i Programmi d'Intervento, non solo iniziali, vengano assorbiti in prevalenza nel primo livello funzionale, mentre solo in talune ipotesi risultino almeno in azioni complesse, risultanti nell'esercizio di entrambi i livelli funzionali e la cui componente attuativa rimessa interamente alla Regione Europea*** rimanga marginale.

Occorre infine sottolineare che il secondo profilo funzionale – sul quale, purtuttavia, sembra opportuno indugiare in questa sede esplicativa –, non risulta dotato di atti propri differenziati da quelli attraverso i quali si esercita il primo modello di azione né è autonomamente evidenziato nel testo dello Statuto anche se in esso, per quanto senza enfasi specifica, è formalmente incorporato con lo scopo di legittimare preventivamente (in conformità peraltro con i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà) determinate modalità di razionalizzazione (centralizzazione) operativa che in talune situazioni possano essere suggerite, ad esempio, da motivi di economicità, efficacia ed efficienza.

In tale ordine di considerazioni, pur vigendo sempre il principio formale, del resto insopprimibile, dell'unanimità deliberativa, può prefigurarsi una situazione nella quale uno dei tre Enti costitutivi, pur presentando una scarsa propensione alla definizione di un Programma d'Intervento, ne accetti nondimeno l'adozione formale a nome della Regione Europea*** (e pertanto a titolo di cooperazione transfrontaliera) riconoscendo di fatto la sussistenza di un interesse proprio di quest'ultima (salvo ritrovare una forma di compensazione, anche d'ordine economico, in relazione ad altri Programmi d'Intervento con riguardo ai quali presenti maggiore interesse individuale).

Questa situazione può avere una esemplificazione anche in termini di bilancio della Regione Europea***: in linea di principio si prevede che i tre Enti costitutivi versino una quota associativa annuale che vada a costituire un fondo di dotazione permanente destinato a non superare un tetto di spesa fissato per il funzionamento istituzionale della Regione Europea***.

Ciascun Programma d'Intervento è invece destinato ad avere un bilancio proprio, risultante da conferimenti dei tre Enti costitutivi, negoziati e determinati di volta in volta in ragione di criteri non rigidi (quale ad esempio il prodotto interno lordo), tenuto anche conto del costo risultante dal coinvolgimento delle strutture degli Enti (personale, materiali, investimenti, etc.); nonché da finanziamenti *ad hoc* anche esterni (provenienti da privati, da contributi pubblici, da fondi comunitari, etc.).

Può peraltro ipotizzarsi anche la creazione di un fondo di rotazione, attraverso il quale la Regione Europea*** interviene per sostenere e incentivare la formulazione di taluni Programmi d'Intervento ed altresì per compensare – come nell'ipotesi dalla quale è partito il nostro ragionamento – l'eventuale minor interesse di uno dei tre Enti costitutivi.

Schematicamente, si può concludere la presentazione dei "livelli funzionali" della Regione Europea*** precisando che il primo livello funzionale esprime un modello di esercizio coordinato, orizzontale, decentrato, policentrico, di tipo confederale e fondato anche sostanzialmente sul metodo della equiordinazione e dell'unanimità di competenze proprie degli Enti costitutivi.

Il secondo livello funzionale corrisponde ad un modello di esercizio unificato, verticale, centralizzato, monocentrico, di tipo federale e fondato solo formalmente sul metodo della equiordinazione e dell'unanimità di competenze proprie degli Enti costitutivi (salvo un recupero di riequilibrio compensativo in relazione alla globalità degli interventi della Regione Europea***).

In proposito potrebbe altresì parlarsi, con apparente maggiore chiarezza, di esercizio – rispettivamente – indiretto e diretto di competenze qualora la Regione Europea*** si affermasse come ente dotato di competenze proprie, situazione che invece formalmente non si produce: la Regione Europea***, secondo la formulazione del presente progetto, si conferma quale una mera sede di coordinamento equiordinato interregionale e non quale un modello di integrazione sovraregionale.

In realtà, potrebbe addirittura sostenersi che questa ipotesi progettuale di Regione Europea*** non sia altro che una mera denominazione di una semplice procedura di concertazione, salvo dover ammettere, tuttavia, che il contesto generale e alcuni meccanismi individuati consentono addirittura di formalizzare spunti dinamici e innovativi inclini a legittimare vere e proprie "fughe in avanti" rispetto ad esperienze già collaudate di cooperazione transfrontaliera, con qualche deliberata ambiguità che consente non solo di corrispondere agli orientamenti politici prevalenti ma anche di rimettere alla prassi e agli equilibri contingenti (fra gli Enti costitutivi e fra questi ultimi e gli ordinamenti statuali di riferimento) la più precisa definizione di tutti i rapporti che ne discendono.

3.2.2. I profili organizzativi

Un altro profilo tematico che è pertinente porre in evidenza in questa sede di presentazione generale dell'ipotesi progettuale riguarda la connotazione prevalente del modello come modello di cooperazione fra esecutivi.

A questo riguardo conviene porre in evidenza che la connotazione della cooperazione transfrontaliera nell'area trentino-tirolese quale attività di ordine eminentemente amministrativo – sia pure di alta amministrazione – è del tutto conforme ai tradizionali criteri di ripartizione delle funzioni pubbliche fra organi distinti dotati di diverso grado di legittimazione democratica.

Occorre peraltro essere consapevoli ed avvertiti della opportunità di prevenire – anche come conseguenza di diffuse aspettative che l'opinione pubblica trentino-tirolese potrebbe maturare nei confronti dell'avvio di una forte cooperazione transfrontaliera nonché di analoghi rilievi critici ricorrentemente rivolti al modello organizzativo seguito dal processo di integrazione comunitaria europea – la caratterizzazione negativa della Regione Europea*** come gravata da un "deficit democratico".

Da questo punto di vista occorre richiamare, accanto alla connotazione funzionalmente circoscritta delle funzioni della Regione Europea***, non solo il previsto Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi e le sue attribuzioni tutte volte a garantire il coin-

volgimento e la partecipazione dei tre Consigli legislativi – fra le quali rilevano in particolare la convocazione, ogni due anni, della seduta congiunta dei tre Consigli legislativi nonché dei presidenti delle commissioni consiliari permanenti – ma altresì la predisposizione di strumenti volti alla promozione di forme di collaborazione fra forze politiche rappresentate in seno ai consigli legislativi (richiesta di convocazione straordinaria del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi su iniziativa di un quarto dei membri dei tre Consigli; presentazione di interrogazione con richiesta di risposta scritta ad opera di almeno cinque membri dei tre Consigli).

In altre parole, posto che il nodo focale della cooperazione transfrontaliera è posto, in conformità con i criteri normativi sulla forma di governo comuni ai tre Enti costitutivi, sui rispettivi organi esecutivi, si assicura comunque il coinvolgimento e la partecipazione dei Consigli legislativi attraverso formule di razionalizzazione anche innovative che non solo garantiscono l'attività istituzionale degli organi ma appaiono idonee altresì a stimolare lo sviluppo spontaneo di forme interattive e collaborative fra le forze politiche consiliari.

Una particolare attenzione viene inoltre prestata al coinvolgimento e alla partecipazione – attraverso figure come i comitati consultivi e strumenti come le udienze pubbliche conoscitive – dei cittadini, delle libere associazioni, della cultura, delle organizzazioni delle professioni, del mondo del lavoro e della produzione.

*3.3. L'analisi dell'ipotesi di Regione Europea****

*3.3.1. La struttura della Regione Europea****

Dal punto di vista strutturale, la Regione Europea*** non è altro che la sede istituzionale e lo strumento procedurale permanente attraverso i quali i tre Enti attuano – secondo uno schema decisionale equiordinato e paritario, per conto di rispettivi interessi e per mezzo una pluralità di accordi amministrativi di settore – le proprie attività di cooperazione transfrontaliera.

L'organizzazione segue di conseguenza un modello di tipo confederale: la rappresentanza di ciascun Ente costitutivo negli organi comuni è diretta e paritaria, nessuna deliberazione può avvenire se non con voto unanime, nessun Ente può divenire destinatario di un'obbligazione senza il concorso della propria volontà che in questo contesto è "sovrana".

La titolarità degli organi si succede secondo un criterio di rotazione fra i tre Enti costitutivi in modo che nessuno occupi contestualmente più di una carica istituzionale e in modo che ciascuno occupi invece contestualmente una delle cariche istituzionali: oltre a rispettare il parametro della parità, il criterio della rotazione così costruito si presenta anche come un fattore di collaborazione e pertanto di integrazione.

*3.3.2. Le funzioni della Regione Europea****

(i) La titolarità dell'interesse e delle funzioni.

In primo luogo, occorre sottolineare che, dal punto di vista formale, la Regione Europea*** non è titolare di funzioni proprie. Essa è nient'altro che la sede comune di definizione di accordi amministrativi, e pertanto di decisioni comuni sempre imputabili (anche) agli Enti costitutivi nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Per chiarire ulteriormente il profilo funzionale della Regione Europea*** – ma con riserva di ulteriori precisazioni sul punto specifico –, giova osservare che quest'ultima opera pertanto principalmente per la realizzazione di un interesse che può essere raffigurato come la somma degli interessi propri dei tre Enti istitutivi nella misura in cui e nelle materie nelle quali tali distinti interessi convergono e coincidono.

In una prospettiva giuridico-formale, neppure potrebbe sostenersi che la Regione Europea*** operi per la realizzazione di un interesse altrui in quanto, sempre dal punto di vista giuridico-formale, non è dato raffigurare un distinto interesse proprio della Regione Europea*** stessa. La Regione Europea***, in realtà, persegue in questo contesto un interesse politico alla "cooperazione verso l'integrazione" che è sia degli Enti costitutivi sia, dal punto di vista sostanziale, anche proprio quale Ente unitario potenziale o *in fieri*.

A questo riguardo conviene riprendere, con ricorso esplicito al testo del progetto di articolato, la distinzione a suo tempo prospettata fra primo e secondo livello funzionale per ricostruire schematicamente i due modelli di azione (attraverso il comune relativo Programma d'Intervento).

Primo livello funzionale:

(a) art. 1 «La Regione Europea*** […] attraverso la realizzazione di una forma istituzionale integrata equiordinata di promozione, di coordinamento e di esecuzione di azioni di governo volte a […]».

(b) art. 1.2 «La Regione Europea*** […] predispone e realizza propri interventi e promuove il coordinamento equiordinato e l'armonizzazione di interventi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del Land Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento nei settori nei quali è particolarmente opportuno e necessario che l'azione degli enti pubblici esprima indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e unitari […]».

(c) art. 6.1 «Programmi d'Intervento attraverso i quali si realizza l'armonizzazione e il coordinamento dell'azione di governo della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del Land Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento e si esercita l'azione di governo della Regione Europea***».

Secondo livello funzionale:

(a) art. 1 «La Regione Europea*** […] attraverso la realizzazione di una forma istituzionale integrata equiordinata di promozione, di coordinamento e di esecuzione di azioni di governo volte a […]».

(b) art. 1.2 «La Regione Europea*** […] predispone e realizza propri interventi e promuove il coordinamento equiordinato e l'armonizzazione di interventi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del Land Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento nei settori nei quali è particolarmente opportuno e necessario che l'azione degli enti pubblici esprima indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e unitari […]».

(c) art. 6.1 «Programmi d'Intervento attraverso i quali si realizza l'armonizzazione e il coordinamento dell'azione di governo della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del Land Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento e si esercita l'azione di governo della Regione Europea***».

(ii) Le competenze della Regione Europea***, la sussidiarietà e il decentramento.

In corrispondenza con quanto precisato a proposito delle funzioni, occorre altresì specificare che la Regione Europea*** neppure risulta titolare, dal punto di vista giuridico-formale, di competenze proprie distinte dalle competenze che i tre Enti costitutivi deliberano unanimemente di esercitare congiuntamente attraverso l'apparato istituzionale (gli organi) e amministrativo (il Segretariato permanente) comune e le procedure della concertazione.

Il profilo emerge con particolare chiarezza con riguardo all'applicazione alla Regione Europea*** del principio di sussidiarietà. A stretto rigore, infatti, tale principio non dovrebbe neppure poter essere evocato in questo contesto per un duplice ordine di valutazioni: in primo luogo, dal punto di vista sostanziale, in quanto il principio di sussidiarietà si giustifica all'interno di un processo di integrazione-centralizzazione funzionale come principio di salvaguardia delle competenze delle unità costitutive "periferiche" laddove l'istituzione stessa della Regione Europea*** risponde proprio ad un'istanza di integrazione-centralizzazione proveniente dalle unità costitutive "periferiche" che intendono costituire o almeno prefigurare un nuovo "centro periferico".

In secondo luogo, dal punto di vista giuridico-formale, il riferimento del principio di sussidiarietà alla Regione Europea*** pare in fondo inappropriato poiché, come già indicato, quest'ultima non è titolare di competenze proprie. Occorre infatti fare riferimento ad un ulteriore principio d'ordine sostanziale – il complesso unitario dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione prevista – per prescrivere un parametro discriminante fra (non già il legittimo e l'illegittimo) quanto è appropriato esercitare in sede "centralizzata" e quanto non lo è. In questo contesto – in cui la sussidiarietà si riduce a criterio esclusivamente di opportunità ancorché senza perdere del tutto utili connotati di orientamento – si giustifica altresì il riferimento, in base al medesimo parametro di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione prevista – anche al principio (o al metodo) del decentramento (da intendersi con riguardo agli enti locali interni all'ordinamento di ciascuno dei tre Enti infrastatuali interessati).

Paradossalmente, nel contesto della Regione Europea*** il riferimento al principio di sussidiarietà potrebbe essere opportuno in una direzione radicalmente diversa, ossia a

favore di una possibile interpretazione restrittiva delle attività esperibili attraverso gli strumenti e le procedure della cooperazione transfrontaliera e a titolo di garanzia, pressoché simbolica, nei confronti degli Stati italiano e austriaco contro una eccessiva dilatazione dell'esperienza della Regione Europea***.

(iii) L' azione della Regione Europea***.

La Regione Europea*** ha un modello tipico e privilegiato di azione, il Programma d'Intervento: si tratta, dunque, di un accordo amministrativo, dal quale scaturiscono obblighi di tipo e natura articolati e diversificati a seconda della portata di ciascuna decisione che lo delibera.

In primo luogo, conviene richiamare la natura generale dell'obbligatorietà del tenore deliberativo della decisione da cui risulta l'adozione del Programma d'Intervento: in tal senso si esprimono sia l'art. 5.3 («Le decisioni […] vincolano le amministrazioni pubbliche responsabili della loro esecuzione») sia l'art. 6.3 («Il Programma d'Intervento della Regione Europea*** È vincolante quanto all'individuazione degli obiettivi da conseguire»).

Il contenuto, di portata programmatoria, dell'obbligo (più correttamente, del complesso degli obblighi) è sostanzialmente riconducibile ad un'obbligazione di "fare in conformità".

È il Programma d'Intervento ad individuare la pluralità degli adempimenti da eseguirsi da parte degli Enti costitutivi per il perseguimento degli obiettivi comuni attraverso le modalità già individuate in prevalenza dal Programma d'Intervento stesso. In ciò, la decisione è destinata a distinguersi sempre dalla mera raccomandazione, che pure è atto proprio della Regione Europea***.

Per quanto concerne l'obbligo di esercizio del potere legislativo degli Enti costitutivi si pone una disciplina specifica: si stabilisce cioè che la decisione che adotta il Programma d'Intervento condizioni la propria efficacia «al perfezionamento del procedimento legislativo», rispettando cioè l'autonomia dei rispettivi organi legislativi (salvo attribuire al Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi un compito di agire per il conseguimento degli obiettivi comuni).

Identica disciplina è prevista per l'utilizzazione della figura dell'accordo di programma all'interno di ciascuno degli ordinamenti degli Enti costitutivi per rispetto di tutte quelle situazioni nelle quali soggetti degli accordi di programma siano, ad esempio, i comuni o altri enti locali, dei quali occorre rispettare l'autonomia di giudizio (il principio del decentramento risulta essere, fra l'altro, in base all'art. 1.2 dello Statuto, uno dei principi generali della Regione Europea***.

Si è dunque preferito che gli organi di indirizzo adottino una decisione condizionata anziché condizionare l'adozione della decisione in modo da accentuare, entro determinati margini di flessibilità necessari per dare concretezza al riconoscimento dell'autonomia dei consigli legislativi e degli enti locali, la capacità programmatica e di governo degli organi della Regione Europea***.

Per quanto concerne invece l'obbligo dell'esercizio del potere amministrativo, il modello prefigurato del Programma d'Intervento – nella prospettiva del primo livello funzionale – consente di collegare le modalità di perseguimento del medesimo obiettivo attraverso una pluralità di opzioni procedimentali e strumentali conseguenti alla diversità dei tre ordinamenti infrastatuali interessati. Del resto, anche nella prospettiva del secondo livello funzionale, in cui la responsabilità dell'esecuzione del Programma d'Intervento viene prioritariamente affidata o delegata ad una struttura della Regione Europea*** (il Segretariato permanente ovvero un ufficio *ad hoc*), la diversità dei tre ordinamenti infrastatuali interessati farebbe sì che convenga ipotizzare un analogo ricorso ad una pluralità di opzioni procedimentali e strumentali.

*3.3.3. Le istituzioni della Regione Europea****

La Regione Europea*** risulta dotata di un apparato istituzionale articolato in organi di governo e organi di garanzia.

Fra i primi, si profila un organo esecutivo a sua volta differenziato in un Consiglio di Presidenza e un Consiglio esecutivo.

La ragione della differenziazione risiede essenzialmente nel contemperamento della duplice esistenza di assicurare alla Regione Europea*** l'intervento diretto, simbolico e solenne (ma selettivo) degli organi di vertice di ciascuno dei tre Enti costitutivi (i Presidenti di Giunta) ma anche l'impegno altrettanto diretto e qualificato dei responsabili politico-amministrativi (gli Assessori) di ciascun settore d'intervento comune.

Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi svolge un ruolo particolarmente delicato in quanto risulta preordinato sia a garantire con continuità forme istituzionali di partecipazione e di controllo diretto sull'attività dell'esecutivo, anche attraverso la riunione periodica dei presidenti delle commissioni permanenti dei tre Consigli legislativi, sia a promuovere e realizzare figure di collaborazione ed interazione fra singoli consiglieri e gruppi consiliari (ad esempio attraverso la trasmissione di interrogazioni congiunte di almeno cinque consiglieri dei quali non più di due appartenenti alla medesima Assemblea).

L'istituto delle interrogazioni congiunte ed incrociate di più consiglieri rivolte non solo agli organi esecutivi della Regione Europea*** ma anche agli organi esecutivi di ciascuno dei tre Enti costitutivi – istituto del tutto impraticabile al di fuori dello schema qui disegnato – costituisce un indice significativo, fra l'altro, del riconoscimento dell'interesse al corretto perseguimento degli obiettivi della Regione Europea*** stessa anche all'interno dei tre Enti costitutivi, determinando il superamento del tradizionale principio del divieto di ingerenza negli affari politici interni di un altro ordinamento.

In tal senso muovono anche istituti di consultazione – quali i comitati consultivi permanenti –, di garanzia della trasparenza e di partecipazione dei cittadini e delle loro

associazioni, quale ad esempio le udienze pubbliche conoscitive organizzate dal Segretario Generale.

Il Consiglio di garanzia costituisce sia un organo di consulenza specialistica, nel settore giuridico, del Consiglio di Presidenza, del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi e del Consiglio esecutivo sia un organo di garanzia in senso proprio, con funzioni interpretative e arbitrali vincolanti di risoluzione delle controversie sorte nell'ambito dell'Accordo istitutivo (salvo ricorso successivo ad altra struttura arbitrale *ad hoc*) e dello Statuto.

In proposito occorre notare che, insieme al Segretariato Generale, anche il Consiglio di garanzia, proprio in ragione della funzione svolta, risulta sottratto alla logica della rappresentanza equiordinata dei tre Enti costitutivi.

*3.3.4. L'organizzazione della Regione Europea****

L'organizzazione della Regione Europea*** è incardinata in un Segretariato permanente, facente capo ad una figura di Segretario Generale coadiuvato da due Vice-Segretari Generali.

In proposito occorre notare che, insieme al Consiglio di garanzia, si tratta dell'unica altra figura che, all'interno della Regione Europea***, sfugge alla logica della rappresentanza equiordinata dei tre Enti costitutivi, a rafforzamento del principio di imparzialità dell'attività dell'amministrazione della Regione Europea***.

Si suggerisce il suo insediamento stabile nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige per contemperare l'esigenza di economicità nella predisposizione logistica dell'organizzazione centrale e l'esigenza di centralità territoriale della stessa. Al fine di evitare un'identificazione fra l'organizzazione della Regione Europea*** e quella della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige e realizzare una situazione di equidistanza rispetto a ciascuno dei tre Enti costitutivi si potrebbe suggerire l'insediamento in una località diversa dalla città di Bolzano.

L'insediamento stabile del Segretariato Generale potrebbe altresì agevolare pragmaticamente la concentrazione non solo territoriale ma anche di imputazione giuridica di una pluralità di rapporti: la disposizione è infatti da raccordare con la prospettiva di una derivazione della personalità giuridica di diritto pubblico della Regione Europea*** da un atto imputabile alla Provincia Autonoma di Bolzano.

Il Segretariato Generale e la statura personale del Segretario Generale e dei due Vice-Segretari, nonché la rispettiva capacità di coordinamento, sono destinati a svolgere evidentemente un ruolo insostituibile nell'avvio della Regione Europea***, anche come conseguenza del suo fungere da struttura servente di tutti gli organi.

Purtuttavia, anche al fine di evitare ogni forma di degenerazione burocratica dell'organizzazione e di centralizzazione dirigistica dell'intera esperienza di cooperazione transfrontaliera, nonché di consentire la necessaria flessibilità direttiva di ciascun Programma

d'Intervento, il Segretariato Generale non costituisce necessariamente l'unica struttura di direzione esecutiva nell'ambito della Regione Europea***: ciascun Programma d'Intervento può infatti individuare l'ufficio *ad hoc* preordinato alla sua esecuzione (un ente distinto, anche di natura privatistica, quale ad esempio un consorzio o una società per azioni, ovvero anche un ufficio di uno dei tre Enti costitutivi).

CAPITOLO SECONDO

I MATERIALI

*1. Progetto di accordo istitutivo e di statuto della Regione Europea****

ACCORDO ISTITUTIVO

Il Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige,

Il Presidente del *Land* Tirolo,

Il Presidente della Provincia Autonoma di Trento

Visto l'Accordo italo-austriaco del 5 settembre 1946,

Vista la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980,

Vista la legge 19 novembre 1984, n. 948 della Repubblica italiana, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Convenzione,

Vista la legge federale *** della Repubblica d'Austria ***, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Convenzione,

Vista la Carta europea dell'autonomia locale, adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985,

Vista la Risoluzione sulla politica regionale della Comunità Europea e il ruolo delle Regioni e l'allegata Carta comunitaria della regionalizzazione, adottate dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988,

Vista la legge 30 dicembre 1989, n. 439 della Repubblica italiana contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Carta,

Vista la legge federale *** della Repubblica d'Austria *** contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Carta,

Vista la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie, adottata a Strasburgo il 5 novembre 1992,

Visto l'Accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, adottato a Vienna il 27 gennaio 1993,

Vista la legge ***, n. *** della Repubblica italiana, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del predetto Accordo quadro,

Vista la legge federale *** della Repubblica d'Austria***, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del predetto Accordo quadro,

hanno convenuto quanto segue:

Art. 1

*Istituzione della Regione Europea***.*

1. È istituita la Regione Europea***, i cui settori d'intervento, le finalità, l'organizzazione e il funzionamento sono disciplinati dall'allegato Statuto che forma parte integrante del presente Accordo.

2. La Regione Europea*** è ente pubblico dotato di personalità giuridica. I relativi effetti sono disciplinati secondo le norme generali vigenti.

Art. 2

Parti contraenti.

1. Il presente Accordo è concluso dalla Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, dal *Land* Tirolo, dalla Provincia Autonoma di Trento, in seguito chiamate Parti contraenti.

2. Successivamente all'entrata in vigore del presente Accordo, il *Land Voralberg* potrà, con il consenso unanime delle Parti contraenti, accedere nell'Accordo stesso quale Parte contraente in condizione di parità.

Art. 3

Ordinamenti giuridici e responsabilità.

1. Il presente Accordo, l'allegato Statuto, ogni successiva intesa esecutiva e ogni atto volto a dare attuazione alle rispettive disposizioni, nonché l'inizio di trattative e la conclusione di ulteriori intese fra le Parti contraenti avvengono nell'osservanza delle disposizioni dell'ordinamento interno della Repubblica italiana e della Repubblica d'Austria.

2. Il presente Accordo, l'allegato Statuto e ogni successiva intesa volta a dare esecuzione alle rispettive disposizioni ovvero volta ad estendere la cooperazione fra le Parti contraenti possono impegnare esclusivamente la responsabilità delle Parti contraenti stesse e non possono far sorgere, in forma diretta o indiretta, oneri finanziari a carico del bilancio statale per la Repubblica italiana e di quello federale della Repubblica d'Austria.

3. Il presente Accordo, l'allegato Statuto e ogni successiva intesa volta a dare esecuzione alle rispettive disposizioni ovvero volta ad estendere la cooperazione fra le Parti contraenti non potranno essere interpretati come suscettibili di pregiudicare la validità degli accordi e delle intese di cooperazione già esistenti fra la Repubblica italiana e la Repubblica austriaca.

4. Ogni successiva intesa volta a dare esecuzione alle disposizioni del presente Accordo e dell'allegato Statuto individua e definisce le norme applicabili alle rispettive attività attuative in ragione del territorio entro il quale ne discendono gli effetti giuridici e in modo da garantire, nonostante l'eventuale differenziazione, il conseguimento degli obiettivi comuni.

Art. 4

Lingua.

Il presente Accordo istitutivo è redatto in italiano e tedesco. Entrambi i testi fanno egualmente fede.

Art. 5

Durata e sospensione.

1. Il presente Accordo è concluso per una durata coincidente con la durata dell'Accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, a partire dall'entrata in vigore di quest'ultimo.

2. Le Parti contraenti possono in ogni momento sospendere, per un determinato periodo e per determinate attività, l'applicazione del presente Accordo.

Art. 6

Contenzioso e denuncia.

1 Ogni controversia sorta nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Accordo verrà preliminarmente deferita al Consiglio di garanzia previsto dallo Statuto. L'eventuale ricorso contro la decisione del Consiglio di garanzia verrà presentato ad un Comitato arbitrale di tre membri nominati *ad hoc* dal Presidente dell'organo di giurisdizione amministrativa operante nel territorio di ciascuna Parte contraente.

2 La denuncia del presente Accordo, presentata a tutte le Parti contraenti, avrà effetto dopo dodici mesi dalla data della presentazione.

STATUTO DELLA REGIONE EUROPEA***

PARTE I

FINALITÀ E PRINCIPI GENERALI.

Art. 1

Finalità e obiettivi.

1 La Regione Europea*** quale organizzazione comune permanente della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento è istituita, in conformità con i principi che ispirano il processo di integrazione europea, al fine del riconoscimento e della valorizzazione della vocazione delle popolazioni alpine di lingua italiana, tedesca e ladina a rinsaldare le ragioni antiche e presenti della convivenza civile entro un ambito territoriale unitario e a riaffermare le comuni identità culturali attraverso la realizzazione di una forma istituzionale integrata equiordinata di promozione, di coordinamento e di esecuzione di azioni di governo volte ad assicurare ai propri cittadini le condizioni opportune e necessarie per un effettivo sviluppo civile, sociale, economico, ambientale e culturale.

2 Per il perseguimento della propria finalità, la Regione Europea***, nell'ambito delle materie definite di interesse generale comune e in conformità con le norme generali vigenti, predispone e realizza propri interventi e promuove il coordinamento equiordinato e l'armonizzazione di interventi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento nei settori nei quali è particolarmente opportuno e necessario che l'azione degli enti pubblici esprima indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e unitari, anche superando le difficoltà legate all'esistenza di una frontiera di Stato.

3. La Regione Europea*** è ente pubblico dotato di personalità giuridica. I relativi effetti sono disciplinati secondo le norme generali vigenti.

4. La Regione Europea*** favorisce altresì la cooperazione transfrontaliera fra Comuni, Comunità montane, Consorzi comunali e provinciali e di Land e comunità locali, in conformità con le leggi vigenti. È considerata attività di cooperazione transfrontaliera ogni progetto comune, oggetto di intesa espressa, che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività territoriali.

5. Il Consiglio di Presidenza della Regione Europea*** organizza periodiche consultazioni con il *Land Voralberg* al fine di promuovere la reciproca conoscenza e l'armonizzazione dei rispettivi indirizzi nelle materie di cui all'art. 4.

Art. 2

Principio di leale cooperazione e di sussidiarietà.

1. La Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il *Land* Tirolo, la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Europea***, nell'esecuzione del presente Statuto e nell'esercizio delle rispettive funzioni, ispirano la loro azione al principio di leale collaborazione che assicuri l'efficacia e l'efficienza dell'attività di cooperazione nel rispetto delle norme costituzionali e generali vigenti.

2. La Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento ispirano la propria azione di cooperazione nelle materie che il presente Statuto prevede possano venire esercitate attraverso la Regione Europea*** al principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui i criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione prevista non consentano di realizzare gli obiettivi al di fuori delle forme della Regione Europea***, anche attraverso strumenti di decentramento, e qualora gli stessi criteri, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, consentano di realizzarli meglio attraverso le forme della Regione Europea***.

Art. 3

Lingue ufficiali e lingue di lavoro.

1 Le lingue ufficiali della Regione Europea*** sono l'italiano, il tedesco e il ladino. Le lingue di lavoro degli organi della Regione Europea*** e dei rispettivi atti nonché le lingue degli atti e dei documenti prodotti dal Segretariato generale e dagli organi consultivi sono l'italiano e il tedesco.

2. Un regolamento disciplinerà l'uso delle lingue ufficiali della Regione Europea*** nonché del ladino come lingua di lavoro.

Art. 4

Settori di attività.

1. La Regione Europea*** esercita le proprie funzioni nelle seguenti materie definite di interesse generale comune:

(a) trasporti e comunicazioni;

(b) distribuzione dell'energia;

(c) tutela dell'ambiente;

(d) attività inerenti ai parchi transfrontalieri;

(e) artigianato e formazione professionale;

(f) igiene e sanità;

(g) cultura, sport e impiego del tempo libero;

(h) protezione civile;

(i) turismo;

(l) problemi posti dai lavoratori transfrontalieri in materia di trasporti, sistemazione, sicurezza sociale, posti di lavoro e disoccupazione;

(m) progetti di attività economiche, promozione commerciale, fiere e mercati;

(n) miglioramento delle strutture agrarie;

(o) infrastrutture sociali;

(p) ricerca scientifica e tecnologica applicata.

2. La Regione Europea***, quando un proprio intervento risulti necessario per il perseguimento di obiettivi nelle materie precedenti, interviene anche in materie direttamente connesse.

3. Altre materie possono essere definite di interesse generale comune in conformità con le norme vigenti.

Art. 5

*Atti degli organi della Regione Europea****.

1. Gli organi della Regione Europea*** adottano raccomandazioni, decisioni e regolamenti.

2. Le raccomandazioni sono dirette al raggiungimento di un risultato senza vincolo per il loro destinatario.

3. Le decisioni del Consiglio di Presidenza e del Consiglio esecutivo determinano l'approvazione dei Programmi d'Intervento della Regione Europea*** e vincolano le amministrazioni pubbliche responsabili della loro esecuzione.

4. I regolamenti disciplinano l'organizzazione e il funzionamento degli organi della Regione Europea*** e del Segretariato permanente.

5. Il Consiglio di garanzia formula pareri preventivi ed emana risoluzioni.

6. La pubblicazione degli atti della Regione Europea*** e i relativi effetti sono disciplinati da un regolamento del Consiglio esecutivo.

Art. 6

Programmi d'Intervento.

1. La Regione Europea***, nelle materie di cui all'art. 4, adotta Programmi d'Intervento attraverso i quali si realizza l'armonizzazione e il coordinamento dell'azione di governo della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento e si esercita l'azione di governo della Regione Europea***.

2. Il Programma d'Intervento della Regione Europea*** esprime l'intesa di settore intercorsa fra la Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento circa la definizione degli indirizzi comuni e unitari nelle materie di cui all'art. 4.

3. Il Programma d'Intervento della Regione Europea*** è vincolante quanto all'individuazione degli obiettivi da conseguire.

4. Qualora, per il conseguimento degli obiettivi di un Programma d'Intervento, sia necessaria l'emanazione di atti legislativi ovvero l'acquisizione del consenso di altri enti pubblici, gli organi della Regione Europea*** condizionano la propria decisione al perfezionamento, rispettivamente, del procedimento legislativo ovvero dell'accordo di programma.

Art. 7

Bilancio.

1. Le entrate della Regione Europea*** sono costituite dalle quote annuali di adesione deliberate ogni triennio dal Consiglio di Presidenza, che costituiscono il fondo di dotazione, dalle quote di partecipazione ai Programmi d'Intervento versati dalla Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, dal *Land* Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento secondo criteri determinati dalla decisione che adotta ciascun Programma d'Intervento, nonché dai contributi pubblici e privati provenienti a qualsiasi titolo.

2. Il fondo di dotazione della Regione Europea*** è preordinato, in conformità con un regolamento finanziario adottato dal Consiglio di Presidenza, al funzionamento del Segretariato Generale.

3. Le spese di partecipazione della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, dal *Land* Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento all'attività istituzionale degli organi della Regione Europea*** sono imputate ai rispettivi bilanci, in conformità con un regolamento finanziario adottato dal Consiglio di Presidenza.

4. Ciascun Programma d'Intervento è dotato di un proprio bilancio di gestione.

5. Il Consiglio di Presidenza può deliberare l'istituzione di un fondo permanente di rotazione che, in ragione della preminenza dell'interesse della Regione Europea*** alla realizzazione di un Programma d'Intervento, può essere utilizzato per integrare nel corrispondente bilancio di gestione le quote di partecipazione versate dalla Provincia

Autonoma di Bolzano-Alto Adige, dal *Land* Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento.

Art. 8

Spese di traduzione.

Le spese di traduzione degli atti e dei documenti nelle e dalle lingue ufficiali e di lavoro della Regione Europea*** sono a carico del bilancio del Segretariato generale.

PARTE II

ORGANIZZAZIONE.

Art. 9

*Organi della Regione Europea***.*

Sono organi della Regione Europea***:

Il Consiglio di Presidenza;

Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi;

Il Consiglio esecutivo;

Il Consiglio di garanzia.

Art. 10

Il Consiglio di Presidenza.

1. Il Consiglio di Presidenza è composto dal Presidente della Giunta provinciale di Bolzano-Alto Adige, dal *Landeshauptmann* del Tirolo e dal Presidente della Giunta provinciale di Trento.

2. La Presidenza del Consiglio di Presidenza è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di ciascuno dei suoi membri, secondo il seguente ordine: Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, *Land* Tirolo, Provincia Autonoma di Trento.

3. Il Presidente *pro tempore* del Consiglio di Presidenza ha la rappresentanza della Regione Europea*** e dirige l'attività del Segretariato permanente.

4. Il Consiglio di Presidenza si riunisce almeno una volta l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

5. Il Consiglio di Presidenza delibera all'unanimità.

6. Il Consiglio di Presidenza adotta un proprio regolamento interno.

Art. 11

Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi.

1. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi è composto dai Presidenti dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

2. La Presidenza del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di ciascuno dei suoi membri, secondo il seguente ordine: Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, *Land* Tirolo.

3. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi si riunisce almeno una volta l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente ovvero, con iniziativa congiunta, da parte di almeno un quarto dei membri di ciascuno dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

4. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi promuove, ogni due anni, la riunione congiunta dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

5. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi convoca periodicamente la riunione congiunta dei presidenti delle commissioni consiliari permanenti dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento per l'esame delle attività del Consiglio di Presidenza e del Consiglio esecutivo della Regione Europea***.

6. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi promuove le opportune iniziative per assicurare la partecipazione dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento alla definizione e al controllo dell'esecuzione dei Programmi d'Intervento della Regione Europea***.

7. Il Presidente del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi trasmette al Presidente del Consiglio di Presidenza della Regione Europea*** ovvero, anche singolarmente, al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano-Alto Adige, al *Landeshauptmann* del Tirolo e al Presidente della Giunta provinciale di Trento, le interrogazioni con richiesta di risposta scritta che almeno cinque membri dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, dei quali non più di due appartenenti alla medesima Assemblea, presentino congiuntamente.

8. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi predispone le opportune iniziative istruttorie per l'armonizzazione della legislazione della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, con particolare riguardo per quanto concerne i Programmi d'Intervento, nonché per il coordinamento dei regolamenti consiliari delle rispettive Consigli legislativi.

9. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi delibera all'unanimità.

10. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi adotta un proprio regolamento interno.

Art. 12

Il Consiglio esecutivo.

1. Il Consiglio esecutivo è composto dai membri della Giunta provinciale di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo, della Provincia Autonoma di Trento competenti per materia a trattare e deliberare sull'ordine del giorno.

2. La Presidenza del Consiglio esecutivo è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, dall'Assessore della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento competente per materia, secondo il seguente ordine: *Land* Tirolo, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano.

3. Il Consiglio esecutivo si riunisce almeno tre volte l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

4. Il Consiglio esecutivo delibera all'unanimità.

5. Il Consiglio esecutivo adotta un proprio regolamento interno.

6. Il regolamento interno del Consiglio esecutivo determina le modalità organizzative e di funzionamento delle riunioni preparatorie, istruttorie e di verifica dell'esecuzione delle proprie delibere alle quali partecipano i dirigenti generali e i dirigenti delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, i dirigenti generali e dirigenti del Segretariato generale, nonché altri funzionari ed esperti esterni.

Art. 13

Il Consiglio di garanzia.

1. Il Consiglio di garanzia è composto di tre membri, nominati per un periodo di tre anni, rinnovabile, dal Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi, su proposta del Consiglio di Presidenza, scelti fra magistrati, docenti universitari di discipline giuridiche e avvocati che operano nell'ambito territoriale della Regione Europea***.

2. Il Consiglio di garanzia esprime pareri preventivi, dietro richiesta degli organi della Regione Europea***, su tutti i profili giuridici delle attività della Regione Europea*** stessa.

3. Il Consiglio di garanzia emana altresì risoluzioni vincolanti, dietro richiesta degli organi della Regione Europea***, su questioni fondate sull'interpretazione del presente Statuto e dell'Accordo istitutivo della Regione Europea***.

4. Il Consiglio di garanzia adotta un proprio regolamento interno.

Art. 14

Il Segretariato Generale.

1. Il Segretariato Generale è l'organizzazione esecutiva permanente della Regione Europea***, cura la preparazione dei lavori degli organi, predispone l'attività istruttoria tecnica e amministrativa finalizzata alla definizione dei Programmi d'Intervento e sovrintende, direttamente o avvalendosi delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di

Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, alla loro realizzazione.

2. Il Segretario Generale è coadiuvato da due Vice-Segretari Generali ai quali viene delegato l'esercizio delle funzioni per settori determinati.

3. Il Segretario Generale e i due Vice-Segretari Generali vengono nominati dal Consiglio di Presidenza per un periodo di sei anni, rinnovabile.

4. Il Segretario Generale e i due Vice-Segretari Generali partecipano alle riunioni del Consiglio di Presidenza, del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi e del Consiglio esecutivo, di cui curano la verbalizzazione.

5. La sede permanente centrale del Segretariato generale è stabilita nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige.

6. Il personale del Segretariato Generale è assunto con contratto ovvero è comandato da parte delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

7. Il Segretario Generale, in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio esecutivo e d'intesa con i Vice-Segretari Generali, provvede ad istituire un Ufficio per il controllo di gestione quale strumento permanente di analisi, valutazione e proposta sull'utilizzazione delle risorse secondo criteri di efficacia, efficienza e economicità.

8. Il Consiglio di Presidenza adotta il regolamento interno del Segretariato Generale.

Art. 15

Comitati consultivi.

1. Il Segretario Generale può, d'intesa con il Presidente *pro tempore* del Consiglio esecutivo, istituire comitati consultivi per l'acquisizione di pareri tecnici sulle materie che sono o possono essere oggetto di Programmi d'Intervento.

2. Il Consiglio esecutivo adotta il regolamento che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dei comitati consultivi.

Art. 16

Informazione e partecipazione dei cittadini.

1. Il Segretariato Generale, in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentito il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi, assicura la più ampia informazione sull'organizzazione e sul funzionamento della Regione Europe***.

2. Il Segretariato Generale, in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentito il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi, organizza udienze pubbliche conoscitive sulla progettazione e sull'attuazione dei Programmi d'Intervento.

Art. 17

Trasparenza e diritto di accesso.

Chiunque vi abbia interesse può esercitare, in base a un regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentito il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi, e in

conformità con le norme vigenti nella Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi presso il Segretariato Generale.

2. Commento del progetto di testo di accordo istitutivo e di statuto della Regione Europea ***

ACCORDO ISTITUTIVO

Il Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige,

Il Presidente del *Land* Tirolo,

Il Presidente della Provincia Autonoma di Trento

Visto l'Accordo italo-austriaco del 5 settembre 1946,

Vista la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980,

Vista la legge 19 novembre 1984, n. 948 della Repubblica italiana, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Convenzione,

Vista la legge federale *** della Repubblica d'Austria ***, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Convenzione,

Vista la Carta europea dell'autonomia locale, adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1885,

Vista la Risoluzione sulla politica regionale della Comunità Europea e il ruolo delle Regioni e l'allegata Carta comunitaria della regionalizzazione, adottate dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988,

Vista la legge 30 dicembre 1989, n. 439 della Repubblica italiana contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Carta,

Vista la legge federale *** della Repubblica d'Austria *** contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Carta,

Vista la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie, adottata a Strasburgo il 5 novembre 1992,

Visto l'Accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, adottato a Vienna il 27 gennaio 1993,

Vista la legge *** n. *** della Repubblica italiana, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del predetto Accordo quadro,

Vista la legge federale *** della Repubblica d'Austria***, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del predetto Accordo quadro,

hanno convenuto quanto segue:

Art. 1

Istituzione della Regione Europea***.

1. È istituita la Regione Europea***, i cui settori d'intervento, le finalità, l'organizzazione e il funzionamento sono disciplinati dall'allegato Statuto che forma parte integrante del presente Accordo.

2. La Regione Europea*** è ente pubblico dotato di personalità giuridica. I relativi effetti sono disciplinati secondo le norme generali vigenti.

Commento: comma 2 (cfr. anche art. 1.2 dello Statuto): l'Accordo potrebbe tacere sul punto, rimettendo la definizione della natura dell'ente a successiva intesa. Si suggerisce nondimeno di qualificare l'ente come di natura pubblicistica, anche in virtù dei profili della relativa responsabilità, della caratterizzazione dei rapporti giuridici interni, – con particolare riguardo ai contratti d'impiego e di distacco del personale dei tre Enti costitutivi –, della sottoposizione al relativo regime di controllo degli atti, della connotazione di politicità degli organi e delle attività svolte, della prospettiva di tutela dei gruppi linguistici.

Si potrebbe prevedere che la personalità giuridica discenda da atto legislativo *ad hoc* della Provincia Autonoma di Bolzano, sede territoriale del Segretariato permanente, con rilievo indiretto nell'ordinamento degli altri due Enti costitutivi.

In tutti i casi è da ritenere che la natura pubblicistica della soggettività dell'ente sia destinata a riferirsi alla specificità dell'ordinamento nel quale i suoi atti devono trovare applicazione e la genericità della formula convenzionale e statutaria tiene conto di questa esigenza.

Art. 2

Parti contraenti.

1. Il presente Accordo è concluso dalla Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, dal *Land* Tirolo, dalla Provincia Autonoma di Trento, in seguito chiamate Parti contraenti.

2. Successivamente all'entrata in vigore del presente Accordo, il *Land Voralberg* potrà, con il consenso unanime delle Parti contraenti, accedere nell'Accordo stesso quale Parte contraente in condizione di parità.

Commento: comma 2: cfr. art. 1.5 dello Statuto per un rinvio ad una prassi di consultazione periodica con il *Voralberg*.

Art. 3

Ordinamenti giuridici e responsabilità.

1. Il presente Accordo, l'allegato Statuto, ogni successiva intesa esecutiva e ogni atto volto a dare attuazione alle rispettive disposizioni, nonché l'inizio di trattative e la

conclusione di ulteriori intese fra le Parti contraenti avvengono nell'osservanza delle disposizioni dell'ordinamento interno della Repubblica italiana e della Repubblica d'Austria.

2. Il presente Accordo, l'allegato Statuto e ogni intesa volta a dare esecuzione alle rispettive disposizioni ovvero volta ad estendere la cooperazione fra le Parti contraenti possono impegnare esclusivamente la responsabilità delle Parti contraenti stesse e non possono far sorgere, in forma diretta o indiretta, oneri finanziari a carico del bilancio statale per la Repubblica italiana e di quello federale della Repubblica d'Austria.

3. Il presente Accordo, l'allegato Statuto e ogni intesa volta a dare esecuzione alle rispettive disposizioni ovvero volta ad estendere la cooperazione fra le Parti contraenti non potranno essere interpretati come suscettibili di pregiudicare la validità degli accordi e delle intese di cooperazione già esistenti fra la Repubblica italiana e la Repubblica austriaca.

Commento: La disposizione intende richiamare in forma analitica le norme di cui all'art. 5 dell'Accordo quadro italo-austriaco e ribadire la conformità dell'Accordo, dello Statuto che ne forma parte integrante e di ogni atto esecutivo che ne promani con gli ordinamenti giuridici italiano e austriaco. La disposizione è importante poiché nello Statuto si è scelto di non menzionare mai espressamente gli ordinamenti giuridici italiano e austriaco che vengono richiamati indirettamente attraverso formule di rito del tipo «in conformità con le leggi vigenti», etc.

In particolare:

comma 1: «l'inizio di trattative e la conclusione di ulteriori intese fra le Parti contraenti»;

comma 2: «ogni intesa volta […] ad estendere la cooperazione fra le Parti contraenti»;

comma 3: «ogni intesa volta […] ad estendere la cooperazione fra le Parti contraenti»;

Si intende indicare che l'Accordo istitutivo e l'allegato Statuto non esauriscono l'ambito della cooperazione legittimamente possibile. La formulazione, pur presentata (o presentabile) come ricognitiva di una realtà giuridica virtuale, tende nondimeno a presentarsi come possibile norma di apertura e potrebbe di conseguenza non sfuggire ad un controllo statale rigoroso.

4. Ogni successiva intesa volta a dare esecuzione alle disposizioni del presente Accordo e dell'allegato Statuto individua e definisce le norme applicabili alle rispettive attività attuative in ragione del territorio entro il quale ne discendono gli effetti giuridici e in modo da garantire, nonostante l'eventuale differenziazione, il conseguimento degli obiettivi comuni.

Commento: La disposizione costituisce ulteriore precisazione rispetto al precedente comma 1 circa il rispetto degli ordinamenti giuridici italiano e austriaco ma non è semplicemente ripetitiva in quanto, ribadendo in via generale il predetto principio della conformità, stabilisce – anziché un regime di applicazione rigida delle rispettive norme – un

metodo di individuazione di volta in volta delle norme applicabili per ciascun Programma d'Intervento in ragione delle attività da svolgersi e dei conseguenti effetti giuridici nel diverso ambito giuridico-territoriale dei tre Enti costitutivi.

Ciascuna decisione di delibera di un Programma d'Intervento («Ogni successiva intesa volta a dare esecuzione alle disposizioni del presente Accordo e dell'allegato Statuto») opererà dunque o un rinvio («[…] individua […]») alla disciplina (statuale, federale, provinciale) già esistente ovvero una indicazione («[…] definisce […]») circa la disciplina da adottare da parte di ciascun Ente costitutivo ovvero da parte di uno o due soltanto (ipotesi di decisione condizionata, cfr. oltre art. 6.4) ma anche da parte degli Stati italiano e austriaco o persino del legislatore comunitario (utilizzando lo strumento della raccomandazione, cfr. oltre art. 5.2).

Si ammette dunque potenzialmente l'ammissibilità di un regime giuridico differenziato nell'ordinamento di ciascun Ente costitutivo nei limiti della conseguibilità degli obiettivi comuni allo scopo di assicurare comunque la praticabilità della uniforme (non necessariamente identica) azione di governo, senza peraltro rinunciare del tutto al fine ultimo dell'armonizzazione legislativa. Occorre altresì tener presente che tale metodo consente di valorizzare e dare prospettiva concreta anche al principio del decentramento in tutte quelle situazioni in cui la disciplina interna degli Enti costitutivi sia differenziata circa il coinvolgimento degli enti locali nello svolgimento di talune attività.

Art. 4

Lingua.

Il presente Accordo istitutivo è redatto in italiano e tedesco. Entrambi i testi fanno egualmente fede.

Art. 5

Durata e sospensione.

1. Il presente Accordo è concluso per una durata coincidente con la durata dell'Accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, a partire dall'entrata in vigore di quest'ultimo.

2. Le Parti contraenti possono in ogni momento sospendere, per un determinato periodo e per determinate attività, l'applicazione del presente Accordo.

Commento: La durata di fatto è illimitata ma viene fatta coincidere, in modo del resto dovuto, con la durata dell'Accordo quadro italo-austriaco. Il termine *a quo* è da intendersi a partire dallo scambio delle ratifiche.

La sospensione è da intendersi come atto adottato all'unanimità delle Parti contraenti.

Art. 6

Contenzioso e denuncia.

1. Ogni controversia sorta nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Accordo verrà preliminarmente deferita al Comitato di garanzia previsto dallo Statuto. L'eventuale ricorso contro la decisione del Comitato di garanzia verrà presentato ad un Comitato arbitrale di tre membri nominati *ad hoc* dal Presidente dell'organo di giurisdizione amministrativa operante nel territorio di ciascuna Parte contraente.

2. La denuncia del presente Accordo, presentata a tutte le Parti contraenti, avrà effetto dopo dodici mesi dalla data della presentazione.

Commento: La scelta di affidare in via permanente e ordinaria ad un collegio arbitrale la soluzione delle controversie è consueta in accordi di questo tipo. Il Comitato di Garanzia di cui al successivo Statuto ha oggettivamente una competenza circoscritta a questioni sorte nell'interpretazione dell'Accordo e dello Statuto stesso e comunque rivolta ad un contenzioso di natura fisiologica. Per controversie più forti e idonee a pregiudicare la prosecuzione stessa dell'esperienza di cooperazione transfrontaliera è da suggerire il ricorso ad un organo che si profila come straordinario e *ad hoc*: di qui la scelta del Comitato arbitrale.

In alternativa all'attribuzione della nomina di quest'ultimo ad opera dei Presidenti degli organi di giustizia amministrativa territorialmente competenti si può ipotizzarne l'attribuzione in capo al Ministro per gli affari esteri della Repubblica italiana e al Ministro federale per gli affari esteri della Repubblica d'Austria, mentre il terzo componente verrebbe nominato dai primi due. Anche in questo caso si è optato per una soluzione che non coinvolga i governi degli Stati italiano e austriaco.

STATUTO DELLA REGIONE EUROPEA***

PARTE I
FINALITÀ E PRINCIPI GENERALI.

Art. 1

Finalità e obiettivi.

1. La Regione Europea*** quale organizzazione comune permanente della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento è istituita, in conformità con i principi che ispirano il processo di integrazione europea, al fine del riconoscimento e della valorizzazione della vocazione delle popolazioni alpine di lingua italiana, tedesca e ladina a rinsaldare le ragioni antiche e presenti della convivenza civile entro un ambito territoriale unitario e a riaffermare le comuni identità culturali attraverso la realizzazione di una forma istituzionale integrata equiordinata di promozione, di coordinamento e di esecuzione di azioni di governo volte ad assicurare ai

propri cittadini le condizioni opportune e necessarie per un effettivo sviluppo civile, sociale, economico, ambientale e culturale.

Commento: comma 1: «quale organizzazione comune permanente della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento»: la formulazione precisa che la Regione Europea*** si presenta come un ente strumentale e derivato e in nessun caso costituisce un ordinamento a sé distinto da quello degli Enti costitutivi.

Comma 1: «in conformità con i principi che ispirano il processo di integrazione europea»: si richiama un processo in corso e non già un soggetto specifico (quale la Comunità europea o l'Unione europea) in modo da coinvolgere implicitamente anche l'esperienza del Consiglio d'Europa al quale partecipa anche l'Austria. La formulazione generale (con riferimento ai principi, i quali possono implicare anche il percorso dell'eventuale successiva "integrazione"), del resto, appare congrua anche dopo l'eventuale accesso austriaco nella Comunità europea e-o nell'Unione europea.

Comma 1: «al fine del riconoscimento e della valorizzazione della vocazione delle popolazioni alpine di lingua italiana, tedesca e ladina a rinsaldare le ragioni antiche e presenti della convivenza civile entro un ambito territoriale unitario e a riaffermare le comuni identità culturali»: il fine del riconoscimento e della valorizzazione (che evoca, almeno in senso storico, un effetto ricognitivo più che costitutivo) delle tradizioni culturali comuni delle popolazioni – più che quello del potenziamento delle istituzioni di governo (siano gli Stati o le Province o il *Land*) – viene presentato come quello principale, riferito in primo luogo a ciò che unisce (l'area territoriale alpina) e in secondo luogo a ciò che distingue (senza dividere), ossia la lingua.

Comma 1: «attraverso la realizzazione di una forma istituzionale integrata equiordinata di promozione, di coordinamento e di esecuzione di azioni di governo»: deliberatamente non si parla di "integrazione" – sostantivo suscettibile di interpretazione in chiave antistatuale bensì di "forma integrata" che appare come nozione più riduttiva e di tipo palesemente strumentale, opportunatamente qualificata anche dall'aggettivo "equiordinata".

Tuttavia, si distingue fra azioni di governo indirette (dalla promozione, ossia una politica del "far fare unitario" al coordinamento equiordinato, ossia una politica (di più basso profilo rispetto alla promozione) del coordinare paritariamente e fra eguali ciò che ciascuno fa per proprio conto) e azioni di governo dirette ("esecuzione").

Inoltre, cfr. commento al comma 2 («Per il perseguimento della propria finalità, la Regione Europea***») dove si ammette l'esistenza di una finalità propria della Regione Europea***.

Comma 1: «volte ad assicurare ai cittadini le condizioni per un effettivo sviluppo civile, sociale, economico, ambientale e culturale»: il riferimento analitico, consueto, è alla globalità dello sviluppo che ci si propone ma anche, in sintesi, ai settori e alle materie previste dall'Accordo quadro italo-austriaco.

La formula «assicurare ai cittadini le condizioni per un effettivo sviluppo» implica in primo luogo affermare la centralità dei cittadini come finalizzazione primaria dell'azione di governo; e, in secondo luogo, attraverso il richiamo all'assicurazione delle «condizioni per un effettivo sviluppo» e non dello "sviluppo" *tout court*, pone l'accento sulle condizioni esterne quale obiettivo principale dell'intervento pubblico, senza pregiudizio per le possibilità e le capacità dei cittadini di fare il resto e di fare di più.

2. Per il perseguimento della propria finalità, la Regione Europea***, nell'ambito delle materie definite di interesse generale comune e in conformità con le norme generali vigenti, predispone e realizza propri interventi e promuove il coordinamento equiordinato e l'armonizzazione di interventi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento nei settori nei quali è particolarmente opportuno e necessario che l'azione degli enti pubblici esprima indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e unitari, anche superando le difficoltà legate all'esistenza di una frontiera di Stato.

Commento: comma 2: «Per il perseguimento della propria finalità, l'Euroregione***»: si tratta della propria finalità istitutiva (da qui anche l'uso del singolare), che prescinde dalla titolarità di competenze proprie.

Comma 2: «nell'ambito delle materie definite di interesse comune»: il riferimento è al carattere chiuso e tassativo dell'«oggetto sociale».

Comma 2: «e in conformità con le norme generali vigenti»: la formula è sostitutiva di un richiamo esplicito agli ordinamenti dello Stato italiano e dello Stato austriaco.

Comma 2: «predispone e realizza propri interventi e promuove il coordinamento e l'armonizzazione di altri interventi»: la formula congiunge i due livelli funzionali della Regione Europea***, senza pregiudizio per la titolarità delle competenze degli Enti costitutivi e senza implicazione di necessario trasferimento della stessa alla Regione Europea***.

Comma 2: «nei settori nei quali è particolarmente opportuno e necessario che l'azione degli enti pubblici superi le difficoltà legate all'esistenza di una frontiera di Stato»: il riferimento è svolto a criteri esclusivamente di merito, affidati alla discrezionalità politica degli organi di governo degli Enti costitutivi. La formula non implica il riconoscimento di alcuna competenza propria ed esclusiva della Regione Europea***.

3. La Regione Europea*** è ente pubblico dotato di personalità giuridica. I relativi effetti sono disciplinati secondo le norme generali vigenti.

Commento: cfr. anche art. 1.2 dell'Accordo istitutivo.

Comma 2: l'Accordo potrebbe tacere sul punto, rimettendo la definizione della natura dell'ente a successiva intesa. Si suggerisce nondimeno di qualificare l'ente come di

natura pubblicistica, anche in virtù dei profili della relativa responsabilità, della caratterizzazione dei rapporti giuridici interni – con particolare riguardo ai contratti d'impiego e di distacco del personale dei tre Enti costitutivi –, della sottoposizione al relativo regime di controllo degli atti, della connotazione di politicità degli organi e delle attività svolte, della prospettiva di tutela dei gruppi linguistici.

Si potrebbe prevedere che la personalità giuridica discenda da atto legislativo *ad hoc* della Provincia Autonoma di Bolzano, sede territoriale del Segretariato permanente, con rilievo indiretto nell'ordinamento degli altri due Enti costitutivi.

In tutti i casi è da ritenere che la natura pubblicistica della soggettività dell'ente sia destinata a riferirsi alla specificità dell'ordinamento nel quale i suoi atti devono trovare applicazione e la genericità della formula convenzionale e statutaria tiene conto di questa esigenza.

In ordine alla tutela delle situazioni giuridiche di soggetti terzi, occorre rilevare che questi ultimi mantengono nei confronti della Regione Europea*** tutti i diritti che sono loro riconosciuti nei confronti dell'Ente in nome del quale o in favore del quale essa – qualora operi direttamente – viene ad operare. Può tuttavia essere individuato un meccanismo in virtù del quale, qualora venga accertata la responsabilità dell'Ente in ordine alla violazione del diritto di un terzo, la Regione Europea*** debba integralmente sollevare l'Ente stesso da ogni responsabilità.

4. La Regione Europea*** favorisce altresì la cooperazione transfrontaliera fra Comuni, Comunità montane, Consorzi comunali e provinciali e di Land e comunità locali, in conformità con le leggi. È considerata attività di cooperazione transfrontaliera ogni progetto comune, oggetto di intesa espressa, che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività territoriali.

Commento: La formula «in conformità con le leggi» intende richiamare implicitamente il limite dell'ubicazione «anche se solo in parte, entro la fascia territoriale di 25 km dalla frontiera italiana» contenuto nella legislazione italiana e da intendersi senz'altro applicabile.

5. Il Consiglio di Presidenza della Regione Europea*** organizza periodiche consultazioni con il *Land Voralberg* al fine di promuovere la reciproca conoscenza e l'armonizzazione dei rispettivi indirizzi nelle materie di cui all'art. 4.

Commento: La disposizione si collega alla Deliberazione di Innsbruck del giugno 1993 delle quattro Assemblee legislative concernente la collaborazione interregionale transfrontaliera degli enti locali (punto 1: «si invitano i governi ad elaborare modelli di accordo finalizzati alla creazione di una Regione europea e rapportati alle specifiche caratteristiche giuridico-costituzionali e alle competenze delle Province Autonome di

Bolzano e Trento e del *Land* Tirolo […] e a prevedere possibilità di collaborazione da parte del *Voralberg*»).

Cfr. anche art. 2.2 dell'Accordo istitutivo.

Art. 2

Principio di leale cooperazione e di sussidiarietà.

1. La Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il *Land* Tirolo, la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Europea***, nell'esecuzione del presente Statuto e nell'esercizio delle rispettive funzioni, ispirano la loro azione al principio di leale collaborazione che assicuri l'efficacia e l'efficienza dell'attività di cooperazione nel rispetto delle norme costituzionali e generali vigenti.

2. La Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento ispirano la propria azione di cooperazione nelle materie che il presente Statuto prevede possano venire esercitate attraverso la Regione Europea*** al principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui i criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione prevista non consentano di realizzare gli obiettivi al di fuori delle forme della Regione Europea***, anche con ricorso agli strumenti del decentramento, e qualora gli stessi criteri, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, consentano di realizzarli meglio attraverso le forme della Regione Europea***.

Commento: La norma intende introdurre il principio di sussidiarietà come criterio direttivo del ricorso ad una forma di cooperazione interprovinciale e come simbolo di garanzia contro la creazione di un nuovo "centralismo" sovraprovinciale. In effetti, al di fuori di tale significato simbolico di una linea direttiva e di un metodo di governo, il ricorso al principio di sussidiarietà non ha una propria giustificazione di tipo sistematico in quanto la Regione Europea*** non è dotata né di competenze proprie né tantomeno di competenze di tipo sovraprovinciale.

Paradossalmente, in questo contesto il principio di sussidiarietà incide maggiormente, anche in prospettiva strettamente giuridica, a garanzia di un'interpretazione restrittiva delle attività esperibili attraverso la Regione Europea***. Il principio stesso ritrova una propria logica unitaria con riguardo anche al principio di decentramento.

Art. 3

Lingue ufficiali e lingue di lavoro.

1 Le lingue ufficiali della Regione Europea*** sono l'italiano, il tedesco e il ladino. Le lingue di lavoro degli organi della Regione Europea*** e dei rispettivi atti nonché le lingue degli atti e dei documenti prodotti dal Segretariato generale e dagli organi consultivi sono l'italiano e il tedesco.

2. Un regolamento disciplinerà l'uso delle lingue ufficiali della Regione Europea*** nonché del ladino come lingua di lavoro.

Commento: La distinzione fra lingue ufficiali e lingue di lavoro è preordinata a realizzare una forma di equilibrio fra il rispetto del principio dell'equiordinazione dei tre gruppi linguistici e l'esigenza di economicità.

Art. 4

Settori di attività.

1. La Regione Europea*** esercita le proprie funzioni nelle seguenti materie definite di interesse generale comune:

(a) trasporti e comunicazioni;

(b) distribuzione dell'energia;

(c) tutela dell'ambiente;

(d) attività inerenti ai parchi transfrontalieri;

(e) artigianato e formazione professionale;

(f) igiene e sanità;

(g) cultura, sport e impiego del tempo libero;

(h) protezione civile;

(i) turismo;

(l) problemi posti dai lavoratori transfrontalieri in materia di trasporti, sistemazione, sicurezza sociale, posti di lavoro e disoccupazione;

(m) progetti di attività economiche, promozione commerciale, fiere e mercati;

(n) miglioramento delle strutture agrarie;

(o) infrastrutture sociali;

(p) ricerca scientifica e tecnologica applicata.

2. La Regione Europea***, quando un proprio intervento risulti necessario per il perseguimento di obiettivi nelle materie precedenti, interviene anche in materie direttamente connesse.

3. Altre materie possono essere definite di interesse generale comune in conformità con le norme vigenti.

Commento: La lista è meramente riproduttiva delle materie già previste dall'Accordo quadro italo-austriaco. Il 3° comma fa riferimento, attraverso la consueta formula indiretta «in conformità con le norme vigenti», alla possibilità di cui all'Accordo quadro stesso di un'estensione delle materie attraverso un nuovo accordo fra Italia e Austria.

Il comma 2, tuttavia, introduce una nozione di «materie strumentalmente connesse» che utilizza in forma innovativa il concetto di «poteri strumentali o impliciti» normalmente presente in un contesto di ripartizione *ratione materiae* di competenze fra una pluralità di soggetti. Da questo punto di vista la norma può essere intesa come norma di

apertura, incompatibile con il carattere decisamente tassativo dell'elencazione delle materie. Tale figura, peraltro, può essere considerata come oggettivamente giustificabile, concernendo settori che, individualmente, certamente sfuggono alla competenza della cooperazione transfrontaliera, ma possono invece "dinamicamente" rientrarvi come area risultante dalla sovrapposizione-giustapposizione di materie di sicura attribuzione: ad esempio la materia universitaria risulta dal concorso della competenza in tema di (e) formazione professionale, (g) cultura, (p) ricerca scientifica e tecnologica applicata.

Art. 5

Atti degli organi della Regione Europea***.

1. Gli organi della Regione Europea*** adottano raccomandazioni, decisioni e regolamenti.

Commento: L'individuazione degli atti tipici è indispensabile all'impostazione rigorosa dei profili funzionali della Regione Europea***.

2. Le raccomandazioni sono dirette al raggiungimento di un risultato senza vincolo per il loro destinatario.

Commento: Le raccomandazioni, atti di natura esclusivamente politica, sono rivolte da ciascun organo ad altri organi della Regione Europea***, agli organi dei tre Enti costitutivi, agli organi della Repubblica italiana e della Repubblica d'Austria, nonché dell'Unione europea, ad esempio il Comitato delle Regioni e degli enti locali.

3. Le decisioni del Consiglio di Presidenza e del Consiglio esecutivo determinano l'approvazione dei Programmi d'Intervento della Regione Europea*** e vincolano le amministrazioni pubbliche responsabili della loro esecuzione.

Commento: Le decisioni costituiscono l'atto fondamentale della Regione Europea***.

Esse infatti fungono da atto di approvazione del Programma d'Intervento e in tanto sono vincolanti in quanto corrispondono ad un accordo attraverso il quale si svolge la cooperazione transfrontaliera con effetti giuridici vincolanti in base a quanto previsto dall'Accordo quadro italo-austriaco.

Esse sono limitate alla competenza esclusiva del Consiglio di Presidenza e del Consiglio esecutivo: anche di quest'ultimo soprattutto tenuto conto del fatto che un Programma d'Intervento può richiedere di essere specificato secondo una pluralità di accordi esecutivi anche in tempi successivi rispetto all'avvio del Programma d'Intervento stesso.

4. I regolamenti disciplinano l'organizzazione e il funzionamento degli organi della Regione Europea*** e del Segretariato permanente.

Commento: I regolamenti appaiono chiaramente come atti interni, di disciplina dell'organizzazione e del funzionamento interno dell'ente.

5. Il Consiglio di garanzia formula pareri preventivi ed emana risoluzioni.

Commento: Gli atti del Consiglio di garanzia sono espressione della sua competenza articolata, i pareri preventivi in ordine alla funzione consultiva e le risoluzioni in ordine alla sua funzione arbitrale.

6. La pubblicazione degli atti della Regione Europea*** e i relativi effetti sono disciplinati da un regolamento del Consiglio esecutivo.

Commento: Si può ipotizzare una pubblicazione legale propria della Regione Europea*** ma sembra più realistico utilizzare quelli di ciascun Ente costitutivo, almeno in una prima fase: da qui l'opportunità di rinvio ad atto regolamentare successivo.

Art. 6

Programmi d'Intervento.

1. La Regione Europea***, nelle materie di cui all'art. 4, adotta Programmi d'Intervento attraverso i quali si realizza l'armonizzazione e il coordinamento dell'azione di governo della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento e si esercita l'azione di governo della Regione Europea***.

2. Il Programma d'Intervento della Regione Europea*** esprime l'intesa di settore intercorsa fra la Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento circa la definizione degli indirizzi comuni e unitari nelle materie di cui all'art. 4.

3. Il Programma d'Intervento della Regione Europea*** è vincolante quanto all'individuazione degli obiettivi da conseguire.

Commento: Il Programma d'Intervento costituisce il modello di azione tipico attraverso il quale la Regione Europea*** svolge il proprio ruolo di programmazione ed esercita, tramite l'atto formale della decisione, la funzione deliberativa. Il Programma d'Intervento corrisponde ad un accordo attraverso il quale si svolge, in sede di Regione Europea***, la cooperazione transfrontaliera fra i tre Enti costitutivi con effetti giuridici vincolanti fra gli stessi, secondo quanto previsto dall'Accordo quadro italo-austriaco.

Esso si articola in programmi destinati a realizzare «l'armonizzazione e il coordinamento dell'azione di governo della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del

Land Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento» e in programmi attraverso i quali «si esercita l'azione di governo della Regione Europea***».

La portata vincolante del Programma d'Intervento si rivolge sia agli organi provinciali e di *Land* sia all'apparato amministrativo (della Regione Europea***, provinciale o di *Land*) che gli dà esecuzione.

4. Qualora, per il conseguimento degli obiettivi di un Programma d'Intervento della Regione Europea***, sia necessaria l'emanazione di atti legislativi ovvero l'acquisizione del consenso di altri enti pubblici, gli organi della Regione Europea*** condizionano la propria decisione al perfezionamento, rispettivamente, del procedimento legislativo ovvero dell'accordo di programma.

Commento: Il Programma d'Intervento individua la pluralità degli adempimenti da eseguirsi da parte degli Enti costitutivi per il perseguimento degli obiettivi comuni attraverso le modalità già individuate in prevalenza dal Programma d'Intervento stesso. In ciò la decisione è destinata a distinguersi sempre dalla mera raccomandazione, che pure è atto proprio della Regione Europea*** cfr. anche l'art. 3.4 dell'Accordo istitutivo e relativo commento.

Per quanto concerne l'obbligo di esercizio del potere legislativo degli Enti costitutivi si pone una disciplina specifica: si stabilisce cioè che la decisione che adotta il Programma d'Intervento condizioni la propria efficacia «al perfezionamento del procedimento legislativo», rispettando cioè – del resto, doverosamente – l'autonomia dei rispettivi organi legislativi (salvo attribuire al Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi un compito di agire per il conseguimento degli obiettivi comuni).

Identica disciplina è prevista per l'utilizzazione della figura dell'accordo di programma all'interno di ciascuno degli ordinamenti degli Enti costitutivi per rispetto di tutte quelle situazioni nelle quali soggetti degli accordi di programma siano, ad esempio, i comuni o altri enti locali, dei quali occorre rispettare l'autonomia di giudizio (il principio del decentramento risulta essere, fra l'altro, in base all'art. 1.2 dello Statuto, uno dei principi generali della Regione Europea***).

In entrambi i casi, si è dunque preferito che gli organi di indirizzo adottino una decisione condizionata anziché condizionare l'adozione della decisione in modo da accentuare, entro determinati margini di flessibilità necessari per dare concretezza al riconoscimento dell'autonomia dei consigli legislativi e degli enti locali, la capacità programmatica e di governo degli organi della Regione Europea***. Occorre osservare che tale schema viene adottato per rafforzare la decisione, la quale, ancorché condizionata, è tuttavia già formalmente deliberata. Il Consiglio di Presidenza (o il Consiglio esecutivo), che hanno adottato la decisione e in particolare il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi si fanno garanti del seguito, rispettivamente legislativo ed esecutivo, della decisione stessa. L'eventuale inadempimento può dar luogo all'intervento del Consiglio di garanzia.

Per quanto concerne invece l'obbligo dell'esercizio del potere amministrativo, il modello prefigurato del Programma d'Intervento – nella prospettiva del primo livello funzionale – consente di collegare le modalità di perseguimento del medesimo obiettivo attraverso una pluralità di opzioni procedimentali e strumentali conseguenti alla diversità dei tre ordinamenti infrastatuali interessati. Del resto, anche nella prospettiva del secondo livello funzionale, in cui la responsabilità dell'esecuzione del Programma d'Intervento viene prioritariamente affidata o delegata ad una struttura della Regione Europea*** (il Segretariato permanente ovvero un ufficio *ad hoc*), la diversità dei tre ordinamenti infrastatuali interessati farebbe sì che convenga ipotizzare un analogo ricorso ad una pluralità di opzioni procedimentali e strumentali.

Art. 7

Bilancio.

1. Le entrate della Regione Europea*** sono costituite dalle quote annuali di adesione deliberate ogni triennio dal Consiglio di Presidenza, che costituiscono il fondo di dotazione, dalle quote di partecipazione ai Programmi d'Intervento versati dalla Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, dal *Land* Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento secondo criteri determinati dalla decisione che adotta ciascun Programma d'Intervento, nonché dai contributi pubblici e privati provenienti a qualsiasi titolo.

2. Il fondo di dotazione della Regione Europea*** è preordinato, in conformità con un regolamento finanziario adottato dal Consiglio di Presidenza, al funzionamento del Segretariato Generale.

3. Le spese di partecipazione della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, dal *Land* Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento all'attività istituzionale degli organi della Regione Europea*** sono imputate ai rispettivi bilanci, in conformità con un regolamento finanziario adottato dal Consiglio di Presidenza.

4. Ciascun Programma d'Intervento è dotato di un proprio bilancio di gestione.

5. Il Consiglio di Presidenza può deliberare l'istituzione di un fondo permanente di rotazione che, in ragione della preminenza dell'interesse della Regione Europea*** alla realizzazione di un Programma d'Intervento, può essere utilizzato per integrare nel corrispondente bilancio di gestione le quote di partecipazione versate dalla Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, dal *Land* Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento.

Commento: Il bilancio in senso stretto della Regione Europea*** si articola in un capitolo obbligatorio e necessario (un fondo di dotazione) ed uno facoltativo e dunque eventuale (un fondo di rotazione). Il bilancio in senso allargato ricomprende anche il bilancio di gestione di ciascun Programma d'Intervento.

Quanto al primo, ossia il fondo permanente di dotazione della Regione Europea***, le relative entrate sono costituite dal versamento di una quota associativa annuale versata dai tre Enti costitutivi e determinata per un periodo più lungo (ad esempio non inferiore

a tre anni) in modo da non superare un tetto di spesa fissato per il funzionamento istituzionale dell'apparato amministrativo della Regione Europea***. Lo Statuto tace sui criteri di determinazione della quota associativa annuale e pertanto di ripartizione delle spese comuni di funzionamento, limitate peraltro al Segretariato Generale. Nel silenzio, la ripartizione può essere eguale o meno, indicata in termini assoluti ovvero relativi in ragione di un determinato parametro (ad esempio il prodotto interno lordo): si rinvia in materia ad apposito regolamento finanziario.

Ciascun Programma d'Intervento è invece destinato ad avere un bilancio proprio, risultante da conferimenti dei tre Enti costitutivi, negoziati e determinati di volta in volta in ragione di criteri rigidi (quale ad esempio il prodotto interno lordo) o meno, tenuto anche conto del costo risultante dal coinvolgimento delle strutture degli Enti (personale, materiali, investimenti, etc.); nonché da finanziamenti *ad hoc* anche esterni (provenienti da privati, da contributi pubblici, da fondi comunitari, etc.).

Si ipotizza inoltre, ma in via solo eventuale e pertanto facoltativa, la creazione di un fondo di rotazione, attraverso il quale la Regione Europea*** possa intervenire per sostenere e incentivare la formulazione di taluni Programmi d'Intervento che rientrano in una propria prospettiva prioritaria di intervento a titolo di cooperazione transfrontaliera ed altresì per compensare l'eventuale minor interesse di uno dei tre Enti costitutivi.

Anche il modello di schema di bilancio risulta di conseguenza strutturato in modo da corrispondere ai due livelli funzionali della Regione Europea*** delineati dallo Statuto: all'interno dei settori di attività di cui all'art. 4, il Consiglio di Presidenza individua ambiti di intervento da realizzare in prevalenza attraverso il primo livello funzionale (di tipo, cioè, coordinato e indiretto) e pertanto attraverso il coinvolgimento immediato e prioritario, anche dal punto di vista della relativa spesa, dei tre Enti costitutivi; e ambiti di intervento da realizzare attraverso il secondo livello funzionale (di tipo, cioè, rispondente ad un interesse euroregionale unitario, da cofinanziare).

Art. 8

Spese di traduzione.

Le spese di traduzione degli atti e dei documenti nelle e dalle lingue ufficiali e di lavoro della Regione Europea*** sono a carico del bilancio del Segretariato generale.

Commento: Si ritiene opportuno evidenziare l'interesse istituzionale proprio della Regione Europea*** al multilinguismo ufficiale e operativo attraverso il quale si realizza il rispetto e la protezione delle sue componenti linguistiche.

PARTE II
ORGANIZZAZIONE.

Art. 9
Organi della Regione Europea***.
Sono organi della Regione Europea***:
Il Consiglio di Presidenza;
Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi;
Il Consiglio esecutivo;
Il Consiglio di garanzia.

Art. 10
Il Consiglio di Presidenza.

1. Il Consiglio di Presidenza è composto dal Presidente della Giunta provinciale di Bolzano-Alto Adige, dal **Landeshauptmann** del Tirolo e dal Presidente della Giunta provinciale di Trento.

2. La Presidenza del Consiglio di Presidenza è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di ciascuno dei suoi membri, secondo il seguente ordine: Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, *Land* Tirolo, Provincia Autonoma di Trento.

3. Il Presidente pro tempore del Consiglio di Presidenza ha la rappresentanza della Regione Europea*** e dirige l'attività del Segretariato permanente.

4. Il Consiglio di Presidenza si riunisce almeno una volta l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

5. Il Consiglio di Presidenza delibera all'unanimità.

6. Il Consiglio di Presidenza adotta un proprio regolamento interno.

Commento: La composizione paritaria e il metodo dell'unanimità delle decisioni conforma il Consiglio di Presidenza, ma anche gli altri organi di indirizzo (Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi e Consiglio esecutivo), alla garanzia della "sovranità" di ciascun Ente costitutivo.

La ragione della differenziazione fra Consiglio di Presidenza e Consiglio esecutivo (cfr. oltre art. 12) risiede essenzialmente nel contemperamento della duplice esigenza di assicurare alla Regione Europea*** l'intervento diretto, simbolico e solenne (ma selettivo) degli organi di vertice di ciascuno dei tre Enti costitutivi (i Presidenti di Giunta) ma anche l'impegno altrettanto diretto e qualificato dei responsabili politico-amministrativi (gli Assessori) di ciascun settore d'intervento comune.

La specificazione dell'ordine di rotazione nella titolarità dei tre organi di indirizzo, a rigore non necessaria, dimostra peraltro la volontà di realizzare, al di là della rotazione stessa, uno schema preordinato in realtà soprattutto alla collaborazione e alla formazione di un metodo di lavoro comune e di prospettiva di integrazione.

Art. 11

Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi.

1. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi è composto dai Presidenti dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

2. La Presidenza del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di ciascuno dei suoi membri, secondo il seguente ordine: Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, *Land* Tirolo.

3. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi si riunisce almeno una volta l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente ovvero, con iniziativa congiunta, da parte di almeno un quarto dei membri di ciascuno dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

4. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi promuove, ogni due anni, la riunione congiunta dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

5. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi convoca periodicamente la riunione congiunta dei presidenti delle commissioni consiliari permanenti dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento per l'esame delle attività del Consiglio di Presidenza e del Consiglio esecutivo della Regione Europea***.

6. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi promuove le opportune iniziative per assicurare la partecipazione dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento alla definizione e al controllo dell'esecuzione dei Programmi d'Intervento della Regione Europea***.

7. Il Presidente del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi trasmette al Presidente del Consiglio di Presidenza della Regione Europea*** ovvero, anche singolarmente, al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano-Alto Adige, al *Landeshauptmann* del Tirolo e al Presidente della Giunta provinciale di Trento, le interrogazioni con richiesta di risposta scritta che almeno cinque membri dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, dei quali non più di due appartenenti alla medesima Assemblea, presentino congiuntamente.

8. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi predispone le opportune iniziative istruttorie per l'armonizzazione della legislazione della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, con particolare riguardo per quanto concerne i Programmi d'Intervento, nonché per il coordinamento dei regolamenti consiliari delle rispettive Consigli legislativi.

9. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi delibera all'unanimità.

10. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi adotta un proprio regolamento interno.

Commento: Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi svolge un ruolo preordinato a garantire con continuità forme istituzionali di partecipazione e di controllo diretto sull'attività dell'esecutivo della Regione Europea***, soprattutto attraverso la riunione periodica dei presidenti delle commissioni permanenti dei tre Consigli legislativi e anche attraverso la riunione congiunta, ogni due anni, secondo la prassi già seguita, dei tre Consigli legislativi.

Un altro significativo ruolo del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi è da ravvisare nell'impiego, suo tramite, di istituti volti alla formazione di una cultura politica e istituzionale comune e, in prospettiva, omogenea, nonché alla collaborazione fra forze politiche: in tal senso, ad esempio, opera l'istituto della richiesta congiunta di convocazione del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi stesso da parte di almeno un quarto dei membri di ciascuno dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento; nonché la trasmissione di interrogazioni congiunte di almeno cinque consiglieri dei quali non più di due appartenenti alla medesima Assemblea.

L'istituto delle interrogazioni congiunte ed incrociate di più consiglieri rivolte non solo agli organi esecutivi della Regione Europea*** ma anche agli organi esecutivi di ciascuno dei tre Enti costitutivi – istituto del tutto impraticabile al di fuori dello schema qui disegnato – costituisce un indice significativo, fra l'altro, del riconoscimento dell'interesse al corretto perseguimento degli obiettivi della Regione Europea*** stessa anche all'interno dei tre Enti costitutivi, determinando il superamento del tradizionale principio del divieto di ingerenza negli affari politici interni di un altro ordinamento.

Art. 12

Il Consiglio esecutivo.

1. Il Consiglio esecutivo è composto dai membri della Giunta provinciale di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo, della Provincia Autonoma di Trento competenti per materia a trattare e deliberare sull'ordine del giorno.

2. La Presidenza del Consiglio esecutivo è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, dall'Assessore della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento competente per materia, secondo il seguente ordine: *Land* Tirolo, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano.

3. Il Consiglio esecutivo si riunisce almeno tre volte l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

4. Il Consiglio esecutivo delibera all'unanimità.

5. Il Consiglio esecutivo adotta un proprio regolamento interno.

6. Il regolamento interno del Consiglio esecutivo determina le modalità organizzative e di funzionamento delle riunioni preparatorie, istruttorie e di verifica dell'esecuzione delle proprie delibere alle quali partecipano i dirigenti generali e i dirigenti delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, i dirigenti generali e dirigenti del Segretariato generale, nonché altri funzionari ed esperti esterni.

Commento: È da intendersi che sia soprattutto il Consiglio esecutivo, anche nella sua composizione a livello di dirigenti generali e dirigenti – in stretto coordinamento con il Segretariato Generale – a rappresentare il fulcro operativo dei Programmi d'Intervento e pertanto dell'attività della Regione Europea***.

Art. 13

Il Consiglio di garanzia.

1. Il Consiglio di garanzia è composto di tre membri, nominati per un periodo di tre anni, rinnovabile, dal Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi, su proposta del Consiglio di Presidenza, scelti fra magistrati, docenti universitari di discipline giuridiche e avvocati che operano nell'ambito territoriale della Regione Europea***.

2. Il Consiglio di garanzia esprime pareri preventivi, dietro richiesta degli organi della Regione Europea***, su tutti i profili giuridici delle attività della Regione Europea*** stessa.

3. Il Consiglio di garanzia emana altresì risoluzioni vincolanti, dietro richiesta degli organi della Regione Europea***, su questioni fondate sull'interpretazione del presente Statuto e dell'Accordo istitutivo della Regione Europea***.

4. Il Consiglio di garanzia adotta un proprio regolamento interno.

Commento: Il Consiglio di garanzia costituisce sia un organo di consulenza specialistica, nel settore giuridico, del Consiglio di Presidenza, del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi e del Consiglio esecutivo, sia un organo di garanzia in senso proprio, con funzioni interpretative e arbitrali vincolanti di risoluzione delle controversie sorte nell'ambito dell'Accordo istitutivo (salvo ricorso successivo ad altra struttura arbitrale *ad hoc*, per la quale si rinvia all'art. 5.1 dell'Accordo istitutivo) e dello Statuto.

In proposito occorre notare che, insieme al Segretariato Generale, anche il Consiglio di garanzia, proprio in ragione della funzione svolta, risulta sottratto alla logica della rappresentanza equiordinata dei tre Enti costitutivi.

Lo Statuto non specifica il metodo di deliberazione (a maggioranza ovvero all'unanimità) del Consiglio di garanzia, rinviandone la determinazione al regolamento.

Art. 14

Il Segretariato Generale.

1. Il Segretariato Generale è l'organizzazione esecutiva permanente della Regione Europea***, cura la preparazione dei lavori degli organi, predispone l'attività istruttoria tecnica e amministrativa finalizzata alla definizione dei Programmi d'Intervento e sovrintende, direttamente o avvalendosi delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, alla loro realizzazione.

2. Il Segretario Generale è coadiuvato da due Vice-Segretari Generali ai quali viene delegato l'esercizio delle funzioni per settori determinati.

3. Il Segretario Generale e i due Vice-Segretari Generali vengono nominati dal Consiglio di Presidenza per un periodo di sei anni, rinnovabile.

4. Il Segretario Generale e i due Vice-Segretari Generali partecipano alle riunioni del Consiglio di Presidenza, del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi e del Consiglio esecutivo, di cui curano la verbalizzazione.

5. La sede permanente centrale del Segretariato generale è stabilita nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige.

6. Il personale del Segretariato Generale è assunto con contratto ovvero è comandato da parte delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

7. Il Segretario Generale, in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio esecutivo e d'intesa con i Vice-Segretari Generali, provvede ad istituire un Ufficio per il controllo di gestione quale strumento permanente di analisi, valutazione e proposta sull'utilizzazione delle risorse secondo criteri di efficacia, efficienza e economicità.

8. Il Consiglio di Presidenza adotta il regolamento interno del Segretariato Generale.

Commento: Anche il Segretariato Generale, come il Consiglio di garanzia, sfugge alla logica della rappresentanza equiordinata dei tre Enti costitutivi, a rafforzamento del principio di imparzialità dell'attività dell'amministrazione della Regione Europea***.

Si suggerisce il suo insediamento stabile nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige per contemperare l'esigenza di economicità nella predisposizione logistica dell'organizzazione centrale e l'esigenza di centralità territoriale della stessa.

Al fine di evitare un'identificazione fra l'organizzazione della Regione Europea*** e quella della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige e realizzare una situazione di equidistanza rispetto a ciascuno dei tre Enti costitutivi si potrebbe suggerire l'insediamento in una località diversa dalla città di Bolzano.

L'insediamento stabile del Segretariato Generale potrebbe altresì agevolare pragmaticamente la concentrazione non solo territoriale ma anche di imputazione giuridica di una pluralità di rapporti: la disposizione è infatti da raccordare con la prospettiva di una derivazione della personalità giuridica di diritto pubblico della Regione Europea*** da un atto imputabile alla Provincia Autonoma di Bolzano.

L'organizzazione del Segretariato Generale, la capacità e la dedizione personale del Segretario Generale e dei due Vice-Segretari, nonché la rispettiva propensione al coordinamento, sono destinate a svolgere un ruolo insostituibile nell'avvio della Regione Europea***, anche come conseguenza del suo fungere da struttura servente di tutti gli organi. Purtuttavia, anche al fine di evitare ogni forma di degenerazione burocratica dell'organizzazione e di centralizzazione dirigistica dell'intera esperienza di cooperazione transfrontaliera, nonché di consentire la necessaria flessibilità direttiva di ciascun Programma d'Intervento, il Segretariato Generale non costituisce necessariamente l'unica struttura di direzione esecutiva nell'ambito della Regione Europea***: ciascun Programma d'Intervento può infatti individuare l'ufficio *ad hoc* preordinato alla sua esecuzione (un ente distinto, anche di natura privatistica, quale ad esempio un consorzio o una società per azioni, ovvero anche un ufficio di uno dei tre Enti costitutivi).

Art. 15

Comitati consultivi.

1. Il Segretario Generale può, d'intesa con il Presidente *pro tempore* del Consiglio esecutivo, istituire comitati consultivi per l'acquisizione di pareri tecnici sulle materie che sono o possono essere oggetto di Programmi d'Intervento.

2. Il Consiglio esecutivo adotta il regolamento che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dei comitati consultivi.

Commento: I Comitati consultivi – a titolo esemplificativo si può pensare ad una Consulta dell'economia e del lavoro, ovvero del lavoro e della formazione, ovvero per l'università e la ricerca tecnologica applicata – hanno una ragion d'essere istituzionale nell'attività consultiva di settore che sono in grado di prestare ma si giustificano altresì quale sede di collaborazione e di formazione di una prospettiva comune fra gli operatori dei tre Enti costitutivi.

Lo Statuto non specifica se debba trattarsi di comitati permanenti o meno: esigenze di economicità suggeriscono di scegliere comitati *ad hoc*, esigenze funzionali suggeriscono invece comitati permanenti. Può ritenersi preferibile avere una struttura flessibile, in grado di adattarsi fra l'altro ai ritmi di avvio dei Programmi d'Intervento settoriali.

Art. 16

Informazione e partecipazione dei cittadini.

1. Il Segretariato Generale, in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentito il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi, assicura la più ampia informazione sull'organizzazione e sul funzionamento della Regione Europea***.

2. Il Segretariato Generale, in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentito il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi, organizza

udienze conoscitive pubbliche sulla progettazione e sull'attuazione dei Programmi d'Intervento.

Commento: La garanzia dell'informazione pubblica e della partecipazione dei cittadini ha, sotto il profilo culturale e politico, un grande significato di edificazione di un contesto sociale omogeneo e unitario, anche in parte integrativo, accanto ai comitati consultivi tecnici, delle forme di controllo consiliare, e complementare rispetto alla connotazione amministrativa della cooperazione transfrontaliera e della conseguente prevalente attribuzione funzionale in capo agli organi esecutivi.

L'udienza pubblica conoscitiva, o istruttoria, sembra essere uno strumento idoneo a conseguire istanze di partecipazione di cittadini e associazioni.

Art. 17

Trasparenza e diritto di accesso.

Chiunque vi abbia interesse può esercitare, in base a un regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentito il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi, e in conformità con le norme vigenti nella Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi presso il Segretariato Generale.

Commento: La disposizione, oltre ad un valore generale di tutela della trasparenza – che integra altresì l'istanza della partecipazione –, rappresenta uno strumento di tutela di posizione giuridiche soggettive interessate dai Programmi d'Intervento ovvero dal funzionamento dell'apparato amministrativo della Regione Europea***.

Il riferimento alle norme vigenti nella Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige è fatto nel duplice presupposto della discendenza della soggettività giuridica della Regione Europea*** da atto di quest'ultima e dell'insediamento stabile del Segretariato generale nel suo territorio.

3. Modifiche concordate al termine della riunione del gruppo di lavoro giuridico (1995)

AVVERTENZA:

Nel corso della riunione, i tre giuristi hanno concordemente introdotto nel testo originario una serie di correzioni e integrazioni.

In alcuni casi, che vengono segnalati qui di seguito, hanno tuttavia rilevato che la pluralità di soluzioni tecniche disponibili presenta una accentuata valenza politica e ritengono che la scelta finale sia di competenza, più che della Tavola Rotonda, dei tre Governi.

Problemi politici:

1. OPPORTUNITÀ DI UN PREAMBOLO

Nell'attuale testo dell'Accordo manca un Preambolo, sede naturale di esternazione della volontà politica e ideale delle Parti contraenti di un accordo internazionale ovvero di una costituzione statale. È contenuto invece un riferimento articolato ad una pluralità di atti normativi e, in misura minore, politici (con valore di dichiarazione e raccomandazione) idonei peraltro ad orientare e vincolare l'interprete. La previsione di un Preambolo ha una più solenne portata politica, l'attuale richiamo ha un più consistente significato giuridico. Si tratta di operare una scelta.

2. MODELLO DI EUREGIO E CONTENZIOSO CON I GOVERNI NAZIONALI (Art. 1 Istituzione della Euregio Tirolo).

Posto che la Euregio Tirolo viene legittimamente istituita come ente pubblico di diritto interno nell'ambito di ciascuno dei tre ordinamenti autonomi con rispettivo atto legislativo, ci si deve far carico del fatto che l'accordo quadro italo-austriaco sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali non prevede (a differenza di altri accordi quadro interstatali, quale, ad esempio (fra altri), la Convenzione BENELUX), l'istituzione di un organismo pubblico, dotato di personalità giuridica e fornito di poteri regolamentari e amministrativi.

Di conseguenza, l'attribuzione alla Euregio Tirolo di funzioni e finalità proprie, distinte da quelle dei tre Enti costituenti, risulta problematica non solo sotto il profilo della conformità costituzionale (tanto nell'ordinamento austriaco quanto in quello italiano) ma anche sotto il profilo della praticabilità politica in rapporto ai rispettivi governi nazionali.

Il testo originario contiene alcune formulazioni deliberatamente ambigue, idonee nel loro complesso a prefigurare (a) uno schema istituzionale e procedurale sostanzialmente conforme ai parametri di legittimità ma (b) già aperto a dinamiche di sviluppo in senso unitario euroregionale che si potrebbero di fatto produrre con gradualità sino a (c) sperimentare e far maturare soluzioni che nel tempo medio-lungo potrebbero condurre (d) ad una formalizzazione sul piano della revisione delle due costituzioni nazionali.

L'ambiguità potrebbe essere superata con una disposizione che precisi espressamente che la Euregio Tirolo non ha competenze distinte da quelle dei tre Enti costituenti (principio delle competenze di attribuzione) sì che quando si parla di funzioni e finalità proprie della Euregio Tirolo s'intende che esse non sono distinte da quelle dei tre Enti costituenti (e pertanto non sono in realtà «proprie della Euregio Tirolo» bensì sono «proprie dei tre Enti costituenti», i quali agiscono nel quadro della Euregio Tirolo). In realtà il concetto, (almeno implicitamente) è già espresso nell'art. 1.1 (Finalità e obiettivi della Euregio Tirolo: «La Euregio Tirolo quale organizzazione comune permanente della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento […]»).

Le alternative di fondo che si presentano attualmente sono (1) se mantenere quella ambiguità (soluzione massima possibile) che comporta anche il massimo rischio di eventuale contenzioso con i governi nazionali ovvero (2) se introdurre espressamente il principio delle competenze di attribuzione ovvero (3) se eliminare l'ambiguità adottando una soluzione di più basso profilo unitario – attribuendo sistematicamente ai tre Enti costituenti ciò che è loro – e corrispondentemente riducendo il potenziale conflitto con i governi nazionali.

Nella presente formulazione si è optato per quest'ultima alternativa (N. 3: soluzione minima e minimo rischio).

Sulle alternative cfr. in particolare Artt. 1.2, 1.4, 2.1, 2.2, 4.1, 4.2,6.1, 7.5 dello Statuto (nuova versione).

3. VORALBERG (Art. 2 Accordo e art. 1.5 Statuto)

Si suggerisce di mantenere comunque un riferimento di apertura al *Voralberg*.

4. LADINO (Art. 4 Accordo)

È parso opportuno che, se il ladino è lingua ufficiale della Euregio Tirolo (cfr. Art. 3 dello Statuto), l'Accordo venga redatto anche in ladino. Quest'ultima lingua non può peraltro fare fede nei rapporti di diritto internazionale.

Si tratta di anticipare una regolamentazione del ladino come lingua di lavoro della Euregio Tirolo (cfr. Art. 3 dello Statuto), soprattutto con riguardo all'esperienza della Provincia Autonoma di Bolzano e della Regione, per verificare la portata dell'attuale art. 3 dello Statuto.

5. EQUIORDINAZIONE DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI (Art. 5 Contenzioso).

La competenza a risolvere le controversie che potrebbero sorgere nell'interpretazione e nell'applicazione dell'Accordo e dello Statuto viene sottratta al Comitato di garanzia permanente (neutrale) e viene attribuita in prima istanza al Consiglio, espressione del potere politico dei tre Enti costituenti, e solo in seconda istanza ad un Comitato arbitrale (neutrale), secondo la prassi delle relazioni internazionali.

Qualora la controversia coinvolga (ad esempio quanto all'iniziativa del contenzioso) l'Assemblea o il Segretario Generale (che, al pari del Consiglio, sono organi della Euregio Tirolo), l'eventuale rimessione della soluzione della controversia al Comitato arbitrale dipende dalla volontà del Consiglio oppure dalla volontà degli altri organi?

La questione è rilevante in quanto ne consegue o meno un modello di equiordinazione degli organi dell'Euregio (vantaggio di presentabilità ma eventuale svantaggio operativo).

6. REVISIONE

Attualmente manca qualsivoglia riferimento alle procedure di revisione (modifica e integrazione) dell'Accordo e dello Statuto. Nel silenzio, è da intendersi che viene richiesta la stessa procedura seguita per la sua conclusione iniziale e pertanto il consenso unanime delle Parti contraenti, ciò che costituisce per ciascuna la massima garanzia. È da prevedere una forma semplificata per la revisione?

7. COMPOSIZIONE DELL'ASSEMBLEA

La nuova composizione dell'organo è di organo rappresentativo di secondo grado dei Consigli dei tre Enti costitutivi.

Si raccomanda una presenza di 21/45 membri.

Quanto ai criteri, si sono prospettate le seguenti soluzioni:

1. Elezione da parte di ciascuno dei Consigli;
2. Nomina da parte dei rispettivi Presidenti;
3. Nomina di alcuni membri da parte dei rispettivi Presidenti + una quota di membri cooptata in ragione dell'interesse e dell'impegno nella cooperazione transfrontaliera;
4. Designazione automatica dei membri dei rispettivi Uffici di Presidenza (che già esprimono un equilibrio fra le diverse componenti);
5. Designazione automatica dei membri dei rispettivi Uffici di Presidenza (che già esprimono un equilibrio fra le diverse componenti) salvo prevedere, a causa dell'impegno dei membri, altrettanti membri supplenti;
6. Designazione automatica dei presidenti delle commissioni permanenti (salvo prevedere, a causa dell'impegno dei membri, altrettanti membri supplenti).

8. DENOMINAZIONE DELL'ASSEMBLEA

Vi sono incertezze sulla denominazione: si suggerisce "Assemblea", "Assemblea Interregionale", "Assemblea transfrontaliera", ovvero un nome di fantasia del tipo "Assemblea Alpina o delle Alpi".

9. CRITERI PER LA ROTAZIONE NELLE PRESIDENZE

Si pone un problema di individuazione dei criteri per prefigurare la rotazione nell'assunzione delle Presidenze:

Nello schema attuale si ha:

Primo anno:

- Consiglio: Tirolo, Trentino, Alto Adige-*Südtirol*.
- Assemblea: Trentino, Alto Adige-*Südtirol*, Tirolo.

Secondo anno:

- Consiglio: Trentino, Alto Adige-*Südtirol*, Tirolo.
- Assemblea: Alto Adige-*Südtirol*, Tirolo, Trentino.

N.B: il Tirolo non ha alcuna Presidenza.

Terzo anno:

- Consiglio: Alto Adige-*Südtirol*, Tirolo, Trentino.
- Assemblea: Tirolo, Trentino, Alto Adige-*Südtirol*.

Per comodità, si riporta il testo degli articoli:

Art. 10.3 IL CONSIGLIO:
La Presidenza del Consiglio di Presidenza è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di ciascuno dei suoi membri, secondo il seguente ordine: *Land* Tirolo, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*.

Art. 11.2. L'ASSEMBLEA:
La Presidenza dell'Assemblea è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di un Consigliere eletto dai membri dell'Assemblea, secondo il seguente ordine: Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, *Land* Tirolo. Con le stesse modalità vengono eletti due Vice-Presidenti.

È stato suggerito di realizzare una rotazione unica per le due Presidenze cui consegue che in ciascun anno le due Presidenze sono attribuite a ciascuno dei tre Enti costituenti (secondo il modello del Consiglio dell'Unione europea).

N.B. Le modifiche integrative sono in grassetto. Le modifiche abrogative sono barrate (barrate).

Progetto di ACCORDO ISTITUTIVO E DI STATUTO DELLA EUREGIO TIROLO.

ACCORDO ISTITUTIVO

Il Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*,

Il Presidente del Land Tirolo,

Il Presidente della Provincia Autonoma di Trento

Visto l'Accordo italo-austriaco del 5 settembre 1946,

Vista la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980,

Vista la legge 19 novembre 1984, n. 948 della Repubblica italiana, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Convenzione,

Vista la legge federale *** della Repubblica d'Austria ***, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Convenzione,

Vista la Carta europea dell'autonomia locale, adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985,

Vista la Risoluzione sulla politica regionale della Comunità Europea e il ruolo delle Regioni e l'allegata Carta comunitaria della regionalizzazione, adottate dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988,

Vista la legge 30 dicembre 1989, n. 439 della Repubblica italiana contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Carta,

Vista la legge federale *** della Repubblica d'Austria *** contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della predetta Carta,

Vista la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie, adottata a Strasburgo il 5 novembre 1992,

Visto l'Accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, adottato a Vienna il 27 gennaio 1993,

Vista la legge 8 marzo 1995, n. 76 della Repubblica italiana, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del predetto Accordo quadro,

Vista la legge federale 421 del 1995 della Repubblica d'Austria, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del predetto Accordo quadro,

[Qualora venga concluso il Protocollo aggiuntivo, ancorché, non ratificato da Austria e Italia, se ne farebbe menzione],

hanno convenuto quanto segue:

Art. 1

Istituzione della Euregio Tirolo

1. È istituita la Euregio Tirolo, i cui settori d'intervento, le finalità, l'organizzazione e il funzionamento sono disciplinati dall'allegato Statuto che forma parte integrante del presente Accordo.

2. La Euregio Tirolo è ente pubblico dotato di personalità giuridica. A tale scopo le Province Autonome di Trento e Bolzano-*Südtirol* e il *Land* Tirolo, per quanto di propria competenza, adottano i rispettivi atti necessari. I relativi effetti sono disciplinati secondo le rispettive norme generali vigenti.

Art. 2

Parti contraenti

1. Il presente Accordo è concluso dalla Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* dal *Land* Tirolo, dalla Provincia Autonoma di Trento, in seguito chiamate Parti contraenti.

2. Successivamente all'entrata in vigore del presente Accordo, il *Land Voralberg* potrà, con il consenso unanime delle Parti contraenti, accedere nell'Accordo stesso quale Parte contraente in condizione di parità-

Art. 3

Ordinamenti giuridici e responsabilità

1. Il presente Accordo, l'allegato Statuto, ogni successiva intesa esecutiva e ogni atto volto a dare attuazione alle rispettive disposizioni, nonché l'inizio di trattative e la conclusione di ulteriori intese fra le Parti contraenti avvengono nell'osservanza delle disposizioni dell'ordinamento interno della Repubblica italiana e della Repubblica d'Austria.

2. Il presente Accordo, l'allegato Statuto e ogni successiva intesa volta a dare esecuzione alle rispettive disposizioni ovvero volta ad estendere la cooperazione fra le Parti contraenti possono impegnare esclusivamente la responsabilità delle Parti contraenti stesse e non possono far sorgere, in forma diretta o indiretta, oneri finanziari a carico del bilancio statale per la Repubblica italiana e di quello federale della Repubblica d'Austria.

3. Il presente Accordo, l'allegato Statuto e ogni successiva intesa volta a dare esecuzione alle rispettive disposizioni ovvero volta ad estendere la cooperazione fra le Parti contraenti non potranno essere interpretati come suscettibili di pregiudicare la validità degli accordi e delle intese di cooperazione già esistenti fra la Repubblica italiana e la Repubblica austriaca.

4. Ogni successiva intesa volta a dare esecuzione alle disposizioni del presente Accordo e dell'allegato Statuto individua e definisce le norme applicabili alle rispettive attività attuative in ragione * dell'ordinamento entro il quale si producono gli effetti giuridici.

*del territorio entro il quale ne discendono gli effetti giuridici e in modo da garantire, nonostante l'eventuale differenziazione, il conseguimento degli obiettivi comuni.

Art. 4

Lingua.

Il presente Accordo istitutivo è redatto in italiano, tedesco e ladino. Fanno egualmente fede i testi in italiano e tedesco.

Art. 5

Contenzioso

1. Ogni controversia giuridica sorta nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Accordo e sollevata da una delle Parti contraenti o da uno degli organi della Euregio Tirolo verrà deferita al Consiglio. Qualora, trascorso un periodo non superiore a tre mesi, il Consiglio non abbia individuato la soluzione, la controversia verrà deferita ad un Comitato arbitrale di tre membri nominati ad hoc* dal Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* dal Presidente del *Land* Tirolo e dal Presidente della Provincia Autonoma di Trento.

ALTERNATIVA: Qualora, trascorso un periodo non superiore a tre mesi, il Consiglio non abbia individuato la soluzione **con soddisfazione per la Parte contraente o l'organo che l'ha sollevata**, la controversia verrà deferita ad un Comitato arbitrale di tre membri nominati *ad hoc* *dal Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* dal Presidente del *Land* Tirolo e dal Presidente della Provincia Autonoma di Trento.

2. La soluzione presentata dal Comitato arbitrale è vincolante e inappellabile.

*dell'organo di giurisdizione amministrativa operante nel territorio di ciascuna Parte contraente.

1. Ogni controversia sorta nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Accordo verrà preliminarmente deferita al Consiglio di garanzia previsto dallo Statuto. L'eventuale ricorso contro la decisione del Consiglio di garanzia verrà presentato ad un Comitato arbitrale di tre membri nominati *ad hoc* dal Presidente dell'organo di giurisdizione amministrativa operante nel territorio di ciascuna Parte contraente.

1. Ogni controversia sorta nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Accordo verrà deferita ad un Comitato arbitrale di tre membri nominati ad hoc dal Presidente dell'organo di giurisdizione amministrativa operante nel territorio di ciascuna Parte contraente.

Art. 6

Durata, sospensione e denuncia

1. Il presente Accordo è concluso per una durata illimitata. coincidente con la durata dell'Accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, a partire dall'entrata in vigore di quest'ultimo.

2. Le Parti contraenti possono in ogni momento sospendere, per un determinato periodo e per determinate attività, l'applicazione del presente Accordo.

3. La denuncia del presente Accordo, presentata a tutte le Parti contraenti, avrà effetto dopo sei dodici mesi dalla data della presentazione.

Art. 7 [nuovo]

Entrata in vigore

Il presente Accordo entrerà in vigore, dopo il perfezionamento delle rispettive procedure costituzionali vigenti per ciascuna delle Parti contraenti, a partire dal primo giorno del mese seguente alla sua pubblicazione nel *Landesgesetzblatt* del *Land* Tirolo e nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/*Amtsblatt der Autonomen Region Trentino/Südtirol*.

STATUTO DELLA EUREGIO TIROLO

PARTE I
FINALITÀ E PRINCIPI GENERALI

Art. 1

Finalità e obiettivi

1 La Euregio Tirolo quale organizzazione comune permanente della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento è istituita, in conformità con i principi che ispirano il processo di integrazione europea, **allo scopo di fornire un contributo concreto allo sviluppo dell'unificazione europea attraverso la stretta cooperazione transfrontaliera tra popoli e collettività territoriali**, al fine del riconoscimento e della valorizzazione della vocazione delle popolazioni alpine di lingua italiana, tedesca e ladina a rinsaldare le ragioni antiche e presenti della convivenza civile entro un ambito territoriale unitario e a riaffermare le comuni identità culturali attraverso la realizzazione di una forma istituzionale integrata equiordinata di promozione, di coordinamento e di esecuzione di azioni di governo volte ad assicurare ai propri cittadini le condizioni opportune e necessarie per un effettivo sviluppo civile, sociale, economico, ambientale e culturale.

2. La Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento, nei settori nei quali è particolarmente opportuno e necessario che l'azione

degli enti pubblici esprima indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e unitari, anche superando le difficoltà legate all'esistenza di una frontiera di Stato, nell'ambito delle materie definite di interesse generale comune e in conformità con le norme generali vigenti, predispongono e realizzano nel quadro della Euregio Tirolo interventi comuni e promuovono il coordinamento equiordinato e l'armonizzazione di propri interventi.

2 Per il perseguimento della propria finalità, la Euregio Tirolo, nell'ambito delle materie definite di interesse generale comune e in conformità con le norme generali vigenti, predispone e realizza propri interventi e promuove il coordinamento equiordinato e l'armonizzazione di interventi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento nei settori nei quali è particolarmente opportuno e necessario che l'azione degli enti pubblici esprima indirizzi reciprocamente compatibili, complementari e unitari, anche superando le difficoltà legate all'esistenza di una frontiera di Stato.

3. Nel quadro della Euregio Tirolo si favorisce la cooperazione transfrontaliera fra Comuni, Comunità montane, Consorzi comunali e provinciali e di Land e comunità locali, in conformità con le leggi vigenti. È considerata attività di cooperazione transfrontaliera ogni progetto comune, oggetto di intesa espressa, che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività territoriali.

3. La Euregio Tirolo favorisce altresì la cooperazione transfrontaliera fra Comuni, Comunità montane, Consorzi comunali e provinciali e di *Land* e comunità locali, in conformità con le leggi vigenti. È considerata attività di cooperazione transfrontaliera ogni progetto comune, oggetto di intesa espressa, che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività territoriali.

4. La Euregio Tirolo è ente pubblico dotato di personalità giuridica. A tale scopo le Province Autonome di Trento e Bolzano-*Südtirol* e il *Land* Tirolo, per quanto di propria competenza, adottano gli atti necessari. I relativi effetti sono disciplinati secondo le rispettive norme generali vigenti.

5. Il Consiglio di Presidenza della Euregio Tirolo organizza periodiche consultazioni con il *Land Voralberg* al fine di promuovere la reciproca conoscenza e l'armonizzazione dei rispettivi indirizzi nelle materie di cui all'art. 4.

Art. 2

Principio di leale cooperazione e di sussidiarietà.

1. La Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento e la Euregio Tirolo, nell'esecuzione del presente Statuto e nell'esercizio delle rispettive funzioni, ispirano la loro azione di cooperazione nelle materie che il presente Statuto prevede possano venire esercitate nel quadro della Euregio Tirolo al principio di leale collaborazione che assicuri l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività di cooperazione nel rispetto delle norme costituzionali e generali vigenti.

2. La Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento ispirano la propria azione di cooperazione nelle materie che il presente

Statuto prevede possano venire esercitate attraverso la Euregio Tirolo al principio della sussidiarietà, intervenendo soltanto se e nella misura in cui i criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione prevista non consentano di realizzare gli obiettivi al di fuori delle forme della Euregio Tirolo, anche attraverso strumenti di decentramento, e qualora gli stessi criteri, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, consentano di realizzarli meglio attraverso le forme della Euregio Tirolo.

Art. 3

Lingue ufficiali e lingue di lavoro

1 Le lingue ufficiali della Euregio Tirolo sono l'italiano, il tedesco e il ladino. Le lingue di lavoro degli organi della Euregio Tirolo e dei rispettivi atti nonché le lingue degli atti e dei documenti prodotti dal Segretariato generale e dagli organi consultivi sono l'italiano e il tedesco.

2. Un regolamento disciplinerà l'uso delle lingue ufficiali della Euregio Tirolo nonché del ladino come lingua di lavoro.

Art. 4

Settori di attività

1. La Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento esercitano le proprie funzioni anche nel quadro della Euregio Tirolo nelle seguenti materie definite di interesse generale comune:

(a) trasporti e comunicazioni;

(b) distribuzione dell'energia;

(c) tutela dell'ambiente;

(d) attività inerenti ai parchi transfrontalieri;

(e) artigianato e formazione professionale;

(f) igiene e sanità;

(g) cultura, sport e impiego del tempo libero;

(h) protezione civile;

(i) turismo;

(l) problemi posti dai lavoratori transfrontalieri in materia di trasporti, sistemazione, sicurezza sociale, posti di lavoro e disoccupazione;

(m) progetti di attività economiche, promozione commerciale, fiere e mercati;

(n) miglioramento delle strutture agrarie;

(o) infrastrutture sociali;

(p) ricerca scientifica e tecnologica applicata.

2. La Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento, quando un proprio intervento nel quadro della Euregio Tirolo risulti necessario per il perseguimento di obiettivi nelle materie precedenti, intervengono anche in materie direttamente connesse.

3. Altre materie possono essere definite di interesse generale comune in conformità con le norme vigenti.

Art. 5

Atti degli organi della Euregio Tirolo

1. Gli organi della Euregio Tirolo adottano raccomandazioni, decisioni e regolamenti.

2. Le raccomandazioni sono dirette al raggiungimento di un risultato senza vincolo per il loro destinatario.

3. Le decisioni del Consiglio di Presidenza e del Consiglio esecutivo determinano l'approvazione dei Programmi d'Intervento della Euregio Tirolo e vincolano, nei limiti di cui all'art. 6.4, gli organi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento le amministrazioni pubbliche responsabili della loro esecuzione.

4. I regolamenti disciplinano l'organizzazione e il funzionamento degli organi della Euregio Tirolo. e del Segretariato permanente.

5. Il Consiglio di garanzia formula pareri preventivi ed emana risoluzioni.

6. La pubblicazione degli atti della Euregio Tirolo e i relativi effetti sono disciplinati da un regolamento del Consiglio di Presidenza.

Art. 6

Programmi d'Intervento

1. La Provincia Autonoma di Bolzano-Südtirol, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento realizzano l'armonizzazione e il coordinamento dell'azione di governo nelle materie di cui all'art. 4 nel quadro della Euregio Tirolo attraverso i Programmi d'Intervento.

2. Il Programma d'Intervento della Euregio Tirolo esprime l'intesa di settore intercorsa fra la Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, il *Land* Tirolo e la Provincia Autonoma di Trento circa la definizione degli indirizzi comuni e unitari nelle materie di cui all'art. 4.

3. Il Programma d'Intervento della Euregio Tirolo è vincolante quanto all'individuazione degli obiettivi da conseguire.

4. Qualora, per il conseguimento degli obiettivi di un Programma d'Intervento, sia necessaria l'emanazione di atti legislativi ovvero l'acquisizione del consenso di altri enti pubblici, gli organi della Euregio Tirolo condizionano la propria decisione al perfezionamento, rispettivamente, del procedimento legislativo ovvero dell'accordo di programma.

Art. 7

Bilancio

1. Le entrate della Euregio Tirolo sono costituite dalle quote annuali di adesione deliberate ogni triennio, sentita l'Assemblea dei Consigli legislativi, dal Consiglio di Presidenza che costituiscono il fondo di dotazione, dalle quote di partecipazione ai

Programmi d'Intervento versati dalla Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* dal *Land* Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento secondo criteri determinati dalla decisione che adotta ciascun Programma d'Intervento, nonché dai contributi pubblici e privati provenienti a qualsiasi titolo.

2. Il fondo di dotazione della Euregio Tirolo è preordinato, in conformità con un regolamento finanziario adottato dal Consiglio di Presidenza, al funzionamento del Segretariato Generale.

3. Le spese di partecipazione della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento all'attività istituzionale degli organi della Euregio Tirolo sono imputate ai rispettivi bilanci, in conformità con un regolamento finanziario adottato dal Consiglio di Presidenza e dall'Assemblea. dei Consigli legislativi.

4. Ciascun Programma d'Intervento è dotato di un proprio bilancio di gestione.

5. Il Consiglio di Presidenza può deliberare l'istituzione di un fondo permanente di rotazione che, in ragione della preminenza dell'interesse della Euregio Tirolo alla realizzazione di un Programma d'Intervento, può essere utilizzato per integrare nel corrispondente bilancio di gestione le quote di partecipazione versate dalla Provincia Autonoma di Bolzano-Südtirol, dal Land Tirolo e dalla Provincia Autonoma di Trento.

Art. 8

Spese di traduzione

Le spese di traduzione degli atti e dei documenti nelle e dalle lingue ufficiali e di lavoro della Euregio Tirolo sono a carico del bilancio del Segretariato generale.

PARTE II

ORGANIZZAZIONE.

Art. 9

Organi della Euregio Tirolo

Sono organi della Euregio Tirolo:

Il Consiglio di Presidenza (*Rat*);

L'Assembla dei Consigli legislativi (*Versammlung*);

Il Segretario Generale.

Art. 10

Il Consiglio di Presidenza

1. Il Consiglio di Presidenza è composto dal Presidente della Giunta provinciale di Bolzano-*Südtirol*, dal *Landeshauptmann* del Tirolo e dal Presidente della Giunta provinciale di Trento. Alle sue riunioni partecipa, con ruolo consultivo, il Segretario Generale.

2. Il Consiglio di Presidenza si riunisce anche nella composizione dei membri della Giunta provinciale di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo, della Provincia Autonoma di Trento competenti per materia a trattare e deliberare sull'ordine del giorno.

3. La Presidenza del Consiglio di Presidenza è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di ciascuno dei suoi membri, secondo il seguente ordine: Land Tirolo, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*.

4. Il Presidente *pro tempore* del Consiglio di Presidenza ha la rappresentanza della Euregio Tirolo ha la rappresentanza politica della Euregio Tirolo e dirige l'attività del Segretariato permanente.

5. Il Consiglio di Presidenza si riunisce almeno tre volte l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

6. Il Consiglio di Presidenza delibera all'unanimità dei suoi membri.

7. Il Consiglio di Presidenza adotta un proprio regolamento interno. Il regolamento interno del Consiglio di Presidenza determina le modalità organizzative e di funzionamento delle riunioni preparatorie, istruttorie e di verifica dell'esecuzione delle proprie delibere alle quali partecipano i Vice-Segretari Generali, i dirigenti generali e i dirigenti delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, i dirigenti generali e dirigenti del Segretariato generale, nonché altri funzionari ed esperti esterni.

Art. 11

L'Assembla dei Consigli legislativi

1. L'Assemblea dei Consigli legislativi è composta da 21/45 Consiglieri membri dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento eletti paritariamente da ciascun, Consiglio secondo modalità da definirsi dal rispettivo Regolamento in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze [variante: in modo da rispettare la proporzione dei vari gruppi].

2. La Presidenza dell'Assemblea dei Consigli legislativi è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di un Consigliere eletto dai membri dell'Assemblea, secondo il seguente ordine: Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, *Land* Tirolo. Con le stesse modalità vengono eletti due Vice-Presidenti.

3. L'Assemblea dei Consigli legislativi si riunisce almeno una volta l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta dal Consiglio di Presidenza ovvero, con iniziativa congiunta, da parte di almeno un quarto dei membri. di ciascuno dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con i Vice-Presidenti.

4. L'Assemblea dei Consigli legislativi adotta a maggioranza assoluta dei componenti un proprio regolamento interno.

5. Il Presidente e i Vice-Presidenti dell'Assemblea dei Consigli legislativi promuovono le opportune iniziative per assicurare la partecipazione dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di

Trento alla definizione, all'attuazione e al controllo dell'esecuzione dei Programmi d'Intervento della Euregio Tirolo.

6. Il regolamento prevede ulteriori forme di collaborazione fra i Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

Art. 11

Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi.

1. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi è composto dai Presidenti dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

2. La Presidenza del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, da parte di ciascuno dei suoi membri, secondo il seguente ordine: Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, *Land* Tirolo.

3. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi si riunisce almeno una volta l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente ovvero, con iniziativa congiunta, da parte di almeno un quarto dei membri di ciascuno dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento. L'ordine del giorno È deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

4. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi promuove, ogni due anni, la riunione congiunta dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

5. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi convoca periodicamente la riunione congiunta dei presidenti delle commissioni consiliari permanenti dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento per l'esame delle attività del Consiglio di Presidenza e del Consiglio esecutivo della Euregio Tirolo.

6. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi promuove le opportune iniziative per assicurare la partecipazione dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento alla definizione e al controllo dell'esecuzione dei Programmi d'Intervento della Euregio Tirolo.

7. Il Presidente del Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi trasmette al Presidente del Consiglio di Presidenza della Euregio Tirolo ovvero, anche singolarmente, al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano-Südtirol, al **Landeshauptmann** del Tirolo e al Presidente della Giunta provinciale di Trento, le interrogazioni con richiesta di risposta scritta che almeno cinque membri dei Consigli legislativi della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol* del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, dei quali non più di due appartenenti alla medesima Assemblea, presentino congiuntamente.

8. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi predispone le opportune iniziative istruttorie per l'armonizzazione della legislazione della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, con particolare riguardo per quanto concerne i Programmi d'Intervento, nonché per il coordinamento dei regolamenti consiliari delle rispettive Consigli legislativi.

9. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi delibera all'unanimità.

10. Il Consiglio di Presidenza dei Consigli legislativi adotta un proprio regolamento interno.

Art. 12

Il Consiglio esecutivo

1. Il Consiglio esecutivo è composto dai membri della Giunta provinciale di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo, della Provincia Autonoma di Trento competenti per materia a trattare e deliberare sull'ordine del giorno.

2. La Presidenza del Consiglio esecutivo è assunta a rotazione, per il periodo di un anno solare, dall'Assessore della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento competente per materia, secondo il seguente ordine: *Land* Tirolo, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*.

3. Il Consiglio esecutivo si riunisce almeno tre volte l'anno in via ordinaria, salvo convocazione straordinaria richiesta da un suo componente. L'ordine del giorno è deliberato dal Presidente *pro tempore* d'intesa con gli altri componenti.

4. Il Consiglio esecutivo delibera all'unanimità.

5. Il Consiglio esecutivo adotta un proprio regolamento interno.

6. Il regolamento interno del Consiglio esecutivo determina le modalità organizzative e di funzionamento delle riunioni preparatorie, istruttorie e di verifica dell'esecuzione delle proprie delibere alle quali partecipano i dirigenti generali e i dirigenti delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del Land Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, i dirigenti generali e dirigenti del Segretariato generale, nonché altri funzionari ed esperti esterni.

Art. 13

Il Segretario Generale

1. Il Segretario Generale è posto a capo dell'organizzazione esecutiva permanente della Euregio Tirolo, cura la preparazione dei lavori degli organi, predispone l'attività istruttoria tecnica e amministrativa finalizzata alla definizione dei Programmi d'Intervento e sovrintende, direttamente o avvalendosi delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento, alla loro realizzazione.

2. Il Segretario Generale è coadiuvato da due Vice-Segretari Generali ai quali viene delegato l'esercizio delle funzioni per settori determinati.

3. Il Segretario Generale e i due Vice-Segretari Generali vengono nominati dal Consiglio di Presidenza per un periodo di sei anni, rinnovabile.

4. Il Segretario Generale partecipa con funzioni consultive alle riunioni del Consiglio di Presidenza, di cui cura la verbalizzazione.

5. Gli uffici del Segretariato generale possono essere stabiliti in una sede permanente.

6. Il personale del Segretariato Generale è assunto con contratto ovvero è comandato da parte delle Amministrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano-*Südtirol*, del *Land* Tirolo e della Provincia Autonoma di Trento.

7. Il Segretario Generale, in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza e d'intesa con i Vice-Segretari Generali, provvede ad istituire un Ufficio per il controllo di gestione quale strumento permanente di analisi, valutazione e proposta sull'utilizzazione delle risorse secondo criteri di efficacia, efficienza e economicità.

8. Il Consiglio di Presidenza adotta il regolamento interno del Segretariato Generale.

Art. 14

Comitati consultivi

1. Il Consiglio può, d'intesa con il Segretario Generale, istituire comitati consultivi per l'acquisizione di pareri tecnici sulle materie che sono o possono essere oggetto di Programmi d'Intervento.

2. Il Consiglio, su proposta del Segretario Generale assunta d'intesa con i Vice-Segretari Generali, adotta il regolamento che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dei comitati consultivi.

Art. 15

Informazione e partecipazione dei cittadini

1. Il Segretario Generale, d'intesa con i Vice-Segretari Generali, in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentita l'Assemblea dei Consigli legislativi, assicura la più ampia informazione sull'organizzazione e sul funzionamento della Euregio Tirolo.

2. Il Segretario Generale, d'intesa con i Vice-Segretari Generali e in conformità con il regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentita l'Assemblea dei Consigli legislativi, organizza udienze pubbliche conoscitive sulla progettazione e sull'attuazione dei Programmi d'Intervento.

Art. 16

Trasparenza e diritto di accesso

Chiunque vi abbia interesse può esercitare, in base a un regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza, sentita l'Assemblea dei Consigli legislativi, e in conformità con le norme vigenti, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi presso il Segretariato Generale

APPENDICE

SÜDTIROLER LANDTAG
CONSIGLIO DELLA PROVINCIA
AUTONOMA DI BOLZANO

LANDTAG DES BUNDESLANDES TIROL

CONSIGLIO DELLA PROVINCIA
AUTONOMA DI TRENTO

LANDTAG DES BUNDESLANDES VORARLBERG

GEMEINSAME SITZUNG DER LANDTAGE VON SÜDTIROL, TIROL, TRENTINO UND VORARLBERG

Innsbruck, 2. Juni 1993

BESCHLUSS

betreffend

die interregionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften

Die historischen Gemeinsamkeiten und traditionell besonders guten Beziehungen zwischen den vier Ländern Südtirol, Tirol, Trentino und Vorarlberg haben seit Jahrzehnten ihren Niederschlag im institutionellen Rahmen des Accordino gefunden, welches eine teilweise Ausgestaltung von Art. 3 lit. d des österreichisch/italienischen Abkommens vom 5. September 1946 (sog. "Pariser Vertrag") darstellt und welches über den spezifischen wirtschaftlichen Anwendungsbereich hinausgehend die gegenseitigen Kontakte erleichtert und gefördert hat. Ein wertvoller Beitrag für die Anbahnung und Pflege von Beziehungen und Verbindungen der vier Länder wurde auch im Zuge der langjährigen interregionalen Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer (Arge Alp) geleistet.

Am 27. Jänner 1993 wurde in Wien das Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften unterzeichnet. Das Verfahren zur Ratifizierung dieses Abkommens ist im Gange. Mit dessen Inkrafttreten kann günstigenfalls noch im Laufe des Jahres 1993 gerech-

SEDUTA CONGIUNTA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, DEL TIROLO, DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO E DEL VORARLBERG

Innsbruck, 2 giugno 1993

DELIBERAZIONE

concernente

la collaborazione interregionale transfrontaliera degli enti locali

Gli elementi storici comuni e il positivo stato dei rapporti tra l'Alto Adige, il Tirolo, il Trentino e il Vorarlberg si concretizzano - già da decenni - nell'ambito istituzionale dell'Accordino che rappresenta in parte l'attuazione dell'art. 3, lettera d dell'Accordo italo-austriaco del 5 settembre 1946 (cosiddetto Accordo di Parigi) e che andando oltre il solo settore economico ha incentivato e facilitato i contatti reciproci. Anche la lunga collaborazione interregionale nell'ambito della Comunità di lavoro ARGE ALP ha contribuito a tessere e a mantenere rapporti e relazioni tra le quattro regioni/province autonome.

Il 27 gennaio 1993 è stato sottoscritto a Vienna l'accordo quadro tra la Repubblica austriaca e la Repubblica italiana sulla collaborazione transfrontaliera degli enti locali. Sono in corso le procedure per la ratifica di detto accordo; nella migliore delle ipotesi si può sperare che esso entri in vigore ancora nel corso del 1993. L'accordo quadro fa sì che l'intesa quadro europea sulla

net werden. Das Rahmenabkommen bewirkt, daß das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, unterzeichnet am 21. Mai 1980 in Madrid und daher kurz "Madrider Konvention" genannt, im Verhältnis zwischen Österreich und Italien anwendbar wird. Dieses Rahmenabkommen stellt somit ein wertvolles zusätzliches Instrument der grenzüberschreitenden interregionalen Zusammenarbeit dar.

collaborazione transfrontaliera tra enti locali, siglata il 21 maggio 1980 a Madrid e dunque chiamata semplicemente "Convenzione di Madrid", sia applicabile anche ai rapporti italo-austriaci. Detto accordo quadro rappresenta pertanto un ulteriore prezioso strumento per la collaborazione interregionale transfrontaliera.

Das neue europäische Szenario verlangt vor allem den Ländern und Regionen ständige Anstrengungen ab, um die kulturelle, historische und gesellschaftliche Vielfalt unseres Kontinentes zu verteidigen, die sich in ihnen im besonderen Maß widerspiegelt. Dies bedeutet eine große Herausforderung, die das in Einigung begriffene Europa an die Länder und Regionen stellt. Denn neben den eindeutigen Vorteilen eines großen Wirtschafsmarktes steht die Gefahr eines Zusammenschlusses ohne Seele und ohne kulturell differenzierte Identität, in dem kleine Gemeinschaften vom Verschwinden oder von der Abdrängung an den Rand der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung bedroht sein könnten. Diese Gefahr legt besondere Formen des Zusammenrükens und der Zusammenarbeit gerade für die Länder des zentralen Alpenraumens nahe, um die eigenen Interessen zu wahren und den Schutz unverzichtbarer Besonderheiten unserer Länder zu gewährleisten.

Il nuovo scenario europeo richiede uno sforzo costante soprattutto da parte delle Regioni per difendere la molteplicità culturale, storica e sociale del nostro Continente che si rispecchia proprio in esse in modo particolare. Ciò rappresenta una grande sfida che l'Europa, in procinto di unirsi, impone alle Regioni e alle Province. Infatti accanto agli indiscussi vantaggi di un grande mercato economico sussiste il pericolo di un unione priva di anima e di un'identità culturale differenziata, dove le piccole comunità potrebbero rischiare di scomparire o di vivere ai margini delle dinamiche sociali ed economiche. Questo pericolo rende necessarie particolari forme di coesione e di collaborazione proprio per le Regioni dell'area alpina centrale ai fini di salvaguardare i propri interessi e di tutelare le peculiarità irrinunciabili delle nostre Regioni.

Andererseits muß aber auch die Überzeugung betont werden, daß die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit einen eigenen, höchst wertvollen Beitrag zum europäischen Einigungsprozeß leistet, indem dadurch die örtlichen Gemeinschaften und Behörden sowie die örtliche Bevölkerung insgesamt unmittelbar in den Integrationsvorgang einbezogen werden.

D'altro canto va sottolineata anche la convinzione che la collaborazione interregionale transfrontaliera da un proprio contributo molto prezioso al processo di unificazione europeo inserendo direttamente nel processo di integrazione le comunità e le autorità locali nonché le popolazioni locali.

Aufgrund dieser Erwägungen sowie im Sinne der Geltendmachung der gemeinsamen Interessen der von ihnen vertretenen Länder und autonomen Provinzen geben

In base a queste considerazioni nonché al fine di far valere gli interessi comuni delle regioni/province autonome da loro rappresentati,

die Landtage von Südtirol, Tirol, Trentino und Vorarlberg

le assemblee legislative della Provincia autonoma di Bolzano, del Tirolo, della Provincia autonoma di Trento e del Vorarlberg

ein klares Bekenntnis zum Europa der Regionen ab und fordern ihre Landesregierungen auf, die Zusammenarbeit im Sinne dieses Bekenntnisses

manifestano il loro pieno consenso all'Europa delle Regioni e invitano i propri governi a intensificare e rafforzare la collaborazione ai sensi

zu verstärken und zu intensivieren.

Im besonderen werden die Landesregierungen aufgefordert,

1. auf die konkrete verfassungs- und kompetenzrechtliche Lage der Länder Südtirol, Tirol und Trentino zugeschnittene sowie die zwischen Österreich und Italien bestehenden völkerrechtlichen Verträge, insbesondere den Pariser Vertrag und die Madrider Konvention berücksichtigende Modellvereinbarungen zur Schaffung einer europäischen Region auszuarbeiten und Möglichkeiten zur Mitwirkung Vorarlbergs vorzusehen,

unter dieser Voraussetzung:

2. Grundsätze für eine künftige Koordinierung und Harmonisierung der Gesetzgebung dieser Länder unter Mitwirkung der Landtage zu erstellen und

3. ein Modellstatut über die Installierung eines gemeinsamen koordinierenden Organes mit dem Ziele einer größeren und wirksameren Integration auf allen Ebenen in diesen Ländern auszuarbeiten.

/cz

Es wird bekundet, daß die Landtage von Südtirol, Tirol, Trentino und Vorarlberg diesen Beschluß in der gemeinsamen Sitzung vom 2. Juni 1993 in Innsbruck mit Stimmenmehrheit gefaßt haben.

della succitata dichiarazione.

In particolare si invitano i governi

1) ad elaborare modelli di accordo finalizzati alla creazione di una Regione europea e rapportati alle specifiche caratteristiche giuridico-costituzionali e alle competenze delle Province autonome di Bolzano e di Trento e del Land Tirolo nonché rispettosi degli accordi internazionali esistenti fra Austria e Italia, in particolare dell'Accordo di Parigi e della Convenzione di Madrid, e a prevedere possibilità di collaborazione da parte del Vorarlberg,

a queste condizioni:

2) a formulare i principi per un coordinamento e un'armonizzazione futuri delle legislazioni di questi Länder in collaborazione con le assemblee legislative, e

3) ad elaborare un modello di statuto per la costituzione di un organo di coordinamento comune al fine di ottenere, in questi Länder, un'integrazione maggiore e più efficace a tutti i livelli.

RZ\CT\BL\cz

Si attesta che le assemblee legislative della Provincia autonoma di Bolzano, del Tirolo, della Provincia autonoma di Trento e del Vorarlberg hanno adottato, nella seduta congiunta del 2 giugno 1993 a Innsbruck, la presente deliberazione a maggioranza dei voti.

DER PRÄSIDENT
DES SÜDTIROLER LANDTAGES

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Prof. Romano Viola

DER PRÄSIDENT
DES TIROLER LANDTAGES

IL PRESIDENTE
DELLA DIETA REGIONALE DEL TIROLO

KR Dr. Carl Reissigl

DER PRÄSIDENT
DES TRENTINER LANDTAGES

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

rag. Marco Giordani

DER PRÄSIDENT
DES VORARLBERGER LANDTAGES

IL PRESIDENTE
DELLA DIETA REGIONALE DEL VORARLBERG

Bertram Jäger

BIBLIOGRAFIA

Matthias HALLER, Andreas EISENDLE, *Il GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino"*, in Carlo CASONATO, Esther HAPPACHER, Emanuele ROSSI, Roberto TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol *e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024, pp. 589-599.

Walter OBWEXER, *Autonomia e integrazione europea alla luce degli sviluppi futuri*, in *L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol ieri, oggi e domani. I 50 anni del Secondo Statuto di Autonomia*, in *federalismi.it*, n. 32, 2023, pp. 256-290.

Peter PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, in Francesco PALERMO (a cura di), *"Codice" di diritto costituzionale austriaco*, Padova, 1998, pp. 9-32 ss.

Peter PERNTHALER, Sergio ORTINO (a cura di), *Euregio Tirolo. Le basi giuridiche ed i limiti della sua istituzionalizzazione*, Bolzano, 1997, pp. 1-238.

Oskar PETERLINI, *Dalla Regione all'Unione regionale*, pp. 8, e Günther PALLAVER, *Per una nuova Unione regionale europea Trentino-Alto Adige/Südtirol-Tirolo*, pp. 7, entrambi in Temi e Percorsi di Autonomia Speciale (Working Papers), 2021, accessibili in https://www.liatn.eu/

Elisabetta PULICE (a cura di), *Die Tiroler Landesordnung*, Traduzione della Costituzione del Tirolo, LIA Ebooks, Trento, 2023, pp. 105, consultabile in https://iris.unitn.it/retrieve/b9b7dbfe-d86b-4b1a-a470-4248387b46c0/Costituzione_Tirolo_revFS_2023-02-01.pdf

Roberto TONIATTI, *Andare oltre i confini*, in *Corriere del Trentino* e *Corriere dell'Alto Adige*, 9 giugno 2024, pp. 1-2.

Roberto TONIATTI, *Euregio: Fattore efficienza*, in *Corriere del Trentino* e *Corriere dell'Alto Adige*, 3 luglio 2024, pp. 1-2.

Roberto TONIATTI, *Osservazioni finali*, in Carlo CASONATO, Esther HAPPACHER, Emanuele ROSSI, Roberto TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., pp. 671-687.

Roberto TONIATTI, *Replica e valutazioni conclusive*, in Peter PERNTHALER, Sergio ORTINO (a cura di), *Euregio Tirolo*, cit., pp. 157-172.