

MARIA GRECO

IL VENETO VERSO L'EUROREGIONE

1. L'Euroregione¹ è definita come una struttura di cooperazione fra due o più territori collocati in diversi paesi dell'Unione Europea; non corrisponde tuttavia ad uno specifico ordinamento, non ha potere politico e il suo operato deve ritenersi limitato alle competenze già spettanti alle autorità locali e regionali che ne fanno parte.

L'Euroregione può essere costituita, in particolare, per promuovere interessi comuni che vanno al di là dei territori degli Stati e per sviluppare la cooperazione delle popolazioni di confine.

La Regione del Veneto è interessata ormai da tempo all'Euroregione «Adriatico-Alpina» meglio conosciuta come Euroregione «Villa Manin»².

L'Euroregione Adriatico-Alpina ambisce ad essere un soggetto con propria personalità giuridica internazionale, ma il percorso per giungere alla sua costituzione ha trovato un ostacolo importante, opposto dallo Stato italiano, costituito dalla mancata ratifica (da parte dell'Italia) del Primo protocollo aggiuntivo³ alla Convenzione europea di Madrid del 21

¹ Un interessante approfondimento sulla nozione e il ruolo dell'Euroregione è rappresentato dalla «Risoluzione del Parlamento Europeo sul ruolo delle Euroregioni nello sviluppo della politica regionale» del dicembre 2005. Si vedano altresì, di particolare interesse per il tema trattato in questa sede, i contributi offerti dall'Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia-ISIS, curati da Alberto Gasparini, come «EUREGO-Progetto di una Euroregione transfrontaliera».

² L'Euroregione «Adriatico-Alpina» è così indicata, in via non ufficiale, con riferimento all'area geografica di interesse che comprenderebbe il territorio composto da Regione Veneto, Regione Friuli Venezia Giulia, Land austriaco della Carinzia, Slovenia e Contee croate Istriana e Litoraneo-montana; Villa Manin è la sede in cui per la prima volta si sono incontrati i rappresentanti delle Regioni interessate alla creazione dell'Euroregione.

³ Si tratta del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid, sottoscritto a Straburgo il 9 novembre 1995. Tale Protocollo, pur sottoscritto anche dall'Italia, non è stato, ad

maggio 1980⁴. Solamente il Primo Protocollo infatti contiene le norme di riferimento per la creazione di soggetti transfrontalieri costituiti da entità substatali (quali le regioni).

Il percorso seguito fino ad oggi, finalizzato alla realizzazione dell'Euroregione, può essere così riassunto:

- «Dichiarazione di intenti» firmata a Villa Manin di Passariano (Ud) il 17 ottobre 2005.

I rappresentanti della Regione del Veneto e della Regione Friuli Venezia Giulia, del Land Carinzia della Repubblica Austriaca, della Repubblica di Slovenia, della Contea dell'Istria e della Contea Litoraneo-montana della Repubblica di Croazia si sono incontrati per elaborare una «Dichiarazione d'intenti» finalizzata alla futura realizzazione dell'Euroregione e all'individuazione dei settori in cui potenziare la cooperazione multilaterale.

Le Regioni italiane hanno trasmesso tempestivamente il Documento alle Istituzioni governative competenti⁵ che, tuttavia, hanno osservato come la prevista Euroregione non poteva essere costituita né con la Repubblica di Slovenia, in quanto la stessa è uno Stato che non possiede «enti territoriali interni», né con la Repubblica di Croazia, in quanto Stato non appartenente ancora all'Unione Europea.

Secondo gli organi statali, in particolare, le Regioni italiane interessate non potevano concludere con la Slovenia intese (ai sensi dell'art. 6, co. 2, l. n. 131/2003), ma neppure accordi (ai sensi dell'art. 6, co. 3, l. n. 131/2003), non avendo lo Stato italiano stipulato preventivi accordi bilaterali con lo Stato sloveno.

Nel caso di specie infatti – sempre secondo gli organi di governo – si trattava di dare applicazione non alla legge La Loggia, come richiesto dalle Regioni, ma alla Convenzione quadro di Madrid, la cui legge di ratifica n. 948 del 1984, all'articolo 3, prevede espressamente che la conclusio-

⁴ oggi, ancora ratificato; ris. italiano peraltro presentati di recente alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica (aprile e maggio 2008) due disegni di legge di ratifica del Primo Protocollo.

⁵ «Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali», cd. Convenzione di Madrid, conclusa nell'ambito del Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale cui partecipano 47 Stati, e ratificata dall'Italia con la legge 19 novembre 1984, n. 948.

⁶ Il Documento è stato trasmesso, in particolare, al Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAR) e al Ministero degli Affari Esteri (MAE) ai sensi dell'articolo 6, co. 2, della legge n. 131/2003 (cd. La Loggia) di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

ne di accordi e intese tra le autorità territoriali frontaliere sia «subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti [...]»⁶.

Alla luce di tali osservazioni governative, la Regione del Veneto, la Regione del Friuli Venezia Giulia e il Land Carinzia hanno potuto procedere solamente a rafforzare una cooperazione transfrontaliera «trilaterale», cui solo in futuro, sussistendone le condizioni, potranno partecipare entità subnazionali della Slovenia, della Croazia o di altri Paesi confinanti, sempre al fine della elaborazione di una strategia comune verso l'Euroregione. Rimaneva tuttavia l'impegno assunto da tutti i potenziali partner di cercare di individuare possibili figure giuridiche da utilizzare nel perseguimento dell'obiettivo comune «Euroregione».

- «Schema di Protocollo d'intesa» elaborato a Tröpolach-Hermagor (Carinzia) il 21 febbraio 2006.

I Presidenti del Land Carinzia e delle Regioni italiane del Veneto e del Friuli Venezia Giulia hanno individuato in quella sede il contenuto di uno schema di «Protocollo di collaborazione Trilaterale» quale primo nucleo di Regioni in cooperazione transfrontaliera.

Lo schema di Protocollo è stato trasmesso dalle due Regioni italiane agli organi governativi⁷ che hanno osservato come nel caso di specie non si possa applicare la nuova normativa (anche costituzionale), in quanto si tratterebbe di un atto rientrante nell'ambito della Convenzione di Madrid del 1980, quindi, in Italia, nelle disposizioni contenute nella legge di ratifica n. 948/1984 ove si evidenzia che «gli accordi da stipularsi dalle regioni [...] devono essere adottati previa intesa col Governo [...]».

Inoltre, – osservavano sempre gli organi governativi – la possibile adesione di paesi terzi, non appartenenti all'Unione Europea, deve ritenersi comunque subordinata alla ratifica (non ancora intervenuta) del Primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea di Madrid del 1980.

⁶ In attuazione della legge di ratifica e, dunque, della Convenzione di Madrid, l'Italia ha concluso Accordi di cooperazione con l'Austria (cd. «Accordo di Vienna» del 27 gennaio 1993), con la Svizzera (24 febbraio 1993) e con la Francia (cd. «Accordo di Roma» del 26 novembre 1993). Per quanto interessava la costituzione dell'Euroregione Villa Manin, quindi, esisteva solo un previo Accordo con l'Austria.

⁷ Anche in questo caso il Documento elaborato è stato trasmesso al Dipartimento per gli Affari Regionali (DAR) e al Ministero degli Affari Esteri (MAE), sempre secondo le disposizioni della legge La Loggia, che prevede espressamente come necessaria la comunicazione di tali atti, prima della firma ufficiale, al Governo; qualora le Autorità governative non formulino eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla trasmissione, le Regioni (e le Province autonome) possono sottoscrivere le intese.

- «Protocollo di collaborazione Trilaterale» firmato a Klagenfurt l'11 gennaio 2007

Dopo aver apportato le necessarie modifiche, e ricevuto l'assenso governativo, tra il Land Carinzia e le Regioni italiane del Veneto e del Friuli Venezia Giulia è stato sottoscritto il «Protocollo di collaborazione Trilaterale»⁸.

Il Protocollo conferma peraltro quanto già previsto nell'incontro di Tröpolach-Hermagor, dove erano stati sinteticamente individuati circa 94 idee-progetto di cooperazione (tra Veneto, Friuli e Carinzia) nei diversi settori specificamente individuati, da realizzare attraverso gli strumenti della programmazione regionale o dei fondi strutturali o settoriali dell'Unione europea, comunque nel coordinamento delle strategie di sviluppo dei territori interessati⁹.

- «Accordo di collaborazione» firmato a Villa Manin di Passariano (Ud) il 21 giugno 2007.

Nel frattempo era stato pubblicato il Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo che disciplinava il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)¹⁰.

Si trattava di un nuovo strumento giuridico volto a consentire agli Stati membri e alle autorità territoriali appartenenti agli stessi Stati di istituire entità con personalità giuridica.

La partecipazione al GECT, aperta innanzitutto agli Stati membri dell'Unione Europea, alle autorità regionali, a quelle locali e ad organismi di diritto pubblico, era resa possibile anche a paesi terzi, non appartenenti all'unione Europea, in presenza di specifiche condizioni, previa disciplina dettata dallo Stato membro («16° considerando» del Regolamento¹¹).

⁸ L'assenso governativo è intervenuto in data 6 luglio 2006, con nota prot. n. DAR/4715/86/3.3.6.17, previa comunicazione al MAE (ai sensi dell'art. 5 della Legge n. 948/1984); il Protocollo Trilaterale – firmato dai Presidenti Jörg Haider, Riccardo Illy e Giancarlo Galan – è stato approvato dalla Giunta regionale del Veneto con provvedimento n. 4164 del 28 dicembre 2006.

⁹ In attuazione del Protocollo Trilaterale, un primo incontro tra i rappresentanti della sanità del Veneto, Friuli Venezia Giulia e Carinzia si è avuto il 10 gennaio 2008, nel capoluogo carinziano, per definire le direttrici comuni da perseguire nel settore sanitario, incentivando la formazione congiunta, a collaborazione sulla qualità degli ospedali e la mobilità dei pazienti.

¹⁰ «Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo di cooperazione territoriale (GECT)» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 31 luglio 2006.

¹¹ Il «16° considerando» recita testualmente: «L'articolo 159, terzo comma, del trattato non consente di far rientrare entità di paesi terzi nella legislazione basata su detto articolo. L'adozio-

Le Regioni del Veneto e del Friuli Venezia Giulia – oltre alla Carinzia e alla Slovenia – dopo l'entrata in vigore del Regolamento nell'agosto 2007, si sono dunque attivate per verificare la possibilità di realizzare l'Euroregione «Adriatico-Alpina» attraverso il nuovo strumento giuridico del GECT.

Per prima cosa è stata elaborata una bozza di Accordo che prevedeva la realizzazione dell'Euroregione mediante lo strumento del GECT; ma gli organi governativi italiani – ancora una volta – non hanno ritenuto possibile estendere l'Accordo anche alle Contee croate Istriana e Litoraneo-Montana, in quanto non appartenenti all'Unione Europea, escludendo che il «16° considerando», trovandosi solamente nel preambolo del Regolamento, rivesta carattere normativo.

Le Regioni del Veneto e del Friuli Venezia Giulia, il Land austriaco della Carinzia e le Contee croate Istriana e Litoraneo-Montana¹² hanno allora siglato in data 21 giugno 2007 un «Accordo di collaborazione» che prevedeva solamente la costituzione di un Gruppo di lavoro¹³ con il compito di studiare le possibili applicazioni del GECT, con l'obiettivo principale di favorire la cooperazione multilaterale in diversi settori (quali salute, cultura, turismo, minoranze, innovazione, ricerca scientifica, gestione del territorio, educazione e formazione professionale, infrastrutture e servizi per i trasporti, energia, telecomunicazioni e protezione civile).

In attesa della disciplina di applicazione da parte degli Stati membri, il Gruppo di lavoro «tecnico» ha redatto una bozza di statuto e di convenzione, quali atti necessari per la costituzione del GECT-Euroregione tra Regioni e Stati appartenenti all'Unione europea.

ne di una misura comunitaria che consente di istituire un GECT non esclude, tuttavia, la possibilità che entità di paesi terzi partecipino ad un GECT costituito in conformità del presente regolamento qualora la legislazione del paese terzo o gli accordi tra Stati membri e paesi terzi lo consentano».

¹² Ad oggi, la Repubblica di Slovenia non ha ancora deciso, così come richiesto formalmente dalle Regioni interessate, di firmare l'Accordo del Gruppo di lavoro «fondatore» finalizzato alla costituzione di una Euroregione-GECT, in quanto interessata ad un progetto di Euroregione più ampia, quale quella proposta nell'ambito del progetto «Matisca-Alpe-Adria-Pannonia». Solo recenti articoli di stampa, in occasione della visita del Ministro Fratini in Friuli il 16 settembre scorso, lasciano intravedere un cambiamento nell'atteggiamento della Slovenia, ora più propensa a far parte del Gruppo.

¹³ Con i rappresentanti di ogni soggetto firmatario; in rappresentanza del Veneto, fanno parte del Gruppo di lavoro il Segretario Generale della Programmazione e le Dirigenti della Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega e dell'Unità di Progetto Cooperazione Transfrontaliera.

- «Accordo» di Duino (TS), firmato il 29 novembre 2007
A Duino è stata raggiunta una prima «ampia condivisione» – da parte dei Presidenti delle Regioni interessate – sulla bozza di Statuto e di Convenzione elaborata dal Gruppo tecnico; sulla base di tale Documento, sono successivamente alla costituzione del GECT tra Regioni e Stati appartenenti all'Unione Europea, sarà possibile far partecipare all'Euroregione-GECT anche Regioni e Stati terzi.
Inoltre, nel corso di tale incontro, è stato deciso che la sede sociale della costituenda Euroregione sarà quella di Trieste, nella Regione Friuli.
Tale scelta, secondo quanto stabilito nello stesso Regolamento comunitario, comporterà l'applicazione del diritto italiano nella disciplina del funzionamento e dell'attività del GECT- Euroregione.

2. Lo Stato italiano, per dare applicazione alle disposizioni previste dal Regolamento (CE) n. 1082/2006 sul GECT, nel 2007 ha approvato in Consiglio dei Ministri uno schema di d.P.R. recante «*Norme per l'applicazione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea n. 1082/2006 del 5 luglio 2006, relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*» che non ha trovato tuttavia il favore delle Regioni e quindi non ha avuto seguito¹⁴.

Recentemente, in sede di elaborazione dello schema di disegno di legge comunitaria 2008, le Regioni sono state nuovamente chiamate ad esprimersi sulle scelte operate dallo Stato per dare applicazione al Regolamento sul GECT ed hanno concordato un parere fortemente critico: le disposizioni contenute nello schema di DDL comunitaria 2008 sono state esaminate dai Gruppi Tecnici interregionali e sottoposte, con una nuova formulazione, all'esame dei competenti Uffici governativi. Il testo del disegno di legge, definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 28 agosto 2008, risulta ora all'esame del Parlamento¹⁵.

¹⁴ Il 12 settembre 2007 lo schema di decreto è stato esaminato dai Gruppi Tecnici (della Commissione Affari Comunitari della Conferenza delle Regioni e del Governo) ed in tale sede, le Regioni hanno potuto manifestare le loro perplessità proponendo pesanti modifiche allo schema, in quanto non conforme al Regolamento CE. Sullo stesso è stato altresì acquisito, in data 9 ottobre 2007, il parere non favorevole del Consiglio di Stato. Immediatamente dopo si è conclusa la XV legislatura.

¹⁵ In data 6 ottobre 2008, il Consiglio dei Ministri, dopo aver approvato in via definitiva il disegno di legge comunitaria 2008, lo ha presentato in Parlamento (Atto n.1078) per la prosecuzione dell'iter legislativo; gli articoli 21, 22 e 23 del ddl dettano una specifica disciplina per l'applicazione del Regolamento «GECT» in Italia.

Le Regioni interessate, successivamente all'entrata in vigore della legge statale, potranno allora proseguire, o forse meglio intraprendere l'iter per la creazione dell'Euroregione, sperimentando lo strumento del GECT, nell'ambito del quadro istituzionale comunitario e nazionale.

L'Euroregione potrà allora forse divenire il giusto livello per perseguire gli interessi comuni di cooperazione transfrontaliera, per superare insieme ogni barriera, con progetti concreti a vantaggio dei propri territori, così come pensato e voluto fortemente già nel primo incontro di Villa Manin, nel 2005, dai Presidenti della Carinzia, del Friuli e del Veneto.