

Le attività internazionalmente rilevanti dei Comuni italiani*

Giacomo Biagioni

Il contributo esamina gli spazi esistenti nell'attuale quadro costituzionale per un'attività dei Comuni italiani che li ponga in contatto e realizzi forme di cooperazione con enti omologhi di altri ordinamenti. Vengono pertanto analizzati presupposti, caratteristiche e fondamento giuridico delle c.d. attività di mero rilievo internazionale svolte dai Comuni, nonché i meccanismi di cooperazione transfrontaliera fondati su strumenti sovranazionali.

1. Introduzione

Com'è noto, dopo la riforma attuata con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, l'art. 114 Cost. assegna (anche) ai Comuni la posizione di «enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Tale qualificazione, che costituisce applicazione, ancor più puntuale rispetto al passato, del principio autonomistico affermato sin dall'origine nell'art. 5 Cost., trova oggi concreta realizzazione nelle ulteriori prerogative (esercizio delle funzioni amministrative, autonomia finanziaria di entrata e di spesa, patrimonio proprio) attribuite ai Comuni negli articoli 118 e 119 Cost.

Emergono dunque sul piano costituzionale chiari indici di una tendenza a enfatizzare le funzioni *proprie* dei Comuni e ad ampliarne il novero, nel solco del principio di sussidiarietà e alla luce della definizione, fissata dalla legge ancor prima della riforma costituzionale, degli Enti locali come destinati a rappresentare le comunità territoriali, curandone gli interessi e promuovendone lo sviluppo¹. In tale ottica le politiche

* Il presente scritto è destinato alla pubblicazione nel volume *Tonara: tradizioni, risorse e prospettive di sviluppo*, in corso di stampa.

(1) Art. 2, comma 2, d.lgs. 8 giugno 1990, n. 142, oggi trasfuso nell'art. 3, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

pubbliche promosse dagli enti territoriali non possono non tener conto dell'esistenza di avanzati processi di globalizzazione, in conseguenza dei quali lo sviluppo sociale della comunità locale può trovare realizzazione anche attraverso la cooperazione transfrontaliera e territoriale con enti omologhi di altri Stati. Una chiara indicazione in tal senso si ritrova, d'altronde, sul piano legislativo, sia pure con riferimento alle sole Città metropolitane, alle quali l'art. 1, 2° comma, l. 7 aprile 2014, n. 56, attribuisce la «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee». Ora, sebbene sul piano dell'ordinamento interno si registri tale evoluzione, sembra necessario far ricorso a grande cautela allorché si tratti di trasporne gli esiti sul piano delle relazioni internazionali: in proposito, appare infatti arduo prefigurare un'immediata ricaduta della posizione di autonomia riconosciuta ai Comuni entro l'ordinamento statale e farne discendere *sic et simpliciter* un ruolo più ampio degli Enti locali anche nei rapporti con Stati o entità sub-statali estere.

A ciò si oppone anzitutto il dato costituzionale, in quanto esso, nonostante gli esiti della riforma e nonostante lo spazio riservato alle Regioni per lo sviluppo di proprie relazioni estere, appare saldamente ancorato alla concezione tradizionale che identifica esclusivamente nello Stato il soggetto gestore delle relazioni internazionali, come espressamente sancito dall'art. 117, comma 2, lett. a), Cost. D'altra parte, tale lettura viene considerata come costituzionalmente obbligata dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha costantemente ribadito², anche dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001³, la titolarità esclusiva in capo allo Stato della politica estera e della responsabilità per i rapporti con altri soggetti dell'ordinamento internazionale.

In proposito, non può d'altronde non considerarsi che la stessa formulazione degli articoli 5 e 114 Cost., muovendo dalla premessa dell'unità della Repubblica, accredita chiaramente la ricostruzione secondo cui

(2) V. già G. SACERDOTI, *La cooperazione interregionale europea tra vincoli costituzionali e principi del diritto internazionale*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Costituzione e rapporti internazionali. Relazioni con la Comunità europea e cooperazione transfrontaliera*, Milano, Franco Angeli, 1995, p. 49 ss.

(3) Corte cost., 19 luglio 2004, n. 238, in *Riv. dir. int.*, 2004, p. 858 ss.

l'autonomia dei Comuni (come degli altri enti territoriali) deve comunque misurarsi col dato di fatto che essi costituiscono unità territoriali componenti dello Stato⁴.

Ora, una tale qualificazione non è senza significato per il diritto internazionale, che considera, almeno presuntivamente⁵, prive di soggettività internazionale le entità substatali⁶. Naturalmente, ciò non implica l'assoluta estraneità di tali entità rispetto alle relazioni internazionali, poiché una simile conclusione sarebbe evidentemente smentita dalla prassi, la quale mostra che la cooperazione transnazionale dei Comuni ha una significativa rilevanza quantitativa⁷; bensì che l'eventuale partecipazione di queste entità alla vita giuridica internazionale è comunque imputabile allo Stato nel suo complesso.

Una simile logica si rispecchia anche nel testo costituzionale, in cui la partecipazione degli enti territoriali viene espressamente postulata, ma ricondotta sotto la responsabilità internazionale dello Stato, come è stato ritenuto per gli accordi stipulati dalle Regioni, pur in forza di una prerogativa "autonoma" delle stesse⁸. Nella stessa direzione depone l'art. 120, comma 2, Cost., il quale ammette la possibilità che anche gli Enti locali si trovino chiamati ad applicare «norme e trattati internazionali»⁹,

(4) V. Corte cost., 25 giugno 1985, n. 187, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 694 ss.

(5) J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 489, con riferimento alle unità componenti di una federazione.

(6) V., tra gli altri, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 14; C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Torino, Utet, 2015, p. 93; F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, Padova, Cedam, IV ed., 2017, p. 102. Per una concezione meno rigorosa sotto questo profilo, v. V. LISSITZYN, *Territorial Entities Other Than Independent States in the Law of Treaties*, in *Rec. Cours*, 1968, p. 3 ss., in specie p. 83 ss.

(7) Per un esame delle esperienze dell'internazionalizzazione, tra l'altro, di alcuni Comuni di diverse dimensioni e dell'organizzazione a tal fine adottata, v. E. ONGARO, G. VALOTTI (a cura di), *L'internazionalizzazione di regioni ed enti locali*, Milano, Etas, 2002, specialmente p. 15 ss. e p. 173 ss.

(8) Ancora, Corte cost., 19 luglio 2004, n. 238, cit.

(9) V. anche l'art. 2 d.lgs. marzo 1998, n. 112, ai sensi del quale «lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea. Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle Regioni e dagli Enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni

pur sempre sotto la responsabilità dello Stato, che potrà in tale ipotesi farsi carico anche dell'esercizio di funzioni proprie degli enti territoriali, al fine di evitare l'insorgenza della responsabilità internazionale dello Stato, secondo le procedure stabilite dall'art. 8 della legge 5 luglio 2003, n. 131. Tale possibilità appare coerente con la premessa che, essendo compresi nell'unitaria nozione di Stato secondo il diritto internazionale, anche gli Enti locali sono chiamati a dar seguito agli obblighi internazionali esistenti.

Proprio tale indissolubile collegamento tra la possibile attività internazionale degli enti substatali e l'esclusiva personalità giuridica internazionale dello Stato giustifica il potere di quest'ultimo di disciplinare, nel diritto interno, le condizioni e le modalità di detta attività. Non stupisce, pertanto, che la disciplina delle possibili attività di mero rilievo internazionale dei Comuni debba ricercarsi anzitutto nel contesto normativo interno, anche alla luce delle indicazioni fornite nel corso del tempo dalla giurisprudenza costituzionale.

Occorre peraltro precisare che tanto la disciplina positiva quanto la giurisprudenza costituzionale, prima e dopo la riforma costituzionale del 2001, hanno riguardato prevalentemente il ruolo delle Regioni nelle relazioni internazionali. Tuttavia, le conclusioni da esse ricavabili forniscono comunque il quadro generale entro cui può essere valutato il possibile ruolo dei Comuni in tale ambito, anche se il quadro necessita di essere integrato, come si vedrà, con le indicazioni ricavabili da taluni strumenti di carattere pattizio adottati nell'ambito dell'azione di organizzazioni internazionali regionali, che prevedono più articolati meccanismi di cooperazione, idonei a coinvolgere anche i Comuni.

2. Le attività di mero rilievo internazionale

Come anticipato, il tema del ruolo internazionale degli enti territoriali è stato per lungo tempo affrontato con esclusivo riferimento alle Re-

del presente decreto legislativo». Sull'impatto delle leggi c.d. "Bassanini" sull'attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, v. A. DAPAS, *La legge n. 59 del 1997 e la collaborazione transnazionale delle Regioni italiane*, in *Foro amm.*, 1997, p. 2967 ss.

gioni¹⁰, in considerazione del trasferimento di competenze e funzioni in loro favore. In tale contesto sono state elaborate dal legislatore e dalla Corte costituzionale le categorie di attività da considerarsi consentite o meno per gli enti territoriali, individuando, per differenza rispetto agli accordi internazionali propriamente detti, altre attività *minoris generis*, qualificate dalla più circoscritta idoneità a incidere rispetto alla politica estera, da sempre ancorata a una competenza esclusiva dello Stato¹¹. Proprio in ragione della circostanza che tale attività non risulta assimilabile alla conclusione di un accordo internazionale e non richiede una capacità riconducibile al *treaty-making power*¹², trova giustificazione l'attribuzione della facoltà di svolgere attività di mero rilievo internazionale anche agli enti sub-regionali.

Entro questa logica sono state dunque individuate le c.d. attività promozionali all'estero, menzionate già nell'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e le c.d. attività di mero rilievo internazionale, definite dalla giurisprudenza costituzionale come quelle «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 partecipazione 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»¹³.

(10) Per recenti inquadramenti generali del tema con riferimento alle Regioni, v., tra gli altri, F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, in *Annali Enc. dir.*, 2011, p. 983 ss.; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 183 ss. V. anche G. CAGGIANO, *Il networking e i gemellaggi delle Regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 120 ss.

(11) V., tra le meno recenti, Corte cost., 3 luglio 1975, n. 170, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1976, p. 518 ss.

(12) Nel senso che occorre tenere separata la posizione delle entità che, secondo le norme costituzionali interne, godono del potere di concludere accordi internazionali (Stati membri di uno Stato federale, Regioni autonome, *Länder*, ecc.) dalle autorità locali, la cui capacità di concludere accordi sulla base del diritto internazionale non è configurabile, v. M. RUFFERT, *Transboundary Co-operation between Local or Regional Authorities*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, vol. IX, p. 1014 ss., in specie p. 1017.

(13) Corte cost., 22 maggio 1987, n. 179, in *Riv. dir. int.*, 1987, p. 929 ss., sulla quale v. G. CONETTI, *Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1987, p. 1424 ss., e P. DE SENA, *In tema di attività «internazionali» delle Regioni*, in *Foro it.*, 1989, c. 2121 ss.

Rispetto a tali due categorie di attività¹⁴ il successivo d.P.R. 31 marzo 1994, nel subordinarle, secondo la giurisprudenza costituzionale formata sul punto, rispettivamente, alla «previa intesa» col Governo¹⁵ e al «previo assenso», quantomeno implicito, di quest'ultimo¹⁶, prevedeva esplicitamente un possibile ruolo anche dei Comuni, sia pure derivato dall'eventuale delega di funzioni da parte delle Regioni¹⁷.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, tale approccio è stato sostanzialmente codificato sul piano legislativo per effetto dell'art. 6, comma 7, della legge n. 131/2003. Peraltro, nonostante il tenore apparentemente ricognitivo di quest'ultima disposizione, essa contiene alcuni elementi innovativi rispetto al passato.

In primo luogo, la disposizione ribadisce il potere, attribuito anche ai Comuni, di svolgere attività di mero rilievo internazionale, escludendo altre prerogative oggi attribuite dall'art. 117 Cost., in particolare quella di concludere intese con enti territoriali interni ad altri Stati¹⁸. Peraltro, la citata previsione appare ormai legata alle funzioni direttamente attribuite a tali enti secondo la nuova formulazione dell'art. 114 Cost.¹⁹, a

(14) Su cui v. anche R. BIN, *Attività di «mero rilievo internazionale», «attività promozionali» e «attività di rilievo comunitario»*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1322 ss.

(15) Sulle quali, v. Corte cost., 23 gennaio 1985, n. 8, in *Rass. Avv. Stato*, 1985, I, p. 1 ss.

(16) V. ancora Corte cost., 22 maggio 1987, n. 179, cit. e, più analiticamente, anche in relazione alla differenza con la «previa intesa», Corte cost., 24 novembre 1992, n. 472, in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 1076 ss. Sulla indispensabilità della previa informazione al Governo per entrambe le fattispecie, v. anche Corte cost., 29 marzo 1993, n. 124, in *Le Regioni*, 1993, p. 1781 ss.; 24 giugno 1993, n. 290, in *Riv. dir. int.*, 1993, p. 811 ss.; 2 giugno 1994, n. 212, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1790 ss. V. altresì P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 4312 ss.

(17) V. art. 7, comma 4, del d.P.R.: «Le disposizioni del presente decreto concernono anche le attività degli enti subregionali svolte nell'esercizio delle funzioni ad essi delegate dalle regioni e dalle province autonome nelle materie considerate dal decreto medesimo». Sul contenuto generale del d.P.R., v. I. PASINI, *«Potere estero» delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel D.P.R. 31 marzo 1994*, in *Riv. dir. it. pubbl. com.*, 1995, p. 981 ss.

(18) Sulle quali si rinvia nuovamente a F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, cit., p. 997 ss.

(19) Tale nuova formulazione era stata d'altronde preceduta dal conferimento di funzioni agli enti locali operato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, che escludeva peraltro dal conferimento la materia «affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale» (art. 1, 3° comma, lett. a)); v. anche il successivo d.lgs. n. 112/1998, che riserva allo Stato le attività internazionalmente rilevanti nelle singole materie.

seguito di conferimento (e non di mera delega) da parte di Stato e Regioni, nella logica della cura degli interessi della comunità territoriale, la cui rilevanza può anche implicare l'opportunità di relazionarsi con enti componenti di altri Stati²⁰. Anche in ragione dell'inevitabile diversità nella struttura costituzionale dei vari Stati, gli enti con cui si svolgerà la cooperazione dei Comuni non debbono necessariamente essere collocati allo stesso livello di governo, anche se la prassi sembra mostrare un numero limitato di accordi con entità statali straniere²¹.

Peraltro, la portata stessa della nozione di attività di mero rilievo internazionale appare ora incerta²²: come detto, in passato essa era stata definita in via puramente esemplificativa dalla giurisprudenza costituzionale, che la distingueva dalle attività promozionali all'estero. Tuttavia, di queste ultime non si fa più alcun cenno nella legge n. 131/2003²³, nemmeno con riferimento alle Regioni, con la conseguenza che esse paiono oggi effettivamente riassorbite nella categoria generale delle attività di mero rilievo internazionale²⁴.

(20) Così, già L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 111 ss., in specie p. 144.

(21) V., ad esempio, la Convenzione del 14 luglio 2014 tra Roma Capitale e il Ministero della cultura e del turismo della Repubblica dell'Azerbaijan, reperibile sul sito *web www.comune.roma.it*.

(22) Su di essa, v. ancora F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, cit., p. 992 ss.

(23) Nel senso che tale attività non sia consentita ai Comuni, v. Corte conti, 28 luglio 2008, n. 346, in *Riv. Corte Conti*, 2008, 4, p. 89 ss., che sembra peraltro escludere – sulla base di una lettura eccessivamente restrittiva del d.P.R. 31 marzo 1994 e dell'art. 6 legge n. 131/2003 – qualunque attività di mero rilievo internazionale dei Comuni.

(24) *Contra*, F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 105 s., sul presupposto della perdurante vigenza del citato d.P.R. 31 marzo 1994, al quale l'art. 6, comma 7, della legge n. 131/2003 sembra in effetti richiamarsi («resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente»). Il labile confine tra attività di mero rilievo internazionale e attività promozionali all'estero non pare peraltro giustificare una difformità di disciplina, in mancanza di un distinto riferimento alle attività promozionali nella legge n. 131/2003. Così, anche M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 186. Nel senso che il d.P.R. 31 marzo 1994 potrebbe essere considerato oggi non più legittimo, in mancanza di una riserva in favore dello Stato rispetto alla disciplina di tali attività, L. VIOLINI, *Il potere estero*, cit., p. 140 s.

Quest'ultima categoria risulta, d'altronde, insuscettibile di una definizione esaustiva in positivo, potendo, com'era stato avvertito già nella citata sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale, presentarsi in molteplici forme nella prassi, nonostante la tendenza ad utilizzare modelli uniformi di cooperazione anche grazie all'azione delle associazioni rappresentative dei poteri locali²⁵; sembra allora che essa si presti piuttosto a essere definita negativamente, in relazione alla sua ontologica diversità rispetto alla stipula di veri e propri accordi internazionali²⁶, dai quali l'attività di mero rilievo internazionale viene costantemente tenuta distinta²⁷.

Pertanto, essa può qualificarsi come un insieme di attività dirette a porre in rapporto entità substatuali, anche su livelli diversi di governo, che agiscono in forza delle loro prerogative di persone giuridiche pubbliche secondo i rispettivi ordinamenti interni; ma inidonee a produrre effetti obbligatori secondo il diritto internazionale tra queste entità e tra i rispettivi Stati. Tale definizione appare, d'altronde, coerente con la portata perlopiù meramente programmatica degli atti adottati in tale contesto, dai quali appare difficile ricavare veri e propri impegni per le parti. Ciò nonostante, esse non possono non tener conto del carattere unitario della soggettività internazionale dello Stato, con la conseguenza che alle autorità centrali resta consentita una qualche forma di controllo²⁸:

(25) Per un esame del ruolo di tali associazioni, v. T. MOI, E. ONGARO, *Il networking per lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in E. ONGARO, G. VALOTTI (a cura di), *L'internazionalizzazione*, cit., p. 105 ss., in specie p. 124 ss.

(26) Rispetto all'eventualità che un Ente locale si determinasse alla conclusione di un accordo vero e proprio, non potrà che applicarsi la regola espressa dall'art. 8 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati secondo cui «*an act relating to the conclusion of a treaty performed by a person who cannot be considered under article 7 as authorized to represent a State for that purpose is without legal effect unless afterwards confirmed by that State*», sul quale v., tra gli altri, M.E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Den Haag, Brill, 2009, p. 149 ss. Sulla diversa posizione delle Regioni e sulla conclusione da parte delle stesse di accordi internazionali senza conferimento di pieni poteri da parte dello Stato, v. F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, cit., p. 1001 ss.

(27) V., tuttavia, la circ. 27 novembre 2015 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in *G.U.* n. 32 del 9 febbraio 2016, in cui, nonostante la distinzione con i veri e propri accordi, l'attività di mero rilievo internazionale viene comunque qualificata all'interno della nozione di «atti pattizi».

(28) Per una forma di coordinamento *ex ante*, v. il Protocollo di intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero degli affari esteri e l'Associazione nazionale Comuni italiani, reperibile sul sito *web www.anci.it*.

esso presenta, nel nostro ordinamento, un carattere piuttosto blando, essendo limitato, in molti casi²⁹, alla semplice comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero degli affari esteri, i quali potranno attivarsi per impedire lo svolgimento dell'attività prevista, essenzialmente nel caso in cui questa si ponga in contrasto con la linea di politica estera dello Stato. Peraltro, la rilevanza di tale controllo appare destinata ad esaurirsi sul piano interno, in relazione all'eventuale verifica sulla legittimità dell'azione di carattere operativo-amministrativo dell'Ente locale (o delle relative spese).

È d'altronde significativo che tra i soggetti titolari del pur tenue potere di controllo sugli Enti locali siano indicate anche le Regioni, alle quali egualmente deve essere data comunicazione dell'iniziativa: tale circostanza appare evidentemente legata alla capacità, ormai attribuita alle Regioni, di intrattenere "proprie" relazioni internazionali (seppure senza scalfire la centralità del potere estero dello Stato), rispetto alle quali eventuali iniziative confliggenti dei Comuni potrebbero risultare inopportune.

3. Il fondamento giuridico delle attività di mero rilievo internazionale

Le caratteristiche sopra delineate delle attività di mero rilievo internazionale impongono altresì di interrogarsi sulla disciplina regolatrice degli atti adottati in tale contesto dagli Enti locali, la quale, di norma, non viene esplicitamente identificata³⁰, anche in considerazione del fatto che in molti casi la natura delle attività svolte (come la semplice partecipazione ad una manifestazione) può non implicare neppure la necessità di un richiamo ad uno specifico quadro normativo.

(29) Per lo schema più stringente previsto per la partecipazione degli Enti locali alla cooperazione allo sviluppo, v. ora l'art. 9, comma 2, della legge 11 agosto 2014, n. 125.

(30) La maggior parte degli atti adottati contiene, a questo proposito, richiami di portata generale al rispetto della normativa interna degli Stati interessati, degli obblighi internazionali e, ove pertinenti, degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea; è d'altronde anche significativo che l'eventuale mezzo di interpretazione o di soluzione delle controversie è individuato nel negoziato tra le parti. V., a titolo esemplificativo, gli atti variamente denominati adottati in questo contesto da Roma Capitale, reperibili sul sito *web* https://www.comune.roma.it/pcr/it/relaz_int_sadi.page.

In proposito, l'esigenza di mantenere fermo il confine tra le attività di mero rilievo internazionale e gli accordi internazionali in senso proprio³¹ induce ad escludere che le prime possano considerarsi, in linea di principio, soggette alle regole del diritto dei trattati. Infatti, l'eventuale conclusione di un atto qualificabile come un vero e proprio accordo internazionale configurerebbe un evidente travalicamento dei limiti imposti all'azione dei Comuni dall'ordinamento interno. Ciò naturalmente non implica che i Comuni, anche nello svolgimento di attività di mero rilievo internazionale, non siano comunque chiamati a rispettare gli obblighi internazionali assunti dallo Stato, i quali si impongono in ogni caso come un limite esterno per l'azione degli Enti locali, tanto che il loro mancato rispetto può sempre dar luogo all'intervento sostitutivo dello Stato.

Tuttavia, ciò lascia aperta la questione dell'individuazione della disciplina regolatrice di tali attività, quantomeno quando queste siano svolte in mancanza di un quadro di riferimento uniforme sul piano sovranazionale e dunque siano inquadrabili esclusivamente nel contesto dei rispettivi ordinamenti nazionali degli enti interessati.

Ora, come detto, tali attività trovano comunque il presupposto nelle competenze e nelle funzioni attribuite all'ente sub-statale, evidentemente sulla base del diritto pubblico interno³², al quale esse debbono dunque conformarsi, evidentemente entro ciascuno degli ordinamenti statali rilevanti, i quali restano liberi di disciplinare in termini non omogenei lo svolgimento di dette attività. Peraltro, la natura fortemente territoriale delle norme di diritto pubblico e l'assenza di meccanismi di coordinamento assimilabili alle regole sul conflitto di leggi le rendono tendenzialmente inadeguate a governare la relazione intercorrente tra i vari enti interessati³³, nella misura in cui da essa possano sorgere obblighi

(31) V., in tal senso, anche J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de derecho internacional público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 351, con riferimento all'accordo istitutivo della Comunità di lavoro dei Pirenei.

(32) V., in senso analogo, C. AUTEXIER, *Le cadre juridique de l'action extérieure des régions*, in *Revue française de droit administratif*, 1986, p. 568 ss.

(33) V. *infra*, par. 4, sugli specifici meccanismi di individuazione della disciplina applicabile previsti dalla Convenzione di Madrid del 21 marzo 1980 sulla cooperazione transfrontaliera tra collettività territoriali. Sui limiti posti al tradizionale principio di territorialità dal diritto dell'Unione europea, v. I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017, p. 148 ss.

a carico degli stessi (ad es., per il sostenimento di eventuali costi delle attività svolte o in relazione all'impegno a tenere determinate condotte). D'altra parte, proprio la riferibilità di tali attività all'ambito delle funzioni pubblicistiche dei Comuni (o degli altri enti sub-statali coinvolti) sembra non giustificare la qualificazione degli strumenti adottati come atti di diritto privato a carattere negoziale, rispetto ai quali potrebbero operare le regole sui conflitti di leggi³⁴. Per un verso, esistono chiare indicazioni nel senso che gli atti adottati da autorità pubbliche nell'esercizio di funzioni amministrative esulano dal campo di applicazione del diritto internazionale privato³⁵; per altro verso, le regole di conflitto in materia di contratti (ai quali dovrebbero, in ipotesi, essere assimilati gli atti conclusi in questo campo) appaiono difficilmente trasponibili in relazione alla cooperazione transfrontaliera tra autorità locali³⁶. Sarebbe dunque semmai necessario, almeno in quei casi in cui non possa pervenirsi ad una qualificazione in senso contrattuale degli atti pertinenti, individuare regole di conflitto *ad hoc*, che tengano conto della speciale natura di questa tipologia di atti.

(34) In tal senso, un accenno è in M. RUFFERT, *Trans-Boundary Cooperation*, cit., p. 1016 ss.

(35) V., tra l'altro, l'art. 1 del regolamento Ce n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), in G.U.C.E. n. L 177 del 4 luglio 2008, p. 6 ss., secondo cui il regolamento «non si applica, in particolare, alle materie fiscali, doganali o amministrative» (corsivo aggiunto); formula analoga compare nell'art. 1 del regolamento UE n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in *G.U.U.E.* n. L 351 del 20 dicembre 2012, p. 1 ss. D'altra parte, il criterio individuato dalla Corte di giustizia per escludere l'applicazione degli atti dell'Unione europea in materia di diritto internazionale privato e processuale è di stabilire se l'autorità pubblica agisce nell'esercizio della sua potestà d'imperio ovvero *iure privatorum*: tra le tante, v. Corte di giustizia, sent. 11 aprile 2013, causa C-645/11, *Sapir*, punto 33. Su tali questioni, rispetto al citato reg. n. 593/2008, v. P. BERTOLI, *Art. 1 (I)*, in F. SALERNO, P. FRANZINA, *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali («Roma I»)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2009, p. 548 ss., in specie p. 558 ss.

(36) Non solo taluni concetti generali utilizzati nelle regole di conflitto applicabili ai contratti sembrano estranei alla materia qui in considerazione (si pensi, ad esempio, alla nozione di «prestazione caratteristica»); ma esse si impernano sui principi legati all'autonomia contrattuale, che non sembrano suscettibili di essere applicati, in questo contesto, alla cooperazione tra gli enti pubblici sub-statali, la cui matrice è comunque legata a funzioni pubblicistiche di questi ultimi.

Alla luce di tali elementi, sembra condivisibile l'avviso di chi ritiene che gli strumenti utilizzati per la cooperazione transfrontaliera tra Enti locali abbiano una natura prevalentemente politica, riconducibile a una forma di *soft law* transnazionale, rispetto al quale l'individuazione di una disciplina regolatrice avviene in funzione solo suppletiva³⁷. Di conseguenza, tale individuazione dovrebbe tener conto, sia pure senza una gerarchia predefinita³⁸, di eventuali indicazioni contenute negli atti pertinenti (anche se queste non potranno, di norma, avere l'effetto di una scelta di legge³⁹) e delle norme pertinenti degli ordinamenti interessati, ivi comprese le norme di diritto privato, la cui applicazione dovrebbe peraltro avere carattere puramente residuale.

4. Gli strumenti sovranazionali: la Convenzione-quadro di Madrid del 1980

Peraltro, come anticipato, lo svolgimento dell'attività di mero rilievo internazionale dei Comuni avviene sovente anche attraverso la cooperazione transfrontaliera⁴⁰ realizzata sulla base di modelli uniformi previsti da norme sovranazionali riconducibili a strumenti di carattere pattizio, attraverso i quali gli Stati realizzano un coordinamento *ex ante* delle regole relative a possibili relazioni estere intrattenute dagli enti sub-statali. Tali regimi, pur non potendo prescindere da una iniziale manifestazione di volontà – e dunque dall'intermediazione – degli Stati e dall'apposizione di eventuali limitazioni all'azione degli enti sub-statali, hanno tuttavia l'effetto di fissare in modo inequivoco la capacità di questi ultimi di dar seguito a tale cooperazione.

(37) V. M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, in *Rec. Cours*, 1993, vol. 242, p. 384 ss.

(38) M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, cit., p. 385.

(39) Una scelta di legge può risultare rilevante solo nella misura in cui si riconosca agli atti pertinenti una qualificazione in termini contrattuali, ma non possono essere certamente le parti a determinare, in difetto di una specifica norma abilitativa in tal senso, l'applicabilità del diritto internazionale o del diritto pubblico di un determinato Stato.

(40) Per la definizione di «cooperazione transfrontaliera» v. l'art. 2 della Convenzione di Madrid; nel senso che tale definizione può trascendere l'ambito di applicazione della Convenzione, v. M. RUFFERT, *Trans-Boundary Cooperation*, cit., p. 1015.

Un fondamento di carattere molto generale si ritrova anzitutto nell'art. 10, par. 3, della Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985⁴¹, a termini del quale «*les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats*»⁴².

In senso più strettamente applicativo appare orientato il regime ricavabile dalla Convenzione-quadro di Madrid del 1980 relativa alla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali⁴³ e dai successivi Protocolli addizionali di Strasburgo del 1995 e del 1998⁴⁴. Nel contesto di tale regime viene espressamente previsto che «*chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2ème de la Convention-cadre de conclure [...] des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats...*»⁴⁵. La presenza di una simile previsione e la connessa attribuzione esclusiva alle autorità territoriali di ogni responsabilità rispetto all'accordo sembrano implicare inevitabilmente una deviazione dal modello tradizionale fondato sul carattere non autonomo dell'attività di mero rilievo internazionale degli enti sub-statali, in quanto comunque imputabile allo Stato nel suo complesso.

(41) La Carta è stata resa esecutiva per l'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439, in *G.U.* n. 17 del 22 gennaio 1990, suppl. ord. n. 4, p. 83 ss. Sulla Carta, v. I. GRASSI, *Il ruolo europeo delle autonomie locali*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1992, p. 1178 ss.

(42) Sul collegamento tra la Carta e le attività della Conferenza delle autorità locali e regionali, v. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 40 ss.

(43) Negli accordi interstatali sin qui stipulati l'Italia ha sempre ricompreso i Comuni tra le collettività territoriali a cui si applica, nel nostro ordinamento, la Convenzione di Madrid.

(44) Quest'ultimo ha superato la limitazione preesistente in forza della quale la cooperazione poteva avvenire solo tra autorità territoriali contigue, sulla quale v. E. DECAUX, *La Convention-cadre Européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, in *Revue générale de droit international public*, 1984, p. 557 ss., in specie p. 589 ss. Sulla Convenzione e sui successivi Protocolli, v. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 43 ss.

(45) Art. 1, par. 2, del 2° Protocollo addizionale alla Convenzione: tale Protocollo è stato solo firmato, ma non ratificato dall'Italia (che non ha, invece, neppure firmato i due successivi Protocolli).

Nonostante tale linea di tendenza, anche nel sistema convenzionale permane un chiaro collegamento tra il fondamento della cooperazione transfrontaliera e la posizione delle autorità territoriali nel diritto pubblico interno⁴⁶, com'è dimostrato dai molteplici rinvii al diritto interno degli Stati contraenti. In proposito, seppure il 1° Protocollo addizionale abbia chiaramente inteso superare, sotto vari aspetti, l'approccio fortemente cauto della Convenzione-quadro⁴⁷, esso mantiene fermo sia il limite della competenza *ratione materiae* delle autorità territoriali, evidentemente evincibile dai rispettivi ordinamenti nazionali; sia la necessità del rispetto degli impegni internazionali dello Stato e delle procedure previste dalla legislazione nazionale⁴⁸.

Ora, come noto, il regime convenzionale prevede modelli diversi di cooperazione territoriale, ricavabili, per un verso, dagli schemi di accordo e di contratto allegati alla Convenzione, aventi carattere meramente indicativo, e, per altro verso, dalle specifiche disposizioni del 1° Protocollo addizionale, che ammette, tra l'altro, che tale cooperazione possa avvenire anche attraverso la creazione di uno specifico organismo, avente o meno personalità giuridica. A ciò debbono peraltro aggiungersi le indicazioni derivanti dagli accordi interstatali stipulati sulla base dell'art. 3, par. 2, della Convenzione stessa al fine di *fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière*; ciò che risulta tanto più rilevante laddove, come nel caso italiano, la previa conclusione dell'accordo interstatale costituisca il presupposto per l'avvio della cooperazione transfrontaliera⁴⁹.

(46) In proposito, v. anche I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, cit., p. 3 ss.

(47) Sulla chiara intenzione della Convenzione-quadro di *laisser les mains libres aux Etats*, v. ancora E. DECAUX, *La Convention-cadre Européenne*, cit., p. 594 ss.

(48) Nel senso che tale approccio sarebbe mutuato dal diritto francese, B. DOLEZ, *Le Protocole additionnel à la Convention-cadre Européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, in *Revue générale de droit international public*, 1996, p. 1005 ss., in specie p. 1009 ss.

(49) Sulla previsione di cui all'art. 4 della legge 19 novembre 1984, n. 984, v. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 45 ss.

Se da ciò si ricava la conferma dell'esistenza di un panorama multiforme di attività non facilmente inquadrabili entro schemi precisi, altrettanto arduo appare trarre conseguenze articolate in fatto di disciplina regolatrice delle intese poste a base della cooperazione transfrontaliera e degli atti adottati in tale contesto.

In proposito, il sistema convenzionale mostra chiaramente di non avere l'ambizione di individuare in modo netto la natura dell'attività di cooperazione transfrontaliera, riconducendola entro modelli strettamente pubblicistici o privatistici. Al contrario, l'approccio risulta chiaramente orientato nel senso di garantire agli attori della cooperazione transfrontaliera di usufruire di una significativa libertà nell'individuazione delle relative modalità di attuazione di tale cooperazione, potendo queste situarsi sul piano puramente contrattuale⁵⁰ ovvero utilizzare un impianto di tipo pubblicistico; allo stesso modo, l'eventuale costituzione di un apposito organismo potrà propendere, di volta in volta, per un organismo di diritto privato ovvero di diritto pubblico.

Da questa varietà di modelli operativi risulta evidentemente condizionata anche la determinazione della disciplina regolatrice. Infatti, in presenza di una cooperazione transfrontaliera organizzata sulla base di atti di natura privatistica, può giustificarsi certamente il ricorso alle ordinarie regole di diritto internazionale privato, anche in relazione alla possibile scelta della legge applicabile, almeno in mancanza di apposite norme di conflitto stabilite nel quadro convenzionale⁵¹ o negli accordi interstatali.

In presenza di una cooperazione strutturata secondo un'impronta pubblicistica, l'approccio sembra necessariamente diverso, dovendosi tener conto della possibilità che gli atti relativi alla cooperazione rilevino sul piano del diritto pubblico interno dei singoli enti interessati, eventual-

(50) Sui modelli contrattuali di cooperazione transfrontaliera, v. già M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti territoriali appartenenti a Stati diversi*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, cit., p. 97 ss.

(51) Di questo genere è certamente la disposizione contenuta nell'art. 4, par. 1, del 1° Protocollo addizionale del 1995, ai sensi del quale «*lorsque l'organisme de coopération transfrontalière a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège*», che riprende peraltro un criterio di collegamento, quello della sede, comune in molti sistemi giuridici nazionali.

mente per effetto della trasposizione in atti di questi ultimi⁵². In tale logica, dovendosi dar luogo ad atti che possano risultare compatibili col diritto pubblico interno, l'individuazione della disciplina regolatrice dovrebbe avvenire sulla base di regole di conflitto *ad hoc*: poiché norme uniformi di questo tipo sono sostanzialmente assenti nei testi convenzionali, la prassi si è orientata nel senso di stabilirle sul piano degli accordi interstatali, nei quali si rinvencono soluzioni ancora una volta divergenti⁵³. Naturalmente, ciò implica, in mancanza di un quadro normativo predeterminato, la necessità di tener conto, nei singoli accordi, delle esigenze sottese al coinvolgimento, nella cooperazione transfrontaliera, di enti sub-statali appartenenti ad ordinamenti che potrebbero avere una struttura costituzionale e amministrativa anche fortemente divergente.

5. La cooperazione territoriale nell'Unione europea

La rilevanza di tale regime sovranazionale appare peraltro ormai parzialmente attenuata nei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea, anche in considerazione del fatto che in tale ultimo ordinamento

(52) In tal senso dispone l'art. 2 del 1° Protocollo addizionale, ai sensi del quale *«Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national»*. In proposito, v. B. DOLEZ, *Le Protocole additionnel*, cit., p. 1013 ss.; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 51.

(53) V. l'art. 11 della Convenzione Benelux di cooperazione transfrontaliera e interterritoriale del 20 febbraio 2014 (reperibile sul sito *web www.benelux.int*), relativo al Gruppo Benelux di cooperazione territoriale, definito come un *«organisme public transfrontalier»*, che prevede l'applicazione della legge che sarebbe applicabile se le collettività territoriali partecipanti avessero esercitato direttamente le competenze attribuite al Gruppo, sottoponendo al contempo alla legge dello Stato di sede talune questioni: su tali regole, cfr. I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, cit., p. 261 ss. V. altresì l'art. 11 dell'Accordo di Karlsruhe sulla cooperazione transfrontaliera sulla cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali e gli organismi pubblici locali del 23 febbraio 1996 (reperibile sul sito *web www.legifrance.gouv.fr*), che sottopone il gruppo locale di cooperazione transfrontaliera, quale *«personne morale de droit public»*, al diritto dello Stato contraente in cui esso ha sede. Cfr., infine, l'art. 6 dell'accordo italo-francese sulla cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali del 26 novembre 1993 (cui è stata data esecuzione con legge 5 luglio 1995, n. 303, in G.U. n. 172 del 25 luglio 1995, suppl. ord. n. 91, p. 119 ss.), che sottopone gli accordi di cooperazione transfrontaliera al diritto di uno dei due Stati contraenti, da individuarsi nell'accordo stesso.

al livello locale di governo risulta da tempo accordato uno speciale rilievo⁵⁴, che si traduce in una specifica considerazione degli Enti locali sotto differenti punti di vista.

Sotto un primo profilo, come ben noto, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assicura una partecipazione (anche) dei Comuni alla struttura istituzionale dell'Unione attraverso la designazione di loro rappresentanti in seno al Comitato delle Regioni⁵⁵. Tuttavia, pur costituendo certamente un elemento innovativo rispetto al tradizionale quadro internazionale e sovranazionale, questa possibilità non prefigura esercizio di autonomia di governo attribuita al singolo Comune, quanto piuttosto una forma di rappresentanza degli Enti locali a livello di Unione. D'altra parte, il limitato ruolo consultivo dell'organo, coniugato con la persistente centralità della posizione degli Stati membri (mitigata semmai da un più ampio coinvolgimento delle Regioni), inducono a ricercare altrove gli sviluppi più originali della politica dell'Unione in questo contesto.

In proposito, appare particolarmente necessario tener conto delle novità maturate, tanto sul piano degli atti formali quanto della cooperazione informale, nell'ambito della politica di coesione territoriale dell'Unione europea ai sensi dell'attuale art. 175 T_{FUE}.

Ora, tra gli atti formali, assume particolare rilevanza l'esistenza di uno strumento uniforme, costituito dal regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)⁵⁶. Tale strumento, a cui è

(54) Sulle disposizioni che enfatizzano la necessità di tener conto dell'esistenza di un livello locale di governo, sia pure per finalità diverse, v. D. EDWARD, J. BENGOTXEA, *The Status and Rights of Sub-state Entities in the Constitutional Order of the European Union*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A Constitutional Order of States?*, Oxford, 2011, p. 25 ss.

(55) Sul ruolo del Comitato, v. J. SCHÖNLAU, *The European Committee of Regions and European Cohesion Policy*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016, p. 137 ss.

(56) In *G.U.C.E.* n. L 210 del 31 luglio 2006, p. 19 ss. Il regolamento è stato modificato con il successivo regolamento UE n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, in *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 303 ss. Nel senso che il regolamento contiene una disciplina uniforme ma non necessariamente completa, v. I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, cit., p. 100 ss.

stata dedicata una considerevole attenzione dottrinale⁵⁷, anche alla luce della significativa importanza pratica⁵⁸, mira a istituire un quadro specifico all'interno dell'Unione⁵⁹ per la cooperazione territoriale. Si tratta peraltro di un quadro di carattere opzionale⁶⁰, il quale, nonostante l'attrattività legata all'esistenza di norme uniformi e al collegamento col sistema, anche istituzionale⁶¹, dell'Unione europea, fa salva la possibilità di istituire una cooperazione secondo una diversa disciplina, ivi compresa quella prevista dalla Convenzione di Madrid (il cui *acquis* viene, infatti, espressamente richiamato).

Rispetto al regime convenzionale, almeno quale oggi vigente per l'Italia, vengono peraltro prospettati alcuni elementi di novità: in particolare, la cooperazione non viene subordinata dal regolamento a specifici requisiti di natura geografica, così come viene ammessa la partecipazione di enti pubblici collocati a livelli diversi, ivi compreso quello centrale⁶². Sotto altro profilo, il regolamento individua come elemento centrale quello della costituzione di un autonomo organismo dotato di personalità giuridica, anche se il regolamento non specifica se esso abbia natura di organismo di diritto pubblico; all'organismo saranno dunque imputabili i relativi atti, la cui efficacia negli ordinamenti dei singo-

(57) Tra gli altri, S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT*, Torino, Giappichelli, 2017; V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo europeo di cooperazione territoriale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 891 ss.; I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale*, cit., p. 89 ss.; M. PERTILE, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Dir. comm. int.*, 2005, p. 117 ss.; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 154 ss.

(58) Il registro pubblicato dal Comitato delle Regioni sul sito *web* <https://portal.cor.europa.eu/>, che risulta aggiornato alla data del 1° luglio 2016, conta ben 63 Gruppi, per i quali era già avvenuta la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea; di questi almeno 4 comprendono anche Comuni italiani. Sulla prassi dell'istituzione dei Gruppi, M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 164 ss.

(59) Sulla possibilità di coinvolgere enti territoriali appartenenti a Stati terzi, v. il 16° considerando del regolamento; sul punto, I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale*, cit., p. 129 ss.

(60) V. S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti*, cit., p. 261 ss.

(61) V. l'art. 5 del regolamento, che prevede l'obbligo di comunicare al Comitato delle Regioni l'avvenuta stipula della convenzione e la registrazione degli statuti.

(62) M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 157 ss.; S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti*, cit., p. 77 ss.

li Stati membri risulta garantita dalle disposizioni del regolamento, nei limiti ivi previsti⁶³.

Per quanto concerne la disciplina regolatrice, il regolamento contiene una specifica disposizione, che elenca le fonti rilevanti⁶⁴: in particolare, accanto alla disciplina del regolamento medesimo e alla convenzione istitutiva del Gruppo, viene richiamato, con un'apposita regola di conflitto, il diritto dello Stato membro in cui il Gruppo ha la «sede sociale»⁶⁵; tale ordinamento, nel quale deve darsi rilievo anche alla possibile esistenza di legislazione a livello sub-statale, disciplinerà anche gli atti del Gruppo stesso, dovendo questo essere trattato come un'entità di tale Stato membro⁶⁶.

Accanto alla disciplina sopra delineata, appare anche opportuno prendere in considerazione la rilevanza delle iniziative legate alla cooperazione di carattere informale, tesa a coinvolgere le aree urbane nella definizione delle politiche europee secondo lo schema della c.d. Agenda urbana europea. Tale cooperazione, che era stata inizialmente prefigurata in una comunicazione della Commissione europea⁶⁷, transita comunque dal necessario *endorsement* degli Stati membri, sia pure fondato su un atto atipico e non vincolante⁶⁸. Si tratta comunque di uno

(63) Dispone l'art. 1, par. 4, del regolamento che «un GECT gode in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto Stato membro». Quanto ai limiti, v., in particolare, l'art. 7, par. 4, del regolamento: «I compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera», su cui v. S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti*, cit., p. 99 ss.

(64) Nel senso che tale elenco non implica una gerarchia tra le varie fonti ivi contemplate, M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 155.

(65) La locuzione non appare del tutto propria, essendo evidentemente il Gruppo un ente diverso da una società: si noti, peraltro, che la versione inglese riporta «*its registered office*», la versione francese «*son siège*», la versione tedesca «*seinen Sitz*».

(66) Sul ruolo delle norme di conflitto rispetto al GECT, v., ancora, S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti*, cit., in specie p. 54 ss.

(67) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda urbana UE», COM(2014) 490 final.

(68) Patto di Amsterdam del 30 maggio 2016, concluso a un incontro informale dei Ministri degli Stati membri responsabili per le questioni urbane, reperibile sul sito web.ec.europa.eu.

strumento marcatamente operativo, caratterizzato dall'individuazione di priorità tematiche, che debbono essere sviluppate attraverso la conclusione di accordi di partenariato destinati a coinvolgere livelli di governo diversi; tuttavia, gli esiti di tali processi rimangono privi di rilevanza autonoma, svolgendo esclusivamente un possibile ruolo di impulso rispetto all'attività legislativa dell'Unione europea, subordinatamente alle ineludibili valutazioni della Commissione.

6. Riflessioni conclusive

Dalle considerazioni sopra svolte si ricava, inevitabilmente, un quadro variegato dell'attività internazionalmente rilevante dei Comuni: infatti, può riscontrarsi tuttora in essa la permanenza di taluni elementi tradizionali, quali i limiti connessi al ruolo centrale dello Stato nelle relazioni internazionali (oggi solo parzialmente attenuato dal coinvolgimento delle Regioni) e la ribadita natura prevalentemente politica, o comunque ascrivibile al *soft law*, della cooperazione internazionale tra entità sub-statali. Ciò nondimeno, il mutato quadro normativo e le sempre più evidenti spinte a una collaborazione diretta anche tra le articolazioni territoriali interne agli Stati, almeno nel contesto europeo, determinano una valorizzazione dell'attività degli Enti locali anche in tale ambito, cui contribuiscono diversi ordini di fattori.

Sotto un primo profilo, l'accresciuta autonomia attribuita agli Enti locali sul piano costituzionale favorisce una più articolata esplicazione del fenomeno, estendendo in maniera consistente anche ai Comuni le forme di cooperazione in passato sviluppate soprattutto dalle Regioni. In secondo luogo, l'attività di rilievo internazionale dei Comuni sovente si riconduce ai meccanismi prefigurati dagli strumenti internazionali e sovranazionali, nei quali essa trova un più solido fondamento normativo e modelli operativi condivisi con le entità territoriali appartenenti ad altri ordinamenti. Si tratta, in ogni caso, di una cooperazione caratterizzata da una particolare vitalità, che potrà verosimilmente trarre linfa specialmente dal suo carattere fortemente informale e dalla conseguente flessibilità dei meccanismi utilizzabili a tal fine.