

Il ruolo delle regioni nella promozione della cooperazione e della pace tra i popoli

1. La rilevanza, ai fini della promozione della pace e della solidarietà tra i popoli, della cooperazione interstatale oltre ad emergere dal nostro dettato costituzionale, in forza di una interpretazione estensiva che spinge a proiettare i principi di solidarietà sociale ex art. 2 e di eguaglianza ex art. 3 dalla sfera interna a quella esterna dei rapporti tra le nazioni¹, traspare da alcuni testi normativi sia di portata internazionale² che statale³.

La pace, infatti, accanto a significati consustanziali ad un assetto delle relazioni internazionali informato alla deterrenza e al timore reciproco (cosiddetta pace "negativa", che si traduce nelle note formule della tregua, della coesistenza pacifica, della guerra fredda, dello stato di non guerra) può assumere una valenza positiva e dinamica come impegno costruttivo verso una maggiore eguaglianza e giustizia tra le genti; come processo inesauribile diretto, mediante l'esercizio di un'appropriata azione di politica estera, ad incrementare le occasioni di contatto e di scambio tra i popoli in modo da favorirne la interdipendenza reciproca, e quindi la riduzione delle distanze e delle disparità economiche, sociali e culturali.

La collaborazione tra le nazioni rappresenta allora l'obiettivo primario cui dovrà tendere ogni politica, indipendentemente dal livello istituzionale interno, centrale o periferico, da cui promana, che si proponga di favorire l'evoluzione in senso pacifico dei rapporti interstatuali. In essa è cioè ravvisabile lo strumento preordinato alla realizzazione del supremo interesse alla pace, che proprio per que-

* Ricercatore nell'Università di Napoli.

¹ Cfr. Cassese A., *Lo Stato e la Comunità internazionale*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Artt. 1-12, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 469.

² Cfr. artt. 8, 9, 14, 17 della Carta delle Nazioni Unite; art. 22 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli adottata nel 1981 per iniziativa dell'Organizzazione dell'Unità Africana; Convenzione-quadro europea per la cooperazione transfrontaliera delle collettività locali e autorità territoriali, firmata a Madrid il 21 maggio 1980 (nel nostro paese l'autorizzazione alla ratifica di questa Convenzione è stata data con la legge 19 novembre 1984, n. 948).

³ Cfr. la legge n. 943 del 1986 in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e la legge n. 49 del 1987 sulla cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.

sto potremmo definire valore finale: pace e cooperazione si configurano quindi come due manifestazioni di uno stesso fenomeno ⁴.

2. La cooperazione tra i popoli, disciplinata organicamente dalla legge n. 49 del 1987, non rappresenta una novità per le regioni italiane, avendo alcune di esse maturato una significativa esperienza attraverso la conclusione di intese transfrontaliere ⁵ con enti omologhi di altri Stati nel quadro di precedenti accordi bilaterali o multilaterali di copertura. Si tratta di convenzioni tra enti similari la cui conclusione è subordinata al raggiungimento da parte della regione interessata di una previa intesa con il Governo (art. 5 legge n. 948/1984) e il cui contenuto dovrà essere comunque rispettoso degli interessi politici ed economici nazionali, della difesa, dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 3, 2° comma legge n. 948 cit.) ⁶.

La cooperazione tra enti locali confinanti si propone principalmente di favorire il miglioramento dei rapporti di buon vicinato nonché 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" ⁷. Pur non trascurando un intento solidaristico, tuttavia tali intese si inscrivono principalmente all'interno di un processo volto a favorire il "progresso economico e sociale delle regioni di frontiera" oltre a porre i presupposti su cui edificare una maggiore integrazione europea ⁸.

Più accentuato all'opposto l'intento solidaristico e umanitario sotteso alle intese che il nostro Stato è autorizzato a concludere con i paesi in via di sviluppo (PVS). Accordi il cui obiettivo precipuo è quello di colmare il considerevole divario economico e sociale che pone i soggetti contraenti su posizioni distinte: ad un rapporto paritario e di interscambio reciproco, che caratterizza la cooperazione transfrontaliera, subentra in questa ipotesi una situazione di diseguaglianza che si

⁴ Cfr. Rigobello, *Il concetto di pace e i suoi vari significati* in Galeazzi (a cura), *Il contributo culturale dei cattolici al problema della pace nel secolo XX*, Milano, 1986, p. 200; Papisca, *Sviluppo e pace: interdipendenza e sinergie nel cantiere dei diritti umani*, in Bosello (a cura), *Cooperazione allo sviluppo e pace*, Padova, 1989, p. 17; Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, 1990, p. 49 ss. e Allegretti, *Costituzione e politica estera: punti preliminari*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà, Scritti in onore di P. Barile*, Padova, 1990, p. 15.

⁵ A norma dell'art. 1 della Convenzione-quadro europea di Madrid, cit., ogni Stato ha l'obbligo di "agevolare" e "promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendano dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre parti contraenti".

⁶ Tra gli accordi transfrontalieri occorre citare quello intervenuto nel 1972 tra alcuni enti locali italiani (regione Lombardia, provincia autonoma di Bolzano, provincia autonoma di Trento), svizzeri (Cantone dei Grigiori, Cantone San Gallo), austriaci (länder della Baviera) il quale dette luogo alla costituzione della "Comunità di lavoro dei Paesi alpini" (ARGE-ALP); l'intesa del 1978 (denominata "Comunità di lavoro ALPE-ADRIA") tra le regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto, le Repubbliche socialiste di Croazia e Slovenia, i länder austriaci di Carinzia, di Stizia e dell'Alta Austria; l'intesa del 1982 (denominata "Comunità di lavoro CO.TRA.O.") tra le regioni francesi della Provence-Alpes-Côtes d'Azur e del Rhone alpes, i cantoni svizzeri di Ginevra, del Valais e di Vaud, le regioni italiane del Piemonte, della Valle d'Aosta, e della Liguria. Per la dottrina cfr. Condorelli-Salerno, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 392 ss.; Gizi, *la collaborazione interregionale e l'integrazione europea*, in "Quad. reg.", 1987, p. 986 ss.; Ronzitti, *I rapporti transfrontalieri delle regioni*, in "Quad. reg.", 1989, p. 97 ss.

⁷ Cfr. Preambolo della Convenzione-quadro europea per la cooperazione transfrontaliera delle collettività locali e autorità territoriali, cit.

⁸ Appartengono a questo filone quelle leggi mediante cui talune regioni italiane si sono proposte di adottare iniziative (come gemellaggi con enti omologhi stranieri, scambi giovanili, attività di formazione, organizzazione di manifestazioni promozionali, ecc.) al fine di favorire l'"integrazione politica europea, nel rispetto dei suoi consolidati valori di pace, di democrazia" (l.r. Toscana n. 27/1988; l.r. Lazio n. 52/1986; l.r. Campania n. 13/1989).

traduce in una diversità di ruoli dei protagonisti dell'intesa. Ed invero, al paese che svolge l'attività di cooperazione, attraverso l'erogazione di servizi o di somme spesso a fondo perduto, corrisponde un paese, beneficiario degli aiuti, in posizione inizialmente passiva, ma di cui si auspica un rapido sviluppo che ne assicuri un'esistenza autonoma.

Quello della cooperazione con i PVS è un settore che ha ricevuto un'organica disciplina con la legge n. 49 del 1987 (seguita dal regolamento di esecuzione emanato con il D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177)⁹ i cui scopi precipui sono la cooperazione per favorire la solidarietà tra i popoli, la realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo e un'autonoma capacità di crescita dei paesi poveri attraverso l'abbandono della logica assistenziale che era alla base del precedente intervento italiano. Peraltro, la politica di aiuti a favore dei paesi più bisognosi, oltre ad essere finalizzata "al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, alla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale", dovrà tendere anche al "miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia ed al sostegno della promozione della donna" (art. 1 n. 2 legge n. 49).

Esauriti gli effetti della legge n. 38 del 9 febbraio 1979 (in seguito modificata con legge 5 luglio 1982, n. 427), con la quale l'Italia iniziò a svolgere i primi interventi di un certo rilievo a favore dei PVS, nonché quelli della legge n. 73 dell'8 marzo 1985¹⁰, il programma di interventi è ora gestito da un nuovo organismo, il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), presieduto dal Ministro degli affari esteri e composto dai Ministri del bilancio e del commercio con l'estero (cfr. art. 3 legge n. 49). Al Comitato è attribuito il compito di formulare gli indirizzi programmatici dell'attività di cooperazione determinando, altresì, le priorità per aree geografiche, settori e strumenti di intervento, nonché di verificare periodicamente l'andamento e i risultati ottenuti. Annualmente il CICS dovrà quindi approvare la relazione, predisposta dal Ministro degli affari esteri, sulla politica di cooperazione svolta. Documento che dovrà essere poi trasmesso al Parlamento, così da consentire a questo organo un controllo puntuale su un'attività di sicura rilevanza per la distensione delle relazioni internazionali. In tal modo, il programma degli interventi intrapresi passerà al vaglio dell'organo rappresentativo rendendo possibile un dibattito che potrà coinvolgere tutte le forze politiche in un settore particolarmente delicato della politica estera; con l'ulteriore effetto di consentire le eventuali correzioni che si rendessero necessarie là dove gli interventi programmati dall'esecutivo fossero ritenuti non adeguati a realizzare la cooperazione e lo sviluppo.

Come accennato, in questo quadro generale la legge n. 49, proponendosi di stimolare una più intensa partecipazione di "tutti i settori della società italiana"¹¹

⁹ Sulla legge n. 49 del 1987 cfr. i contributi di Del Casale, *La nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo*, in "Pol. dir.", 1989, p. 99 ss. e di Cassese S.-Franchini C., *La nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo: il quadro generale*, in "Dir. Soc.", 1989, p. 333 ss.

¹⁰ Questa legge affidava al Ministro degli affari esteri, e per delega di questi ad un Sottosegretario di Stato dello stesso dicastero, la somma di 1900 miliardi di lire da spendere nel termine di 18 mesi.

¹¹ Cfr. Documento-guida per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle regioni e degli enti locali, approvato dal Comitato consultivo il 28/9/88, in Appendice a Istituto Cooperazione economica internazionale (a cura), *I nuovi soggetti della cooperazione internazionale*, Milano 1989, p. 197 ss.

all'attività di cooperazione, ha riconosciuto un ruolo significativo anche alle autonomie territoriali attribuendo loro la titolarità di una serie di "compiti fondamentali" diretti a favorire un "più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9, 11 Cost.)" ¹². Le regioni e i minori enti locali potranno pertanto mettere a disposizione i propri apparati organizzativi o avanzare proposte alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) (art. 2, n. 5 legge n. 49). Se il Comitato direzionale, previsto dall'art. 9 della legge in discorso, ne ravvisa l'opportunità ¹³ potrà essere utilizzata la stipula di apposite convenzioni ¹⁴ con le strutture pubbliche degli enti proponenti cui potrà, inoltre, essere affidata "la realizzazione di iniziative ed interventi di cooperazione" ¹⁵ in quei settori (come la formazione professionale, l'assistenza socio sanitaria, l'agricoltura, ecc.) per i quali possano vantare una particolare esperienza.

Per ora, benché i progetti proposti dalle regioni alla DGCS siano numerosi ¹⁶ ed interessino molteplici settori della cooperazione allo sviluppo (formazione professionale, opere di ricostruzione, sviluppo del territorio e della piccola e media impresa, sviluppo urbano, fornitura di attrezzature sanitarie, sviluppo aree agricole) solo per tre di essi il Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo ha autorizzato la stipula di una convenzione, e precisamente: con la regione Umbria (delib. n. 57 del 17 maggio 1990) per l'esecuzione di un corso internazionale su "tecnologia e controllo dei farmaci" per un importo di Lire 1.990.890.000 ¹⁷; con la regione Emilia Romagna (delib. n. 65 del 17 marzo 1990) per la realizzazione di un Programma di cooperazione in campo formativo, educativo e culturale a favore dei paesi dell'Africa occidentale, per una spesa di Lire 4.571.295.000 ¹⁸; e con la regione Friuli Venezia Giulia per un progetto di cooperazione sanitaria in Argentina ¹⁹.

¹² Corte Costituzionale sentenza 21 luglio 1988, n. 829, in "Le Regioni", 1989, p. 1539.

¹³ I progetti individuati "venendosi a collocare nell'ambito della cooperazione intergovernativa (...) debbono essere conformi agli indirizzi ed alle priorità geografiche e settoriali stabilite dagli organi direzionali della cooperazione italiana (CICS e Comitato Direzionale di cui agli artt. 3 e 9 della legge 49/1987), nonché corrispondere alle priorità che i paesi beneficiari si danno sia sul piano nazionale che su quello regionale". Generalmente la DGCS ha accolto le proposte che si inscrivevano all'interno di accordi bilaterali già stipulati dal nostro paese. Tuttavia, anche in assenza di un'intesa di questo genere, l'iniziativa esercitata dalle regioni è in grado di perseguire l'obiettivo auspicato, potendo indurre gli organi del potere centrale a prendere in considerazione la proposta di cooperazione e, se del caso, concludere un accordo con il paese così individuato.

¹⁴ Cfr. art. 14 del Regolamento di esecuzione della legge 49/1987 adottato con D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177.

¹⁵ Cfr. art. 7 del Regolamento di esecuzione della legge n. 49/1987 adottato con D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177.

¹⁶ Dai dati raccolti presso la DGCS - Ufficio XII risulta che al 2 settembre 1990, le regioni (Emilia Romagna, Campania, Basilicata, Abruzzo, Toscana, Sardegna, Puglia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Marche, Lombardia, Lazio e Umbria) hanno proposto la realizzazione di 45 progetti. I paesi destinatari degli interventi di cooperazione appartengono all'Africa (Zaire, Niger, Tanzania, Mozambico, Burkina Faso, Etiopia), all'Asia (Cina), al Sud America (Brasile, Argentina, Perù, Area Andina), all'America centrale (Nicaragua) e all'Europa (Unione Sovietica e Jugoslavia). A parte la circostanza che talune di queste proposte sono state presentate solo di recente, la ragione della mancata presa in considerazione delle stesse è dovuta probabilmente ad una tendenza, ancora difficile da correggere e considerare la cooperazione allo sviluppo un settore di esclusiva competenza del potere centrale.

¹⁷ Cfr. *DIPCO-Bollettino della cooperazione* n. 19 del 18 maggio 1990.

¹⁸ Cfr. *DIPCO-Bollettino della cooperazione* n. 19 del 18 maggio 1990.

¹⁹ Cfr. Serafini, *L'amministrazione centrale e periferica nella cooperazione*, in Istituto Cooperazione economica internazionale (a cura), *Nuovi soggetti della cooperazione internazionale*, cit., p. 75.

Accanto a questa funzione propositiva, la legge n. 49/1987 (cfr. art. 14, n. 3 lett. c)) prevede che le regioni e i minori enti locali, nella loro qualità di "enti rappresentativi delle rispettive comunità"²⁰, possano promuovere e coordinare iniziative, prese da soggetti privati o da Organizzazioni non governative, per la raccolta di contributi diretti ad alimentare il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, gestito dalla DGCS. Inoltre e di particolare rilievo, per le notevoli implicazioni che ne potrebbero derivare, i suddetti enti possono partecipare mediante propri rappresentanti "all'attività tecnico-negoziale sui progetti cui siano interessati"²¹. Essi sono, dunque, chiamati ad intervenire a quella sequenza dell'attività pattizia (che precede la stipulazione dell'accordo da parte degli organi del potere centrale) in cui potranno essere tempestivamente avanzate utili proposte e suggerimenti. L'attribuzione alle regioni di una funzione di compartecipazione all'attività negoziale, seppure lasciata alla discrezionalità del Ministero degli affari esteri e in ogni caso delimitata alla fase iniziale del procedimento pattizio, introduce un'importante novità in un settore dell'attività statale in precedenza rigorosamente riservata agli organi del potere centrale. Ad eccezione di alcune regioni ad autonomia differenziata (Sardegna e Friuli Venezia Giulia), i cui Statuti già in passato riconoscevano la partecipazione di rappresentanti regionali ai negoziati per la stipula di accordi commerciali (art. 52 1° comma St. Sardegna) o introducevano l'obbligo della previa consultazione della regione interessata (art. 47, 2° comma St. Friuli Venezia Giulia), mancava nel nostro ordinamento un atto, seppure d'indirizzo, che prevedesse in via generale la possibilità di coinvolgere questi enti nella fase iniziale del procedimento di formazione della decisione statale in politica estera. Ed invero, benché sia indubitabile che la stipulazione dell'accordo di cooperazione spetti agli organi dello Stato, l'attribuzione di un ruolo di particolare rilievo alle regioni nella fase ascendente del procedimento pattizio costituisce una significativa tappa di un processo teso alla valorizzazione delle autonomie locali, solennemente auspicata dall'art. 5 Cost.

Il riconoscimento alle regioni di poteri propositivi o negoziali nel settore della cooperazione allo sviluppo è stato del resto confermato dagli indirizzi emersi dalla legislazione statale più recente e dalla giurisprudenza costituzionale favorevoli ad una estensione delle competenze regionali nel campo delle attività di rilievo internazionale. Se per la titolarità del potere estero, inteso come "competenza a concludere i trattati, o ad aderirvi"²², non sussiste alcun dubbio circa la sua permanenza in capo agli organi del potere centrale (Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica ex artt. 80 e 87 Cost.) i soli a poter impegnare lo Stato sul piano internazionale²³, ad una diversa conclusione si deve oggi pervenire per

²⁰ Corte Costituzionale sentenza 21 luglio 1988, n. 829, cit., p. 1540.

²¹ Cfr. Linee di indirizzo per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, approvate con delibera n. 12 del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo nella riunione del 17-3-1989.

²² Corte Costituzionale sentenza 23 luglio 1980, n. 123, in "Giur. Cost.", 1980, p. 1096 e sentenza 18 maggio 1989, n. 256, *ivi*, 1989, p. 1203.

²³ È opinione della Corte Costituzionale (sentenza 28 giugno 1985, n. 187, in "Foro it.", 1985, I, c. 2844 ss.) che "il principio della indivisibilità della Repubblica, solennemente affermato dall'art. 5 Cost., postula (...) l'esclusiva soggettività internazionale dello Stato". Ed invero, solo quest'ultimo "può valutare - discrezionalmente - la opportunità di specifiche scelte di politica estera misurandone la coerenza con gli orientamenti generali". D'altra parte è, proprio lo Stato l'unico responsabile degli eventuali illeciti internazionali, anche quando l'accordo internazionale riguarda materie attribuite alla regione" (Corte Co-

l'esercizio delle attività "latamente" internazionali. A cominciare dal D.P.R. n. 616 del 1977 si è infatti assistito ad un progressivo ampliamento delle competenze regionali che, oltre ad interessare (attraverso l'espressione di osservazioni, pareri o proposte²⁴) i rapporti internazionali di competenza dello Stato, vengono ora ad abbracciare le attività "promozionali" (art. 4 D.P.R. n. 616), finalizzate "allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale"²⁵, e le cosiddette attività di "rilievo internazionale" comportanti comunque rapporti con omologhi organismi stranieri²⁶, come le attività svolte a scopo di informazione, di studio, di collaborazione, di scambio di conoscenze (incontri, partecipazione a manifestazioni "dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale"²⁷), di soccorso a favore di popolazioni estere colpite da calamità naturali o disastri²⁸. L'esercizio di questi compiti, che fuoriescono dalla sfera dei rapporti internazionali riservati agli organi del potere centrale, "in quanto con essi le regioni non pongono in essere veri accordi né assumono diritti e obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato"²⁹, è comunque subordinata ad una tempestiva comunicazione al Governo³⁰, quando non al raggiungimento di una previa³¹ intesa³² con quest'ultimo, che consenta allo stato di verificarne "la conformità agli indirizzi di politica internazionale" nonché "l'assenza di pregiudizio agli interessi del paese"³³.

stituzionale sentenza 23 luglio 1980, n. 123, cit., p. 1096). A una diversa conclusione perviene invece Azzena (*Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra regioni a statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri*, in "Le Regioni", 1983, p. 1150) per il quale non potrebbe escludersi il potere delle regioni di "stipulare trattati internazionali al di fuori dell'ambito di materia su cui opera la riserva costituzionale ex art. 80 e limitatamente, beninteso a quello delle materie di propria competenza, previo assenso al governo centrale (che (...) potrebbe invece essere una forma di controllo successivo)".

²⁴ Cfr. art. 9 legge 16 aprile 1987, n. 183 e art. 2, n. 5 legge 26 febbraio 1987 n. 49.

²⁵ Corte Costituzionale sentenza 22 maggio 1987, n. 179, in "Le Regioni", 1987, p. 1434.

²⁶ Cfr. Corte Costituzionale sentenza 14 febbraio 1989, n. 42, in "Giur. Cost.", 1989, p. 227 e sentenza 22 maggio 1987, n. 179, cit., p. 1436.

²⁷ Corte Costituzionale sentenza 14 febbraio 1989, n. 42, cit. p. 227. Cfr., anche Corte Costituzionale sentenza 30 giugno 1988, n. 737, in "Le Regioni", 1989, p. 1112, secondo cui "la semplice partecipazione di un delegato regionale" (nella specie si trattava della regione Umbria) "al Forum internazionale di Amsterdam indetto dal Comitato olandese per la pace ed il disarmo, può farsi rientrare tra quelle *Attività di mero rilievo internazionale* consentite alle regioni, in quanto insuscettibile di incidere nei rapporti internazionali o di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato".

²⁸ Cfr. Corte dei Conti, II, 9 luglio 1983, n. 74, in "Cons. St.", 1983, II, p. 1006.

²⁹ Corte Costituzionale sentenza 14 febbraio 1989, n. 42, cit., p. 228.

³⁰ Cfr. TAR Lombardia 28 agosto 1975, n. 295, in "I TAR", 1975, p. 3369 per il quale la previa comunicazione a titolo informativo al Governo è sufficiente per l'esercizio dell'attività di mero rilievo internazionale.

³¹ Con la Circolare N. 200/163/1.12. S.O.AA.GG./27 del 9 gennaio 1985 la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento Affari Regionali, ha precisato l'esigenza di pervenire ad una *previa* intesa con il Governo, non essendo possibili "atti *a posteriori* di intesa *a sanatoria*" laddove non siano "ravvisabili circostanze eccezionali che solo potrebbero giustificarli".

³² La mancata "informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine dell'ottenimento del *previo assenso*" ha, pertanto, indotto la Corte Costituzionale (sentenza 30 giugno 1988, n. 739, in "Le Regioni", 1989, p. 1145) ad annullare il Protocollo di amicizia stipulato il 4 settembre 1982 tra la regione Valle d'Aosta e la regione francese della Franca Contea.

³³ Corte Costituzionale sentenza 14 febbraio 1989, n. 42, cit., p. 228 e sentenza 22 maggio 1987, n. 179, cit., p. 1438. L'eventualità di siffatto pregiudizio agli interessi del Paese ha pertanto indotto lo stesso giudice delle leggi (ordinanza 3 marzo 1988, n. 250, in "Le Regioni", 1988, p. 979) a dichiarare legittimo il diniego opposto dallo Stato a che una delegazione della Regione Umbria effettuasse un viaggio in Libano su invito dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina in considerazione della "particolare natura e situazione dell'Organizzazione ospitante", nonché delle "chiare implicazioni politiche del viaggio suddetto".

Numerosi sono ormai gli atti (intese, accordi, protocolli, ecc.) che le regioni hanno concluso con enti omologhi di altri stati. A parte gli accordi transfrontalieri, di cui si è fatto già menzione, si possono citare (volendo limitare l'indagine agli atti che intendono favorire la promozione della cooperazione internazionale) i numerosi patti di gemellaggio ³⁴; gli accordi socio culturali ³⁵; gli accordi nell'ambito degli studi e degli scambi di informazione intesi a definire la cooperazione in materia di ambiente, formazione professionale, assetto del territorio, istruzione, cultura e turismo ³⁶; i protocolli di collaborazione in materia di agricoltura ³⁷ o per la creazione di un gruppo di lavoro tecnico relativo alla cooperazione tecnologica ³⁸; le dichiarazioni congiunte su temi legati ai processi di integrazione europea ³⁹ o finalizzate ad incrementarne la cooperazione economica, tecnico-scientifica, culturale e di altro genere ⁴⁰.

3. Tratto peculiare dell'attività di cooperazione allo sviluppo svolta dalle regioni è quello di tagliare orizzontalmente tutta la tipologia delle attività a carattere internazionale dello Stato: dai rapporti internazionali in senso stretto, all'attività promozionale e a quella di rilievo internazionale. È questo un complesso eterogeneo di comportamenti che, per seguire la ripartizione operata dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo ⁴¹ possono essere raggruppati in due settori a seconda che si tratti di a) attività da svolgere sul territorio italiano o di b) attività promozionali, di coordinamento e di realizzazione in territorio straniero dei progetti di sviluppo.

a) A parte l'importante funzione di promozione e di fusione di una cultura della pace e della cooperazione tra i popoli (attraverso lo svolgimento di iniziative di ricerca, la raccolta di materiale e documentazione ⁴², l'organizzazione di convegni ⁴³,

³⁴ Cfr. ad esempio quello concluso nel 1982 dalla Regione Sicilia e dalla regione autonoma delle nazionalità Zhwang di Guangxi della Repubblica popolare cinese.

³⁵ Ad esempio, tra la regione Veneto e la provincia cinese dello Hebei o tra la regione Puglia e la provincia cinese di Henan del 1988. Sul punto cfr. Abagnale, *I rapporti comunitari ed internazionali*, in Cinsedo, *Rapporto sulle regioni*, Milano, 1989, p. 321.

³⁶ Come quello intervenuto tra la regione Lazio e la regione dell'Ile de France (luglio 1990).

³⁷ Ad esempio, tra l'assessore all'agricoltura della regione Lazio e il Governatore dello Stato di Sonora (Messico) sottoscritto il 3 e 4 giugno 1986 (cfr. Corte Costituzionale sentenza 22 maggio 1987, n. 179, cit., p. 1423).

³⁸ Tra la regione Emilia Romagna e il Governo Basco (febbraio 1990).

³⁹ Siglate nel febbraio 1990 tra la regione Lombardia e la Repubblica di Slovenia.

⁴⁰ Tra la Repubblica Socialista federativa sovietica Russa e la regione Veneto (marzo 1990); tra il Presidente del Consiglio regionale della Puglia e il presidente della Repubblica socialista del Montenegro (Jugoslavia) sottoscritta il 27 gennaio 1986.

⁴¹ Cfr. Linee di indirizzo per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, approvate con delibera n. 12 del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo nella riunione del 17.3.1989.

⁴² Cfr. l.r. Lombardia n. 20/1989 (art. 2 n. 1 lett. f); l.r. Emilia Romagna n. 18/1990 (art. 2 n. 1 lett. f); l. prov. Trento n. 10/1988 (art. 2 lett. b).

⁴³ Per l'art. 4 n. 2 della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 15/1987 tali iniziative potranno essere promosse non solo dalla regione ma anche dagli altri enti locali, dagli organismi pubblici e dalle istituzioni culturali, dalle associazioni operanti per la promozione della cultura della pace che abbiano almeno una sede nella regione, dalle scuole di ogni ordine e grado.

l'adesione a fondazioni⁴⁴, l'istituzione di premi⁴⁵ e borse di studio⁴⁶, le iniziative di gemellaggio⁴⁷, gli scambi giovanili⁴⁸, le deliberazioni sulla denuclearizzazione⁴⁹) è soprattutto con l'esercizio della attività di formazione e addestramento professionale che le regioni potranno esprimere appieno le proprie potenzialità, essendo quest'ultima una materia rientrante nei compiti istituzionali di tale ente (art. 117 Cost.; art. 35 D.P.R. n. 616/1977; art. 9 n. 2 legge 943 del 1986⁵⁰). Quello della formazione costituisce, infatti, un settore della cooperazione allo sviluppo cui il nostro paese sembra attribuire un "ruolo strategico" fondamentale tra gli obiettivi individuati dalla legge n. 49 del 1987, potendo creare nei PVS l'*humus* necessario per consentire un'autonoma capacità di crescita culturale ed economica⁵¹.

Per favorire la realizzazione di questo obiettivo, le regioni, "nel quadro di progetti e iniziative per lo sviluppo e la cooperazione con i PVS" (art. 4, l.r. Veneto n. 18/1988) e avvalendosi degli enti locali o delle strutture (università, imprese, organizzazioni non governative, ecc.) operanti nel proprio territorio potranno, d'intesa con la DGCS, organizzare direttamente corsi di formazione ovvero fornire il supporto organizzativo alle iniziative promosse dalla DGCS stessa⁵². Oltre ad assicurare la necessaria formazione per quanti intendono recarsi ad operare nei PVS, a titolo di volontariato o in base ai progetti di cooperazione (art. 2, n. 2 lett. a) l.r. Veneto n. 18/1988), tali corsi si propongono di favorire: "forme di interscambio di esperienze lavorative con i paesi beneficiari al fine di consentire l'acquisizione di specifiche competenze tecniche ed operative" (art. 7, n. 3 l. prov. Trento n. 10/1988); la formazione professionale e la promozione sociale di cittadini di PVS immigrati per agevolarne il "reinserimento nei paesi di origine, anche nell'ambito di programmi di cooperazione italiana e in conformità con quanto stabilito dall'art. 9 della legge n. 943 del 1986" (art. 6 l.r. Emilia Romagna n. 17/1990, art. 2 n. 1 lett. c) l.r. Piemonte n. 31/1990).

Le regioni (e i minori enti locali) potranno inoltre assicurare assistenza tecnica ai soggetti operanti nel proprio territorio che intendano realizzare interventi di questo tipo, sostenere e coordinare l'attività di organismi volontari, curare l'ar-

⁴⁴ Cfr. l.r. Veneto n. 18/1988 che prevede il concorso della regione all'istituzione della fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace", in collaborazione con enti e istituzioni venete; l.r. Friuli Venezia Giulia n. 12/1986 che all'art. 1 dispone la concessione di una sovvenzione annua all'associazione denominata "Conferenza permanente mediterranea di studi sulla cooperazione internazionale" a titolo di concorso nelle spese necessarie per il suo funzionamento.

⁴⁵ Cfr. l.r. Veneto n. 18/1988 (Premio annuale denominato "Veneto per la pace"); l.r. Sicilia n. 31/1988 ("Premio Ettore Majorana-Erice-Scienza per la pace"); l.r. Lombardia n. 20/1989 ("Premio annuale per la pace").

⁴⁶ Cfr. l.r. Veneto n. 18/1988 (art. 4 n. 1 lett. a), lett. b)).

⁴⁷ Cfr. l.r. Friuli Venezia Giulia n. 15/1987, art. 4 n. 3.

⁴⁸ Cfr. l.r. Campania n. 22/1986 (art. 2); l.r. Piemonte n. 31/1990 (art. 5 n. 1 lett. c); l.r. Veneto n. 18/1988 (art. 4 n. 2 lett. b)).

⁴⁹ Cfr. le deliberazioni adottate dalle regioni Calabria e Valle d'Aosta (in Barrera (a cura), *Poteri locali e potere militare, Libro bianco degli enti locali denuclearizzati*, Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato, Materiali e atti, n. 11, 1988, p. 71 ss.).

⁵⁰ L'art. 9 n. 2 della legge n. 943/1986 conferisce alle regioni il compito di favorire "la partecipazione dei lavoratori extracomunitari a corsi di formazione e di inserimento al lavoro".

⁵¹ Cfr. Andreotti, *Relazione presentata al Parlamento dal Ministro degli affari esteri, Politica di cooperazione allo sviluppo*, in "Riv. st. pol. inter.", 1988, p. 114.

⁵² Cfr. Linee di indirizzo per lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, approvate con delibera n. 12 del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo nella riunione del 17.3.1989.

monizzazione a livello locale "delle proposte di iniziative avanzate" (art. 2. l. prov. Trento n. 10/1988; art. 2, n. 2 l.r. Emilia Romagna n. 18/1990).

Per consentire il necessario coordinamento di tutte le attività svolte (direttamente o da altri soggetti) nel settore della cooperazione allo sviluppo, le regioni hanno poi provveduto ad istituire apposite articolazioni burocratiche, variamente denominate⁵³, che dovranno collaborare alla elaborazione dei programmi, svolgere funzioni consuntive e propositive in ordine all'attuazione delle attività, esprimere pareri sugli schemi di convenzione⁵⁴, assicurare un opportuno collegamento con gli enti locali e gli organismi di volontariato operanti all'interno del territorio regionale nonché con gli organi dello Stato (in primo luogo la DGCS) competenti.

b) Le regioni, in seguito ad una convenzione stipulata con la DGCS, potranno essere incaricate di realizzare programmi nei PVS assumendo il ruolo di soggetti affidatari di una funzione la cui titolarità permane comunque agli organi dello Stato. L'attribuzione di siffatti compiti esecutivi a tali enti riguarderà ovviamente settori di loro specifica competenza come la sanità, l'agricoltura, l'artigianato, i trasporti, ecc. il cui esercizio potrà, dunque, essere svolto al di là dei confini dell'ente medesimo⁵⁵. Il limite territoriale, in altri termini, seppure normalmente costituisca un argine all'azione regionale, non potrebbe tuttavia impedire a questo ente di adempire in modo soddisfacente agli inderogabili doveri di solidarietà sociale. Il ruolo tendenzialmente riconosciuto alla regione di ente "esponentiale e rappresentativo" degli interessi generali (tra cui quello solidaristico) della collettività insediata entro i suoi confini spinge cioè "ad ammettere che il principio della territorialità (...) possa subire relativizzazioni o anche deroghe"⁵⁶ tali da giustificare un intervento anche in altre regioni quando non addirittura all'estero. Il commendevole desiderio di prestare aiuto alle popolazioni, di altre regioni o di altri paesi, colpite da calamità naturali o da eventi di eccezionale calamità, come una guerra, potrà pertanto giustificare la dilatazione dello spazio di azione degli organi

⁵³ Comitato permanente per la pace (art. 7, l.r. Veneto n. 18/1988); Ufficio presso la presidenza della Giunta regionale (art. 4, l.r. Lombardia n. 20/1988); Comitato tecnico per la cooperazione allo sviluppo (art. 3, l. prov. Trento n. 10/1988); Commissione tecnica per la cooperazione allo sviluppo (art. 7, l.r. Piemonte n. 31/1990).

⁵⁴ Cfr. art. 7 l.r. Piemonte n. 31/1990.

⁵⁵ Cfr. Corte Costituzionale sentenza 21 luglio 1988, n. 829, cit., p. 1540 e sentenza 18 maggio 1989, n. 256, cit., p. 1203.

⁵⁶ Corte Costituzionale sentenza 21 luglio 1988, n. 829, cit., p. 1543, nonché sentenza 22 febbraio 1990, n. 68, in Cons. St., 1990, in cui la Corte afferma che il principio della territorialità "oltre che come limite di efficacia, va inteso nel senso che le leggi delle regioni debbono perseguire interessi propri della comunità regionale (...) collegati al territorio della regione inteso come metro della loro dimensione". Attraverso queste pronunce il giudice delle leggi ha corretto un indirizzo, informato ad una rigida interpretazione del limite della territorialità (cfr. Corte Costituzionale sentenza 18 maggio 1972, n. 98, in "Giur. Cost.", 1972, p. 1175), che aveva in passato indotto il Governo a rinviare talune deliberazioni legislative regionali (recanti: "Contributo della regione Toscana al Comitato nazionale di solidarietà con i popoli dell'Africa Australe" del 1981; Istituzione da parte della regione Umbria di un "Fondo di solidarietà da devolvere a favore delle popolazioni sofferenti per invasioni straniere, per guerre civili e per limitazioni delle libertà e dei diritti umani fondamentali" del 1982; "Istituzione e partecipazione della regione Toscana ad un fondo di solidarietà con i popoli sottoposti a regimi oppressivi ed autoritari" del 1982; "Iniziativa della regione Lombardia a favore delle popolazioni della Polonia" del 1982) in quanto dirette a produrre effetti a favore di individui non residenti nei confini regionali e pertanto ritenute "esorbitanti dall'ambito della competenza e dai limiti territoriali della regione" (cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari regionali - telegrammi n. 200/TO.60.1.2; n. 200/2398/UM.60.1/2; n. 200/11448/TO.60.1/4; n. 200/1729/To.60.1.1).

regionali al di fuori dell'ambito territoriale soggetto al *dominium* esclusivo dell'ente. Comunque, come già detto, tale proiezione dell'attività regionale oltre i confini nazionali dovrà necessariamente rinvenire il proprio fondamento di legittimazione in una previa intesa con gli organi del potere centrale, nonché inquadarsi in un precedente accordo intervenuto tra il nostro paese e quello beneficiario degli aiuti.

In aggiunta all'elaborazione e progettazione di studi e ricerche, le regioni (e gli altri enti locali) potranno, quindi, procedere alla costruzione nei PVS di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, alla realizzazione di progetti di sviluppo integrati (art. 2, n. 1 lett. a) l.r. Emilia Romagna n. 18/1990), allo svolgimento in loco di iniziative di formazione e addestramento professionale (art. 2, n. 1 lett. c) l.r. Lombardia n. 20/1989; art. 7, n. 2 l. prov. Trento n. 10/1988), "all'impiego di personale qualificato per i compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo (art. 2, n. 1 lett. b l.r. Emilia Romagna n. 18/1990), all'attuazione di interventi straordinari a carattere umanitario (come quelli effettuati da numerose regioni a favore delle popolazioni dell'Armenia colpite dal terremoto nel dicembre 1988⁵⁷ o di quelle rumene danneggiate dalla guerra civile seguita alla caduta del regime comunista di Ceausescu⁵⁸) diretti a "fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni"⁵⁹ o ad assicurare la "collaborazione nel campo dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, sia attraverso interventi diretti sul territorio" straniero, "sia tramite la messa a disposizione di servizi di trasporto e sanitari per i feriti e per il personale necessario al loro accompagnamento"⁶⁰.

Gli aiuti a favore dei PVS potranno anche consistere nella concessione da parte della regione di crediti agevolati diretti ad incentivare l'iniziativa economicamente produttiva, sia pubblica che privata. Siffatta forma di assistenza, favorendo il coinvolgimento (attraverso la costituzione di *joint ventures*) di operatori stranieri e italiani in un'unica iniziativa imprenditoriale, consente "il trasferimento di tecnologia e la formazione professionale del personale locale" oltre a permettere la predisposizione "di infrastrutture in loco a supporto di nuove iniziative, rivelandosi quindi ben più utile per lo Stato ospite di un investimento diretto del solo imprenditore straniero"⁶¹. E così, ad esempio, la l.r. Sicilia n. 26/1987 prevede (art. 18) che l'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la

⁵⁷ Cfr. l.r. Lombardia n. 63/1989; l.r. Toscana n. 14/1989; l.r. Friuli Venezia Giulia n. 4/1989; l.r. Veneto n. 9/1989; l.r. Basilicata n. 32/1989; l.r. Umbria n. 16/1989; l.r. Valle d'Aosta n. 76/1989.

⁵⁸ Cfr. l.r. Emilia Romagna n. 11/1990; l.r. Veneto n. 20/1990 e l.r. Piemonte n. 44/1990.

⁵⁹ Art. 1, n. 4 legge n. 49/1987. Nell'espletamento di interventi di questo genere le regioni, oltre ad elaborare studi e progetti (l.r. Friuli Venezia Giulia n. 4/1989), potranno fornire la propria collaborazione tecnica (art. 1 n. 2 l.r. Emilia Romagna n. 2/1989), eventuali "beni e attrezzature, personale specializzato sia volontario che messo a disposizione degli enti territoriali dalla regione" (art. 2 n. 2 l.r. Lombardia n. 20/1989). La Corte dei Conti, Sez. II, 9 luglio 1983, n. 74, in "Cons. St.", 1983, p. 1009, ha ritenuto legittima l'elargizione di contributi da parte degli enti locali a condizione che siano utilizzati per perseguire fini di solidarietà umana e non siano ispirati "a finalità politiche di governanti o di parte" e inoltre non comportino "la predisposizione di uno stabile apparato, né un onere continuativo, o comunque di entità tale da compromettere praticamente l'assolvimento delle funzioni dalla legge affidate istituzionalmente all'ente".

⁶⁰ Art. 1 n. 2 lett. b) l.r. Emilia Romagna n. 11/1990.

⁶¹ Corapi-Serravalle, *Le joint ventures nella nuova disciplina della cooperazione italiana allo sviluppo*, in "Dir. del commer. inter.", 1988, p. 23.

pesca possa concedere contributi a favore degli operatori del settore per la costituzione (in misura non inferiore al 40 per cento del capitale) di società miste con imprenditori singoli o associati, privati e pubblici di paesi terzi del bacino mediterraneo e delle coste dell'Africa occidentale in via di sviluppo. Attraverso una disciplina di questo genere, il legislatore siciliano ha voluto così dare esecuzione ai regolamenti adottati dal Consiglio della CEE (2909/83 e 4028/86), nei quali, in considerazione dell'elevato carattere solidaristico di tali forme associative, se ne auspicava la creazione da parte degli Stati membri. La presenza di *joint ventures* potrà, invero, favorire lo sfruttamento delle risorse e, più in generale, l'esercizio di attività imprenditoriali, da parte di quei paesi che sono, tuttavia, sforniti di esperienza gestionale nonché degli strumenti tecnici e dei mezzi finanziari indispensabili.

4. La valorizzazione da parte della legge n. 49/1987 del ruolo delle regioni in un settore particolarmente significativo della politica estera, come quello della cooperazione allo sviluppo, tradizionalmente riservato agli organi del potere centrale, spinge a ricercare opportuni momenti di coordinamento e di ricomposizione delle rispettive attività. La previsione di opportuni meccanismi di raccordo tra organi dello Stato e delle regioni consente a queste ultime, ogni qual volta si dovesse determinare un'interferenza dei poteri statali con le materie assegnate alla competenza regionale⁶², di prospettare le proprie attese spingendo l'esecutivo ad adottare scelte che siano "rappresentative degli interessi anche locali"⁶³.

L'ampliamento dei momenti di collaborazione tra centro e periferia è del resto conforme al "carattere garantistico" delle norme fondamentali⁶⁴, potendo favorire non solo il processo di democratizzazione della politica estera, aprendolo agli apporti provenienti dagli enti locali⁶⁵, ma anche la confluenza di volontà che, pur essendo tra di loro distinte, sono impegnate a realizzare un identico scopo: il soddisfacimento, nella misura più elevata possibile, dei bisogni e delle aspettative (come quella solidaristica ed umanitaria) avvertiti dalla collettività. Risultato altamente desiderabile che ha, pertanto, indotto la Corte ad auspicare la progressiva sostituzione di questo nuovo "modello di cooperazione ed integrazione" tra centro e periferia, "nel segno dei grandi interessi unitari della nazione"⁶⁶, al precedente assetto informato ad una "gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni"⁶⁷; affinché la collaborazione possa sempre più rappresentare, anche in settori della politica estera come la cooperazione allo sviluppo, il tratto peculiare di un ordinamento che, nonostante la presenza delle regioni, "resta unitario e postula di conseguenza un coordinamento" tra questi enti e l'apparato centrale, sia a garanzia della "unità" statale e sia a salvaguardia di un "armonico svolgimento" delle loro relazioni⁶⁸.

⁶² Cfr. Corte Costituzionale sentenza 15 giugno, 1989, n. 337, in "Giur. Cost.", 1989, p. 1541.

⁶³ Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 218.

⁶⁴ Cfr. Corte Costituzionale sentenza 25 luglio 1984, n. 219, in "Giur. Cost.", 1984, p. 1528.

⁶⁵ Cfr. Sapienza, *Stipulazione dei trattati internazionali e competenza delle regioni: il punto di vista della Corte Costituzionale*, in "Riv. dir. inter.", 1981, p. 597.

⁶⁶ Corte Costituzionale sentenza 15 novembre 1988, n. 1029, in "Le Regioni", 1990, p. 297.

⁶⁷ Corte Costituzionale sentenza 25 luglio 1984, n. 219, cit., p. 1527.

⁶⁸ Corte Costituzionale sentenze: 23 novembre 1967, n. 116, in "Foro it.", 1968, I, c. 26; 15 giugno 1989, n. 337, cit.; 9 marzo 1989, n. 101, in "Giur. Cost.", 1989, p. 526 ss.; 27 luglio 1989, n. 452, ivi, 1989.

L'obiettivo del regionalismo cooperativo è stato dunque soddisfatto dalla legislazione statale in materia di cooperazione allo sviluppo attraverso l'immissione di rappresentanti regionali in organi collegiali misti dotati di poteri essenzialmente consultivi e così l'art. 8 della citata legge n. 49 dispone la partecipazione al "Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo" di tre componenti (designati dalla Commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge n. 281 del 1970) in rappresentanza delle regioni. A tale organo spetta il compito di esprimere "un parere sulla programmazione e sulle direttive stabilite dal Comitato direzionale di cui all'art. 9 (art. 8, n. 6), nonché sulla relazione annuale consultiva "predisposta dal Ministro degli affari esteri sulla politica di cooperazione svolta nell'esercizio finanziario precedente" (art. 3, n. 6 lett. c)).

I membri prescelti dalla Commissione interregionale possono inoltre presiedere i gruppi di lavoro ⁶⁹, in cui si articola il comitato consultivo (art. 8, n. 7) ⁷⁰, ed eventualmente far parte (su designazione del Comitato stesso in seduta plenaria) a titolo consultivo del Comitato direzionale (previsto dall'art. 9) dotato di particolari poteri programmatori e deliberativi in materia di cooperazione.

Questa maggiore apertura, riconosciuta dalla nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo, agli apporti provenienti dalla "periferia" (vale a dire da tutte quelle realtà pubbliche o private che operano in sede locale nel campo del volontariato e della cooperazione) sarebbe certamente vanificata se non fosse, nel contempo, garantita un'ampia ed esauriente informazione (presupposto indispensabile per assicurare un controllo diffuso) su tutta l'attività di assistenza svolta dallo Stato, dalle regioni e dai minori enti territoriali, sui progetti proposti, sulle iniziative intraprese e sui risultati conseguiti; affinché un'opinione pubblica meglio informata e quindi più consapevole dell'azione svolta dai pubblici poteri, possa esercitare consapevolmente il potere di critica, spingendo gli stessi, laddove ce ne fosse il bisogno, a correggere la propria azione. L'informazione, ha affermato al riguardo la Corte Costituzionale ⁷¹, a prescindere dal livello istituzionale (statale o regionale) da cui promana, costituisce "una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione (...) della forma propria dello Stato democratico".

L'esigenza di una diffusa trasparenza verso l'esterno dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione ha, dunque, rappresentato il filo conduttore di alcuni rilevanti testi normativi recentemente approvati dal nostro legislatore: della legge n. 142 dell'8 giugno 1990 ("Ordinamento delle autonomie locali") che all'art. 7, n. 4 assicura ai cittadini singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione medesima e della legge n. 241 del 7 agosto 1990 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") che agli artt. 22 ss., al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgi-

⁶⁹ I gruppi di lavoro finora costituiti dovranno occuparsi dei settori della formazione, dell'educazione allo sviluppo, degli scambi culturali, degli scambi giovanili, dell'informazione e della comunicazione. Nell'incontro promosso dalla DGCS il 20 ottobre 1989 è stato poi costituito il primo gruppo di lavoro DGCS/regioni, avente ad oggetto la cooperazione nel settore sanitario. Sul punto cfr. CIPSI (Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale), *La cooperazione decentralizzata in Italia*, ricerca a cura di A. de Aguirre, febbraio 1990, *paper*.

⁷⁰ Il 4° gruppo di lavoro del Comitato consultivo è infatti presieduto da un rappresentante delle regioni.

⁷¹ Sentenza 20 luglio 1990, n. 348, in "Cons. St.", 1990, II, p. 1086 ss.

mento imparziale, riconosce a chiunque vi abbia interesse il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Anche la politica estera, di cui la cooperazione allo sviluppo rappresenta un comparto significativo, costituisce un settore dell'attività statale di cui sia la normativa costituzionale (art. 80) che la legislazione statale più recente (art. 1 lett. *f*) legge n. 839 del 1984)⁷²; art. 13 D.P.R. n. 1092 del 1985) hanno disposto un'ampia apertura verso l'esterno. Proprio per soddisfare questo obiettivo la legge n. 49 del 1987 ha quindi previsto l'istituzione di una "Banca dati informativi" il cui accesso è dichiarato "pubblico". Qualsiasi soggetto che ne abbia interesse potrà pertanto chiedere le informazioni desiderate alla Direzione Generale, la quale dovrà provvedere a fornire la documentazione e le notizie richieste "nel più breve tempo possibile"⁷³.

In un apposito bollettino dovranno inoltre essere pubblicate le delibere del Comitato direzionale (art. 9 n. 5 legge n. 49) oltre ai testi dei contratti-tipo e delle convenzioni-tipo indispensabili per consentire l'attuazione delle iniziative e degli interventi di cooperazione⁷⁴.

Un analogo grado di informazione non è, per converso, assicurato per tutta l'attività promozionale o di rilievo internazionale (comprendente le intese, gli accordi, i protocolli conclusi con gli enti omologhi stranieri) che le regioni sono abilitate per legge (art. 4 D.P.R. n. 616/1977) a svolgere previa intesa con il Governo. E se è d'altra parte vero che tale attività latamente internazionale sia generalmente adottata in esecuzione di precedenti accordi bilaterali o multilaterali, conclusi dagli organi del potere estero con altri stati, per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione sul giornale ufficiale della Repubblica, ciò non toglie che per quanto già detto non si debba dare sufficiente conoscenza anche dell'ulteriore attività svolta dall'ente regione. Ciò nonostante, salvo notizie pubblicate da alcuni quotidiani, relative a denunce mosse contro gli amministratori locali accusati di avere utilizzato impropriamente (per viaggi in cui l'aspetto turistico appariva dominante⁷⁵) il danaro destinato alle attività di rilievo internazionale, dello svolgimento di queste non si ha sufficiente informazione non essendo prevista la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale e neppure nei Bollettini ufficiali delle regioni. ■

⁷² A norma dell'art. 1 di questa legge "Nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana si inseriscono e si pubblicano nel testo integrale: (...) *f*) gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata, e che non necessitano di pubblicazione ai sensi delle precedenti lett. *b*) e *d*)".

⁷³ Art. 5 Regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, emanato con D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177.

⁷⁴ Art. 6 Regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, emanato con D.P.R. 12 aprile 1988, n. 177.

⁷⁵ Cfr. *Convegno o gita a Macao? Questo è il turismo politico*, in "La Repubblica" del 24 ottobre 1990, p. 8; *A Bangkok con i soldi della USL*, in "La Repubblica" del 18 dicembre 1990, p. 21.

