

## I

### Ordinamento nazionale e rapporti internazionali: le Regioni e il «potere estero»

#### I.I

##### **Nascita, affermazione ed eterogeneità del concetto di «*potere estero*»**

L'espressione «potere estero delle Regioni» potrebbe sembrare un ossimoro, poiché proietta l'azione di un'articolazione interna dello Stato sul piano delle relazioni internazionali<sup>1</sup>. Sotto questo profilo, infatti, si riteneva tradizionalmente che le Regioni – enti autonomi, esponenziali di collettività substatali – fossero dotate di poteri istituzionali destinati ad essere esercitati solamente all'interno di quell'ambito territoriale che le individuasse. Per il fatto di essere deputate alla cura degli interessi relativi alle comunità di riferimento – e quindi di interessi territorialmente localizzati – esse non disponevano della facoltà di sviluppare la propria attività anche all'esterno dell'ordinamento costituzionale d'appartenenza<sup>2</sup>.

Questa conclusione era supportata da più ordini di considerazioni, discendenti dall'atteggiarsi del sistema di relazioni tra Stato e Regioni delineato dall'Assemblea Costituente. In primo luogo, si adduceva il silenzio della Costituzione del 1948, la quale non riconosceva alle Regioni alcun ruolo in ambito estero, non accennando neppure ad una qualche loro capacità di partecipare alla stipula dei trattati da parte dello Stato italiano, né ad alcuna possibilità, per esse, di intrattenere direttamente

---

<sup>1</sup> F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2002, p. 710, definisce il potere estero regionale un «ossimoro».

<sup>2</sup> In questo senso cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 74.

rapporti esterni, cioè con entità estranee all'ordinamento italiano, come invece avveniva in altri Paesi europei, per esempio Germania, Austria e Belgio<sup>3</sup>.

In secondo luogo, l'interpretazione dell'art. 5 Cost. insisteva prevalentemente sui principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, riservando importanza marginale a quelli di autonomia e decentramento: infatti la Repubblica è proclamata come «una e indivisibile, che impone l'unità anche nella sua proiezione verso l'esterno, e non può consentire l'apparizione oltre i confini della Repubblica di entità autonome e separate»<sup>4</sup>. In terzo luogo, il sistema «*a competenze*» individuato dall'art. 117 Cost. tipizzava le materie di legislazione regionale altresì imponendo alle Regioni, nell'esercizio della loro competenza legislativa nelle materie enumerate, il rispetto del limite degli obblighi internazionali e con ciò impedendo che ulteriori settori di competenza potessero essere attribuiti ad esse in via interpretativa<sup>5</sup>. Infine, l'art. 118 Cost. sanciva il principio del parallelismo fra competenze legislative ed amministrative; ciononostante, nessuna norma lasciava intravedere la possibilità di estendere tale parallelismo anche al rapporto fra le attribuzioni interne e la loro proiezione in ambito estero.

Il «potere estero» era, invero, prerogativa riservata allo Stato: solo quest'ultimo era abilitato ad instaurare relazioni con soggetti non appartenenti al proprio ordinamento. Il monopolio della politica estera a livello governativo centrale assicurava, infatti, sia la continuità, sia la non-contraddittorietà di tali rapporti, evitando di esporre l'ordinamento complessivo a forme di responsabilità sul piano internazionale<sup>6</sup>.

In altre parole, il sistema costituzionale attribuiva rilevanza agli interessi di una collettività politica costituzionalmente riconosciuta – quale quella regionale – soltanto in quanto non trascendessero i limiti territoriali stabiliti, pur essendo

---

<sup>3</sup> Di tale silenzio costituzionale offre un chiarimento P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, pp. 107 ss.

<sup>4</sup> Cfr. sentenza Corte Costituzionale, n. 343 del 14 ottobre 1996, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, p. 218.

<sup>5</sup> Analogo discorso vale per gli Statuti delle Regioni speciali, contenenti elencazioni tassative delle competenze regionali: v. artt. 14 e 17, Statuto della Regione Sicilia; artt. 3 ss., Statuto della Regione Sardegna; artt. 2 ss., Statuto della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*; artt. 4 ss., Statuto della Regione Trentino–Alto Adige/*Südtirol*; artt. 4 ss., Statuto della Regione Friuli–Venezia Giulia.

<sup>6</sup> In questo senso cfr. W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, pp. 343 ss.

innegabile che alcuni degli interessi facenti capo agli enti regionali non potessero considerarsi geograficamente circoscrivibili<sup>7</sup>.

Pertanto nell'ordinamento italiano precedente alla riforma del 2001 si ritiene pacificamente che lo Stato goda di una riserva di competenza esclusiva in materia di rapporti internazionali e di gestione della politica estera. Tale impostazione come detto, deriva dal fatto che esso è l'unico titolare di soggettività internazionale, ovvero il solo abilitato a stipulare trattati e che è responsabile verso gli altri Stati dell'esecuzione degli obblighi in tal modo contratti. Le Regioni sono invece articolazioni interne dello Stato e le relazioni interne vigenti nell'ambito dello Stato italiano non hanno alcuna rilevanza nel diritto internazionale, poiché chi compare sulla scena internazionale è sempre e solo lo Stato.

La conseguenza di tale posizione porta a negare alle Regioni, la titolarità di qualsiasi tipo e forma di «potere estero» e cioè di contatti con organismi esterni alla Repubblica e tendenzialmente del potere di dare esecuzione ad impegni esterni dello Stato incidenti su materie di loro competenza.

Col tempo questo orientamento diffusosi tanto nella prassi quanto nella giurisprudenza costituzionale, inizia ad apparire eccessivamente rigido e comincia ad incrinarsi.

In modo particolare sul versante interno dell'attività di esecuzione, diviene chiaro che tale interpretazione, se portata alle estreme conseguenze, avrebbe portato ad una progressiva vanificazione dell'autonomia regionale in corrispondenza dell'intensificarsi dell'attività e dei rapporti internazionali dello Stato e soprattutto, dell'avanzare del processo di integrazione europea. In altre parole, ci sarebbe stata "un'erosione" della portata sostanziale delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, compromettendo l'autonomia politica delle Regioni, tutelata dall'art. 5 Cost.

Invero, sin dall'origine, l'assetto costituzionale dimostra la natura politica ed esponenziale delle Regioni, poiché l'attribuzione di potestà legislative e regolamentari autonome sottende il potere di esprimere compiutamente la volontà

---

<sup>7</sup> Basti pensare ai vari interessi desumibili nelle materie di "fiere e mercati" o di "turismo ed industria alberghiera", che già l'originario art. 117 Cost. attribuiva alla potestà concorrente fra Stato e Regioni. In ambiti di tal genere, sarebbe paradossale circoscrivere l'attività regionale all'interno dei territori stabiliti, poiché si tratta di materie che per loro natura implicano un necessario rapporto con enti esterni.

politica delle collettività rappresentate<sup>8</sup>. Tale potere deve tuttavia confrontarsi continuamente con quello dello Stato, cui fanno capo interessi che, nella loro essenza unitaria, sono rappresentativi della più ampia collettività nazionale.

Il bilanciamento fra le opposte esigenze può giustificare l'imposizione di vincoli all'autonomia regionale, ma non può condurre ad una compressione di tale autonomia, che è costituzionalmente garantita.

Tuttavia un parametro di composizione fra i principi dell'unità e dell'autonomia, applicabile anche alla proiezione esterna dei rispettivi interessi, potrebbe rinvenirsi nell'art. 5 Cost.

Nel corso dell'evoluzione storica della Repubblica, questo articolo ha rappresentato la base di una struttura in grado di riequilibrare armonicamente spinte contrapposte: da un lato, le forze "centripete" di unità e indivisibilità della Repubblica; dall'altro, quelle "centrifughe", volte al riconoscimento ed alla promozione delle autonomie locali<sup>9</sup>.

Tale disposizione sembra essere la "chiave di volta" del sistema costituzionale, alla luce della quale interpretare tutte le norme del Titolo V della Costituzione e, conseguentemente, verificare il possibile riconoscimento di una "vocazione internazionale" dell'attività regionale e gli eventuali limiti della stessa<sup>10</sup>.

L'art. 5 ha dunque fornito alle Regioni il fondamento normativo, alla luce del quale giustificare l'esercizio delle competenze loro sottratte dall'attribuzione allo Stato del monopolio delle relazioni con l'estero. In conformità a tale impostazione, gli enti regionali iniziano ad intrattenere relazioni con soggetti stranieri;

---

<sup>8</sup> Sulla natura politica ed esponenziale delle Regioni, v. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, 1979, pp. 118 ss. Sulla necessità del riconoscimento di tale loro natura quale presupposto per l'attribuzione del potere estero, v. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999, pp. 51 ss.

<sup>9</sup> Art. 5 Cost.: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

<sup>10</sup> Così, F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit. L'art. 5 Cost. viene indicato come «norma chiave del "sistema costituzionale" dei rapporti Stato-Regioni, comprensivo di alcuni tra i principi caratterizzanti la forma di stato: in primis quello autonomistico, ma anche quello internazionalistico e quello solidaristico. Di conseguenza, tutta la normazione derivata e la copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale volte a riconoscere il potere estero regionale e a tracciarne i limiti di esercizio costituiscono elementi di espansione di un potere implicitamente contenuto nella Costituzione come "sistema", e nell'art. 5 come sua stella polare, grazie alla "naturale flessibilità" della norma e alla sua implicita capacità espansiva».

successivamente, legittimano e sviluppano coerentemente la propria attività internazionale, in ciò confortati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

L'evoluzione della disciplina consente, pertanto, di affermare che il potere estero delle Regioni sia frutto di una *creazione pretoria*: esso si è affermato nell'attività interpretativa della Costituzione che ha offerto la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Facendo venir meno la tradizionale monoliticità della sfera dei rapporti internazionali, la Corte è giunta a riconoscere in capo alle Regioni la titolarità di un potere estero complementare rispetto a quello statale <sup>11</sup>. Si potrebbe affermare – in accordo con alcune posizioni espresse in letteratura – che tale titolarità sussistesse “in potenza” sin dal principio dell'esperienza regionale e che attendesse una situazione contingente favorevole alla sua traduzione “in atto”. E' stata la giurisprudenza ad operare, a fronte del silenzio serbato dal legislatore, una razionalizzazione sistematica di tale manifestazione dell'autonomia regionale <sup>12</sup>.

Il dato normativo da cui ha preso le mosse questa evoluzione è rappresentato, come si è già avuto modo di evidenziare, dall'art. 5 Cost.; più in particolare, il principio che ha permesso di dare concreta attuazione giuridica alla teorizzazione giurisprudenziale del potere estero – contribuendo altresì a calibrare le opposte istanze dello Stato e delle Regioni – è stato quello della “*leale collaborazione*” fra livelli di governo, il quale trova nello stesso articolo 5, il proprio fondamento costituzionale. Si tratta di un «principio politico-costituzionale immanente nel nostro

---

<sup>11</sup> Si veda Corte cost., sent. n. 179/1987, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, p. 1288. Questa pronuncia ha distinto i rapporti internazionali in senso stretto (riservati allo Stato, ma con le deroghe operate dallo stesso legislatore statale) rispetto alle attività di mero rilievo internazionale (di competenza delle Regioni, anche al di fuori delle materie ad esse attribuite).

<sup>12</sup> Queste considerazioni consentono di attribuire natura «*maieutica*» all'operato giurisprudenziale, che ha sviluppato coerentemente l'originario disegno regionalista elaborato dall'Assemblea Costituente: l'espressione è utilizzata da F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 217. Secondo tale interpretazione, il potere estero regionale era già implicito nella Costituzione, trovando riscontro concreto nell'attività svolta dalle Regioni medesime. L'evoluzione storica dell'ordinamento avrebbe creato – mediante le spinte contrapposte dell'unità e indivisibilità da un lato, e dell'autonomia dall'altro – un clima politico favorevole al rinvenimento e all'esplicitazione di tale potere. Più che una “creazione pretoria”, pertanto, esso sarebbe il prodotto di una “selezione naturale” degli interessi degni di tutela istituzionale: di essi la Corte costituzionale si sarebbe limitata a prendere atto, per darne pubblica coscienza.

sistema regionale, operante [...] come un permanente fattore di composizione unitaria del disegno autonomistico»<sup>13</sup>.

Il fatto che il potere estero regionale abbia ricevuto forma tramite l'operato giurisprudenziale non significa, peraltro, che esso non sia stato oggetto di disciplina positiva.

Come si avrà modo di vedere, già il D.P.R. n. 616/1977 aveva riconosciuto alle Regioni la facoltà di svolgere talune attività a diretta rilevanza internazionale, individuate come “*attività promozionali*”.

Tuttavia, solo molti anni più tardi, il legislatore è intervenuto con l'intento di conferire organicità alla materia oggetto della presente indagine. Anzitutto tramite l'attuazione del c.d. “federalismo amministrativo”, realizzato in particolare con la legge n. 59/1997 e il D. Lgs. n. 112/1998, seguito poi dalla legge costituzionale n. 3/2001, quest'ultimo, importante intervento legislativo a determinare l'introduzione nella Costituzione repubblicana del potere estero regionale, tramite il nuovo art. 117 Cost. che ha infine ricevuto attuazione attraverso l'art. 6 della legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia, dal nome dell'allora Ministro per gli Affari regionali)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. L. BEDINI, *Ordine pubblico e leale collaborazione nel rapporto tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, p. 1669.

<sup>14</sup> Sulla legge costituzionale n. 3/2001 v. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V, Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002. Del nuovo art. 117 Cost. vengono in rilievo, in particolare, il comma III, che introduce la “materia” dei rapporti internazionali delle Regioni nell'ambito della potestà legislativa concorrente fra queste e lo Stato, ed il comma IX, che attribuisce alle Regioni la potestà di concludere, nelle materie di propria competenza, accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

## I.2

### **I rapporti delle Regioni con l'ordinamento internazionale e questioni terminologiche**

#### I.2.I. Il concetto di «*politica estera regionale*»

L'autonomia politica della regione si può dunque ritenere che possa risolversi, in ambito estero, nell'autonoma determinazione di una linea unitaria d'indirizzo politico contenente le direttrici fondamentali alle quali essa impronta le proprie relazioni internazionali: questa linea d'indirizzo unitaria potrebbe perciò definirsi «politica estera regionale».

Mentre la determinazione di tale linea d'indirizzo dovrebbe considerarsi un aspetto essenziale dell'autonomia politica regionale, la sua concreta attuazione dovrebbe invece essere concordata con lo Stato, in conformità al principio di leale collaborazione<sup>15</sup>.

Nondimeno, la Corte costituzionale ha sempre perentoriamente negato la titolarità di un'autonoma politica estera in capo alle Regioni, affermando, al contrario, una riserva statale assoluta in tale ambito: la politica estera sarebbe «per sua natura non suscettibile di frazionamenti e di una pluralità di titolari»<sup>16</sup>.

In modo analogo, in dottrina, la linea d'indirizzo sottesa alle attività estere regionali è stata qualificata non come *politica estera regionale*, bensì come *small diplomacy*, allo scopo di distinguerla dalla politica estera statale<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> A tal proposito si veda P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 565: nell'attuale sistema costituzionale, il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni «dovrebbe comportare: 1) la predisposizione di procedure idonee a consentire una partecipazione regionale alla definizione del contenuto di accordi che lo Stato intenda stipulare in materia di loro competenza; 2) la strutturazione di questi accordi come accordi-quadro, suscettibili di essere integrati da parte delle Regioni nell'esercizio del loro potere estero; 3) il riconoscimento della soggezione anche della legge dello Stato al rispetto degli obblighi internazionali assunti non solo dallo Stato stesso, ma anche autonomamente dalle Regioni».

<sup>16</sup> Si veda in particolare, Corte cost., sentenza n. 179/87, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, pp. 1288 ss., (punto n. 5 del *considerato in diritto*).

<sup>17</sup> Cfr. F. PALERMO, *op. cit.*, p. 10. v. anche M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 17: l'Autore parla di "politica estera regionale", ma subito precisa che tale espressione viene «assunta a fini descrittivi e non intende evocare una densità propriamente "politica" delle attività poste in essere dalla regione: essa può pertanto essere in concreto limitata ad attività prive di vera e propria rilevanza politica».

Ciò detto, occorre far notare, però, che per quanto l'assetto delle relazioni internazionali delle Regioni possa rimanere estraneo al diritto internazionale strettamente inteso, sembra tuttavia eccessivo ritenerlo privo di una caratterizzazione "politica". Così ragionando, infatti, si correrebbe il rischio di ritenere assorbita l'autonomia regionale nella potestà decisionale dello Stato, con un conseguente svuotamento delle attribuzioni costituzionali<sup>18</sup>. Occorrerebbe, piuttosto, rimarcare l'importanza di una collaborazione partecipativa fra i diversi livelli di governo operanti sul piano internazionale, ai fini di un necessario contemperamento della politica estera regionale con le esigenze d'unità nazionale. Per quel che riguarda i rapporti col diritto internazionale infatti, occorre anzitutto verificare se le Regioni

---

<sup>18</sup> Secondo l'interpretazione proposta nel testo di F. PALERMO, *op. cit.*, le Regioni potrebbero considerarsi soggettività realmente autonome soltanto in quanto portatrici di una volontà distinta rispetto a quella del soggetto "Stato-apparato". Quest'ultimo garantirebbe la tutela degli interessi unitari della Repubblica (intesa come "Stato-ordinamento"), coordinando le volontà regionali nel momento in cui esse trovano concreta attuazione: è solo in questo momento, infatti, che le esigenze di unità e indivisibilità rischierebbero di essere sopraffatte da quelle dell'autonomia. Se, al contrario, la volontà dello "Stato-apparato" potesse entrare a comporre parte della volontà regionale, l'autonomia della regione ne risulterebbe in gran parte spogliata di significato: sarebbe lo Stato stesso a decidere cosa la regione possa volere, in tal modo negandole natura politica ed esponenziale. Semmai, potrebbe affermarsi che la volontà dello Stato sia tale da condizionare quella della regione, per la consapevolezza di quest'ultima che una determinazione di volontà totalmente contrapposta a quella statale non troverebbe mai concreta attuazione, se non infrangendo l'unità della Repubblica. Questo esito è evitato dal principio di leale collaborazione, che si risolve in un meccanismo procedurale di concertazione fra Stato e Regioni, in vista dell'attuazione delle diverse volontà soggettive interne alla Repubblica stessa: il mancato rispetto di tale procedura conduce alla radicale nullità dell'atto concretamente posto in essere, per la mancanza in capo alla regione dei presupposti di legittimazione internazionale in rapporto all'atto medesimo.

È in questo modo che sembrerebbe doversi interpretare l'art. 6, comma III, della L. n. 131/2003 (c.d. legge "La Loggia"), relativo agli accordi che le Regioni possono stipulare con altri Stati: «[...] ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati [...]. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli». La norma pertanto sembra collocare la concertazione fra Stato e Regioni nel momento della concreta attuazione della "politica estera regionale" (in sede di negoziazione dell'accordo), e non anteriormente, al momento della sua determinazione.



siano legittimate a svolgere autonome attività in questo ordinamento e, quindi, qualificare le proprie relazioni intrattenute con i soggetti esteri <sup>19</sup>.

Le Regioni, si è detto, non sono dotate di autonoma soggettività nell'ordinamento internazionale che ben può essere definito come "ordinamento della comunità degli Stati": è esclusivamente a questi ultimi, infatti, che si rivolge la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati <sup>20</sup>.

Tuttavia, la carenza di soggettività internazionale delle Regioni non impedisce loro di intrattenere relazioni con soggetti esterni all'ordinamento cui appartengono: può trattarsi di attività giuridicamente irrilevanti per l'ordinamento internazionale, oppure di attività che siano espressione di trattati già conclusi dallo Stato, come nell'ambito della cooperazione transfrontaliera.

A ben vedere, l'indifferenza dell'ordinamento internazionale rispetto al pluralismo territoriale interno non è tale da escludere la possibilità che gli enti locali esercitino attività internazionali; a tale indifferenza consegue, piuttosto, che la responsabilità relativa alle stesse attività ricada interamente sullo Stato cui gli enti in questione appartengono.

Il rischio pertanto, è che l'attività estera delle Regioni possa estendersi a tal punto da impegnare la stessa responsabilità internazionale dello Stato <sup>21</sup>.

La Costituzione riconosce alle Regioni l'autonomia politica, ossia la capacità di queste ultime di determinare da sé i fini della propria azione ed esprimere una

---

<sup>19</sup> Sotto il profilo empirico, non si può negare che l'azione degli enti regionali si estenda anche al di fuori dei confini nazionali: lo dimostrano i molteplici conflitti d'attribuzione che hanno impegnato la Corte costituzionale sin dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

<sup>20</sup> Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1999, p. 13: secondo l'Autore, «il diritto internazionale può essere definito come il diritto (o ordinamento) della "comunità degli Stati"». «È infatti all'insieme degli organi statali che si ha riguardo allorché [...] si lega la soggettività internazionale dello Stato al criterio della effettività, ossia dell'effettivo esercizio del potere di governo; sono gli organi statali che partecipano alla formazione delle norme internazionali; [...] e sono infine gli organi statali, e solo gli organi statali, che, con la loro condotta, possono ingenerare la responsabilità internazionale dello Stato. Sia ben chiaro che quando si parla di organi statali si intende far riferimento a tutti gli organi, e quindi a tutti coloro che partecipano dell'esercizio del potere di governo nell'ambito del territorio». Quest'ultima precisazione, come si vedrà, è essenziale al fine di contrastare la diffusa interpretazione per la quale, pur nell'ordinamento internazionale, lo "Stato" coincide con i soli suoi organi centrali. Sul punto, v., altresì, T. TREVES, *Diritto internazionale - Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 51: «La moderna società internazionale [...] è una società che vede come protagonisti non gli individui, i popoli, le nazioni, ma gli Stati, tramite i gruppi di uomini che presiedono al loro governo. Gli Stati sono i soggetti tipici del diritto internazionale».

<sup>21</sup> Quantunque la carenza di soggettività internazionale delle Regioni sembri essere pacifica in dottrina, non si può escludere che un principio autonomistico possa venire affermandosi come diritto consuetudinario. Infatti, il diritto internazionale, prima di influenzare lo sviluppo autonomistico degli Stati, ne è a sua volta influenzato. Si veda altresì B. CONFORTI, *op. cit.*, e T. TREVES, *op. cit.*

specifica volontà d'indirizzo nella cura degli interessi delle collettività di riferimento<sup>22</sup>. Quanto alle relazioni con soggetti esteri, esse potrebbero dunque agire, nei limiti costituzionalmente consentiti, coordinandosi con lo Stato nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Lungi dall'inficiare l'autonomia regionale, tale principio svolge l'essenziale funzione di conciliare quest'ultima con le esigenze dell'unità nazionale.

Ad ogni modo, la titolarità in capo alle Regioni, di un'autonoma potestà decisionale in tema di politica estera, è stata contestata ricorrendo ad una pluralità di argomentazioni.

In primo luogo, si è fatto riferimento all'art. 80 Cost., il quale riserva alle Camere l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali "di natura politica"; da tale disposizione si è ricavata la non ammissibilità di una politica estera regionale.

In realtà, la collocazione della norma e la sua *ratio*, dimostrano che essa si occupa solo di distribuire fra Parlamento e Governo la "cifra" del potere estero statale, senza occuparsi del rapporto fra quest'ultimo e le autonomie regionali<sup>23</sup>.

In secondo luogo, il nuovo art. 117, comma 2, lett. a), attribuisce alla competenza statale esclusiva la "materia" relativa a "politica estera e rapporti internazionali dello Stato": la determinazione delle linee d'indirizzo di politica estera non potrebbe in alcun caso essere sottratta allo Stato.

---

<sup>22</sup> Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale - Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 30: «sembra difficile contestare la politicità della loro [delle Regioni] autonomia [...]. In effetti, l'esperienza degli anni passati ci ha dimostrato che anche l'autonomia delle Regioni si è trovata in larga misura a dipendere dalla legge dello Stato, ma si tratta di svolgimenti che forse dovrebbero subire un'inversione di rotta con la riforma del Titolo V».

V. altresì T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 11: l'autonomia politica è definita come «capacità degli enti che ne sono dotati di darsi un indirizzo politico (parzialmente) diverso da quello dell'ente sovrano [...]. Una "piena" autonomia, quale capacità di perseguire fini politici totalmente diversi e persino contrapposti rispetto a quelli che si dà lo Stato, non sarebbe possibile a pena di mettere a rischio l'unità-indivisibilità dell'ordinamento; perciò, le manifestazioni dell'autonomia, quale che sia il piano sul quale si svolgono e le forme concretamente assunte, incontrano, ad ogni buon conto, taluni limiti che hanno appunto la loro radice ed il loro fondamento nel valore di unità. Allo stesso tempo, tuttavia, i limiti stessi si giustificano unicamente "per quel tanto" – si potrebbe dire – che serve alla causa dell'unità, dal momento che un ordinamento è autenticamente pluralista se (e nella misura in cui) favorisce la massima, alle condizioni storicamente date, capacità di espressione dell'autonomia: offrendo, pertanto, agli enti che ne sono dotati l'opportunità di ricercare da sé le vie del proprio sviluppo, quelle maggiormente conducenti alla soddisfazione dei bisogni delle comunità stanziate sul territorio».

<sup>23</sup> Si veda P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1985, p. 111.

In realtà, anche il riferimento alla politica estera – così come quello ai rapporti internazionali – dovrebbe interpretarsi come grammaticalmente collegato alla specificazione “dello Stato”.

In caso contrario, ne uscirebbe fortemente compromessa l'autonomia politica anche interna delle Regioni, per l'inscindibilità tra la dimensione locale delle materie ad esse attribuite e la loro proiezione sul piano internazionale.

Il comma 3 del medesimo art. 117 stabilisce la competenza concorrente (statale nei principi, regionale nella normativa di dettaglio) in materia di “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”.

Tale affermazione ci porta a condurre che la politica estera delle Regioni, intesa come definizione di un indirizzo politico unitario rispetto ai rapporti con l'estero, non potrebbe rientrare neppure in questa “materia”, la quale invero – come si avrà modo di vedere – va più correttamente interpretata come istitutiva di una “procedura normativa”. Essa resterebbe dunque una “materia” autonoma e indipendente, la cui determinazione astratta spetterebbe alla competenza regionale <sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Si può distinguere una politica estera regionale “diretta” ed una politica estera regionale “indiretta”: per M. OLIVETTI, *op. cit.*, la prima riguarderebbe le «attività poste in essere dalle Regioni a seguito delle quali esse proiettano al di fuori del territorio statale l'esercizio delle competenze e vengono eventualmente in contatto con uffici od organi di altri Stati, o di enti (territoriali o meno) interni ad altri Stati»; la seconda riguarderebbe invece la «partecipazione regionale alle attività poste in essere dallo Stato nell'ambito della sua competenza in materia di “politica estera”. La partecipazione regionale non ha portata generale, ma si limita a quelle materie che rientrano nella competenza delle Regioni e che, ciononostante, si sovrappongono con la competenza statale nella materia (trasversale) della politica estera». Ciò che l'Autore chiama “politica estera regionale indiretta” non può, per definizione, avere genesi unilaterale dal lato delle Regioni, ma richiede una procedura di concertazione fra queste ultime e lo Stato già al momento della sua determinazione.

### I.2.2. Il dubbio significato delle «relazioni internazionali» delle Regioni: le possibili interferenze con le relazioni internazionali e la politica estera dello Stato

Le Regioni hanno dunque una potestà legislativa concorrente ed una “residuale”<sup>25</sup>, che, tuttavia, è certamente in sé diversa (o, meglio, *astrattamente* diversa) dalla potestà concorrente<sup>26</sup>.

A tal proposito, si tratta di stabilire se la menzione, contenuta nel comma 3 dell’art. 117 Cost., dei “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni”, unitamente a quella del commercio con l’estero e di altre materie ancora idonee ad avere implicazioni di diritto esterno, porti ad un ritaglio interno a *qualunque* materia regionale, nel senso che la relativa disciplina debba comunque essere ricondotta alla potestà concorrente.

La questione riguarda specificamente le materie “residuali” che, per questa ipotesi interpretativa, cesserebbero di potersi considerare di potestà piena e transiterebbero automaticamente nell’area descritta nel terzo comma, per il sol fatto di esser oggetto di relazioni di diritto esterno intraprese dalle Regioni e sia pure limitatamente alle implicazioni di carattere normativo che nascono da queste.

È possibile rendere inattendibile questa eventualità se si considera che le Regioni, infatti, col solo fatto di dar vita a relazioni internazionali, magari avvalendosi delle forme previste dall’ultimo comma dell’art. 117, ridurrebbero l’area delle materie di potestà residuale (e piena) a beneficio di quella di cui al terzo comma. Quale che sia il modo con cui le relazioni stesse sono poste in essere, le Regioni si priverebbero della capacità di dar loro seguito legislativo in modo pieno.

---

<sup>25</sup> A rigore, le Regioni speciali, poi, *potrebbero* considerarsi ancora oggi titolari della potestà attuativo-integrativa, con riguardo a materie (o loro “porzioni”) ricadenti nell’orbita della potestà esclusiva dello Stato, materie che, appunto, in nome della specialità seguirebbero a far capo, in ordine alla loro disciplina, alle Regioni stesse. Il punto, però, è quello di verificare se e quali siano in concreto gli spazi consentiti per un siffatto riconoscimento (uno sforzo ricostruttivo in tal senso è stato compiuto, con riguardo alla Sicilia, da C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione: note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello statuto siciliano*, intervento all’incontro di studio su *La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Palermo, 15 aprile 2002.

<sup>26</sup> Diversa, infatti, per un primo, approssimativo inquadramento di ordine teorico-astratto; non si deve trascurare, infatti, la forza unificante esercitata dai limiti generali fissati nel I comma dell’art. 117 e dagli altri limiti che prendono corpo attraverso le c.d. norme “trasversali”. Così, ad es., le norme comunitarie per un verso, e le norme sui “livelli essenziali” per un altro, possono in concreto esprimere un vincolo non diverso a seconda dei campi materiali.

La questione però porterebbe a confondere le “relazioni internazionali” in sé considerate, quale oggetto di potestà ripartita, e l’*attuazione* normativa ad esse data, per i singoli campi materiali su cui insistono.

Ulteriormente verrebbe a complicarsi, se si pensa alla pur parziale sovrapposizione che potrebbe darsi tra la formula posta in testa al terzo comma, sopra citata, e quella indicata nell’ultimo comma dell’art. 117.

Il nodo si scioglie sul piano teorico, se alla formula dei “rapporti internazionali” si assegna un significato circoscritto a quello delle relazioni *istituzionali*<sup>27</sup>, o come altri autori dicono, *procedurali*<sup>28</sup>, nel senso che le modalità e sedi istituzionali in cui le Regioni entreranno in rapporto con soggetti della Comunità internazionale dovranno essere definite ricorrendo al modulo della potestà concorrente; gli impegni così assunti, poi, saranno adempiuti attraverso attività più propriamente normative.

Trattandosi, dunque, di materie di potestà piena o “residuale”, saranno oggetto della disciplina propria delle materie stesse ed andranno, perciò, incontro ai limiti che gravano su essa. In tal modo, peraltro, si specifica il senso dell’indicazione, contenuta nel quinto comma dell’art. 117, secondo cui le Regioni sono chiamate a dar attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali (ed agli atti dell’Unione europea) “nelle materie di loro competenza” a cui si può aggiungere, seguendo la tesi appena enunciata, “secondo *i limiti* di competenza propri delle stesse”.

Bisogna precisare che gli accordi ora menzionati, non sono quelli (o, meglio, *soltanto* quelli) cui si riferisce il nono comma dello stesso articolo: è evidente che, per questi ultimi, le Regioni dispongono *già* del relativo potere di attuazione e non avrebbe altrimenti avuto alcun senso dar loro modo di assumere impegni in ambito internazionale che non avrebbero potuto successivamente onorare in sede interna.

Piuttosto, il senso profondo ed originale della previsione del quinto comma si coglie con specifico riguardo ad attività poste in essere dallo Stato, tanto sul versante dei rapporti con l’Unione europea quanto su quello dei rapporti internazionali.

---

<sup>27</sup> Di questo avviso è, A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino 2001, 149 ss. e *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione*, cit., pp. 575 ss.

<sup>28</sup> Cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 227. Sul punto v., le precisazioni che sono in F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni: i vestiti nuovi dell'imperatore*, cit., p. 717 ss.

Tuttavia, poiché l'attuazione degli accordi internazionali (e degli atti comunitari) ricadenti sulle materie indicate nel secondo comma dell'art. 117 è riservata, in via di principio, allo Stato, se ne ha che gli accordi ai quali si riferisce il quinto comma, per ciò che concerne la loro attuazione in via legislativa da parte delle Regioni, sono quelli siglati dallo Stato (e non dalle Regioni stesse) per le materie di cui al terzo ed al quarto comma. Si raggiunge così un primo, importante risultato, che mostra, quanto sia approssimativo ogni ragionamento condotto sul parallelismo tra competenze di diritto interno e competenze di diritto esterno; oltretutto, sulle materie di potestà regionale (indipendentemente dal tipo della potestà stessa) possono aversi tanto accordi di diritto esterno conclusi dalla regione, quanto accordi conclusi dallo Stato. D'altro canto, può essere richiamata la formula che assegna in via esclusiva allo Stato stesso, la determinazione della "politica estera", i cui effetti possono irradiarsi, come si sa, per qualunque materia.

L'immissione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato nei campi in tutto o in parte riservati alle Regioni deriva proprio dalla "politica estera", nella cui definizione rientrano tanto gli accordi da un lato, e quanto è necessario a darvi esecuzione o attuazione, dall'altro. Certo, l'esclusiva spettanza allo Stato della determinazione della "politica estera" (e delle relazioni internazionali) non può (e non deve), portare ad un sistematico schiacciamento dell'autonomia; ed anzi, fin dove possibile, dovrebbe essa pure, per sua parte, divenire un veicolo di valorizzazione della stessa.

Se infatti si considera che è comunque riservata allo Stato la determinazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si vede come sia del tutto coerente con un simile riconoscimento di competenza allo Stato, che quest'ultimo si impegni prima e dia attuazione poi, agli impegni stessi anche con riferimento alle materie regionali.

Lo Stato dovrebbe quindi in un primo momento assumere certe obbligazioni in ambito esterno, ed in un secondo momento tradurle in diritto interno.

Il discorso è però generalizzabile: anche le Regioni potrebbero dar vita ad accordi per le materie di loro competenza, la cui attuazione poi non possa esser per intero realizzata da esse, proprio in ragione delle implicazioni e dei riflessi che potrebbero aversene a carico dei diritti.

La formula sui “livelli essenziali”, insomma, può agire appunto “a tutto campo”: porsi come il motore che stimola lo Stato ad attivarsi in sede internazionale e a dar vita ad accordi idonei a spiegare effetti anche nelle materie regionali, così come potrebbe emergere direttamente in occasione dell’attuazione di accordi precedentemente fatti da questo o quell’ente e per questo o quell’ambito materiale.

Le competenze statali possono cioè, intrecciarsi e sovrapporsi sia tra di loro, sia rispetto alle competenze regionali: pertanto, sembra troppo schematico far dipendere le competenze di diritto interno (strettamente intese) da quelle esterne o viceversa.

Chi può, infatti, negare che debba essere specificamente lo Stato a farsi carico degli interessi unificanti che dovessero specchiarsi in un accordo internazionale ovvero emergere al momento della sua attuazione interna? Eppure, la stessa Costituzione mostra di esserne consapevole, dal momento che se, per un verso, dà modo allo Stato di immettersi nei campi regionali allo scopo di fissare i “livelli essenziali” delle prestazioni e, in generale, allo scopo di salvaguardare gli interessi nazionali (e sovranazionali) evocati dalle formule espressive di competenze “trasversali”, per un altro verso, tuttavia, acconsente a che le Regioni diano attuazione ad accordi internazionali dello Stato, sempre che ovviamente ricadano nei campi materiali alle Regioni stesse assegnati: accordi che, dunque, si fanno portatori di interessi che trascendono la mera dimensione locale, altrimenti lo Stato non avrebbe titolo alla loro conclusione, ma che pure, allo stesso tempo, esprimono interessi alla cui soddisfazione le Regioni possono dare il loro necessario concorso.

### I.2.3. Il c.d. «*treaty-making power*» regionale e problemi della sua esplicazione

Nell'esercizio del potere estero, le Regioni possono concludere atti formali con soggetti appartenenti a diversi ordinamenti. Spesso la dottrina si riferisce a queste relazioni mediante l'espressione *treaty-making power*, che indica tradizionalmente il potere di negoziare e stipulare trattati internazionali <sup>29</sup>. Peraltro, il potere di stipulare trattati internazionali non è una questione di diritto interno - nella disponibilità, cioè, del legislatore nazionale - ma piuttosto di diritto internazionale.

La Convenzione di Vienna, che ha portata ricognitiva del diritto internazionale consuetudinario, configura i *trattati* come accordi internazionali conclusi in forma scritta tra Stati, a prescindere dalla loro particolare denominazione <sup>30</sup>.

Ne consegue che un accordo concluso fra uno Stato e un'entità substatuale, ovvero fra entità substatali, non potrebbe considerarsi un trattato alla stregua del diritto internazionale. Non essendo regolato dalle norme di questo ordinamento, esso sarebbe inidoneo ad impegnare la volontà internazionale di uno Stato <sup>31</sup>.

Inoltre, sebbene sia intervenuta la riforma costituzionale del 2001, essa non può aver conferito alle Regioni una soggettività internazionale distinta da quella dello Stato.

---

<sup>29</sup> Cfr. A. ANZON, *op. cit.*, p. 230.

<sup>30</sup> Si veda A. M. E. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2003, p. 122: con riguardo al diritto dei trattati internazionali, la Convenzione di Vienna del 1969 costituisce «il parametro di riferimento principale [...] in considerazione del fatto che *a*) la gran parte delle sue disposizioni erano ricognitive del diritto consuetudinario al momento della sua adozione e *b*) buona parte delle disposizioni che a quell'epoca potevano avere natura innovativa sono oggi sedimentate nel diritto consuetudinario generale». Non c'è dubbio che le disposizioni relative ai soggetti che possono concludere trattati internazionali siano meramente ricognitive di consuetudini esistenti. Ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. *a*), con l'espressione «trattato» s'individua «un accordo internazionale concluso in forma scritta fra Stati e disciplinato dal diritto internazionale, sia se contenuto in un unico strumento, sia se in due o più strumenti tra loro connessi, e qualunque sia la sua particolare denominazione». La normativa contenuta in questa convenzione risulta confermata e parzialmente adattata nella Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali.

<sup>31</sup> Sembrerebbe confermare tale conclusione l'art. 3 dalla stessa Convenzione di Vienna: si prevede esplicitamente che essa «non si applichi né ad accordi internazionali conclusi fra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale e fra questi altri soggetti di diritto internazionale, né ad accordi internazionali che non sono stati conclusi per iscritto». Detti accordi conservano nondimeno valore giuridico, ma ad essi non consegue una responsabilità internazionale dello Stato, a meno che la Convenzione sia espressamente richiamata. Coerentemente, l'art. 6, comma II, della L. n. 131/2003 prevede che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, comma I, della Costituzione».



In primo luogo, ciò contrasterebbe con le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute; in secondo luogo, in virtù del principio di separazione tra diritto internazionale e diritti nazionali, le norme e le qualificazioni giuridiche proprie di un ordinamento hanno valore di meri dati fattuali all'interno di un diverso ordinamento<sup>32</sup>.

Queste considerazioni hanno condotto alcuni Autori ad escludere la possibilità di qualificare come trattati gli accordi e le intese di cui all'art. 117, comma 9, Cost.

Secondo tale impostazione, infatti, il loro contenuto non sarebbe diverso da quello delle "attività internazionali" già note all'ordinamento italiano: si tratterebbe, cioè, di attività promozionali o di mero rilievo internazionale, ma comunque inidonee ad impegnare la volontà dello Stato<sup>33</sup>.

Sul medesimo ordine d'idee sembrano essersi mossi – quantomeno in ordine alle intese con enti territoriali esteri – sia il legislatore ordinario statale, con l'art. 6 della legge n. 131/2003, sia la Corte costituzionale, pronunciatisi sulla legittimità di tale articolo, con la sentenza n. 238/2004: in questo ambito, la sola innovazione apportata dal nuovo art. 117, comma 9, Cost. consisterebbe nella "costituzionalizzazione" e razionalizzazione di ciò che già in precedenza poteva considerarsi *acquis* giurisprudenziale in materia<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. T. TREVES, *op. ult. cit.* v., inoltre, Convenzione di Vienna, art. 27: «Una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato».

<sup>33</sup> Cfr. A. ANZON, *op. cit.*, p. 229. L'Autrice sostiene che gli accordi stipulati dalle Regioni non sarebbero idonei a produrre "obblighi internazionali" in senso proprio. «Sembra lecito sostenere infatti che la facoltà delle Regioni di concludere accordi e intese coincida con l'estensione del loro "potere estero" finora esercitato, e in particolare con la sfera delle precedenti attività promozionali all'estero, o equivalenti, e di "mero rilievo internazionale". Così opinando esse rimarrebbero al di fuori della politica estera e dei rapporti internazionali veri e propri incidenti nella politica estera che restano anche oggi di esclusiva competenza statale, come del resto è stato finora».

Impostazione analoga è quella di P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in *www.federalismi.it*, 2002, p. 3: «Il combinato disposto degli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione [di Vienna], dimostra che la Convenzione stessa non potrebbe essere applicabile al caso di accordi conclusi fra Regione e Stato estero. In primo luogo, infatti, la Regione italiana non è uno Stato e, in secondo luogo, l'espressione "accordo" non è un sinonimo, e non è fungibile, dell'espressione "trattato"». Dalla mancata previsione costituzionale di un potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempimento ad accordi e intese, l'Autrice ricava che «un accordo sottoscritto dalla Regione non impegna la responsabilità internazionale dello Stato». Invero, ciò sembra un rovesciamento di quello che dovrebbe essere l'ordine logico del ragionamento: soltanto se – per il diritto internazionale – accordi e intese non sono trattati, allora essi non impegnano la responsabilità internazionale dello Stato. La previsione di un potere sostitutivo implica una distribuzione meramente interna delle responsabilità in caso di inadempimento.

<sup>34</sup> Secondo l'interpretazione offerta da Corte cost., sent. n. 238/2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 2487: «le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato da questa Corte: riserva allo Stato della competenza sulla

Tale impostazione non sembra, peraltro, costituire la sola possibile interpretazione da attribuire alla disposizione costituzionale. Infatti, se lo Stato è unico titolare del *treaty-making power*, ciò non significa che le Regioni non possano essere partecipi di tale titolarità<sup>35</sup>. Il concetto di “Stato” andrebbe cioè interpretato in senso estensivo: esso non coinciderebbe, quindi, con i soli organi centrali (c.d. “Stato-apparato”), ma sarebbe costituito dall’insieme degli enti ed organi pubblici dei quali si compone la *Repubblica* (c.d. “Stato-ordinamento”), come individuata dagli artt. 5 e 114 Cost., vale a dire da una «poliarchia di soggetti politici coordinati ed unificati dallo Stato soggetto» che caratterizza le organizzazioni statali contemporanee<sup>36</sup>.

Infatti, in ambito internazionale, «quando si parla di organi statali si intende far riferimento a tutti gli organi, e quindi a tutti coloro che partecipano dell’esercizio del potere di governo nell’ambito del territorio»<sup>37</sup>.

Benché già in precedenza gli enti territoriali fossero titolari di poteri “governativi” – ossia di indirizzo politico – acquista importanza decisiva la

---

politica estera; ammissione di un’attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale. La novità che discende dal mutato quadro normativo è essenzialmente il riconoscimento a livello costituzionale di un “potere estero” delle Regioni, cioè della potestà, nell’ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi di altri Stati, anche veri e propri accordi con altri Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali» (punto n. 6 del *considerato in diritto*).

<sup>35</sup> In tal senso v., R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2002, p. 1327.

<sup>36</sup> Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti*, *op. cit.*, p. 95. v., altresì, la definizione di *Stato-comunità* data da G. BERTI, *Art. 5*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna - Roma, 1975, p. 292: «sia sotto il profilo organizzativo che sotto il profilo funzionale, l’unità dello Stato, pure ancora affermata in molte occasioni ufficiali, si stempera e si scioglie. Non è neppure il caso che si dica che l’unità statale cui si fa riferimento è quella dello Stato come organizzazione o persona giuridica. Altra cosa è l’unità dello Stato come ordinamento complessivo, che resta anzi confermata e corroborata dall’art. [5 Cost.] in esame». Sul carattere pluralista dello Stato contemporaneo delineato dalle Costituzioni della metà del secolo XX, conseguente al «ripudio di ogni forma monolitica e del modello napoleonico dell’accentramento», v. S. FENUCCI, *Autonomia e pluralismo istituzionale: la prospettiva dell’Unione europea*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2004, pp. 1107 ss. Sul sistema autonomistico dopo la L. C. n. 3/2001, v. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 26: «Un’attenta lettura del nuovo art. 114 richiede che si tenga anche presente che questa disposizione sottintende ed utilizza la nota distinzione e contrapposizione fra Stato-ordinamento e Stato-apparato, usando per contrassegnare il primo, il termine più inclusivo e meno fuorviante di Repubblica e mantenendo il termine Stato soltanto per il secondo. Lo Stato inteso quale Stato-apparato è, dunque, indicato quale parte componente dello Stato-ordinamento, cioè della Repubblica, il che sembra implicare che analogamente si parli di Comuni, Province, Regioni e Città metropolitane avendo anzitutto riguardo ai rispettivi apparati organizzati di governo e amministrazione pubblica».

<sup>37</sup> Cfr. B. CONFORTI, *op. ult. cit.* p. 45.

disposizione contenuta nel nuovo art. 114 Cost., in base alla quale essi sarebbero posti sullo stesso piano dello Stato<sup>38</sup>.

La responsabilità internazionale dello Stato riguarderebbe in realtà tutti gli enti che, nel loro complesso, costituiscono la Repubblica. Tuttavia, fra essi, soltanto lo Stato e le Regioni sono titolari di una “legittimazione internazionale” costituzionalmente riconosciuta: l’art. 117 Cost., infatti, nomina i rapporti internazionali soltanto di questi enti<sup>39</sup>.

Il legislatore statale può, inoltre, incidere sulla legittimazione regionale, poiché la norma costituzionale gli impone di disciplinarne i casi e le forme d’espressione.

Se i limiti procedurali al potere estero delle Regioni debbono essere posti dal legislatore ordinario, i principali limiti di legittimità si ricavano invece dal complesso costituzionale. In primo luogo come già fatto rilevare in precedenza, tale potere estero sussiste soltanto nelle materie di competenza regionale: così si esprime lo stesso art. 117, comma 9, Cost.<sup>40</sup>

In secondo luogo, pure all’interno di tali materie, l’art. 117, comma 2, lett. *m*), riserva comunque allo Stato la determinazione dei “livelli essenziali” delle

---

<sup>38</sup> Si veda S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 27.

<sup>39</sup> Quanto agli enti territoriali minori, l’art. 6, comma VII, L. n. 131/2003 prevede: «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, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma II ogni iniziativa». L’espressione “*legittimazione internazionale*” è stata coniata da B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 118: le Regioni, pur avendo acquisito competenza a stipulare, non godono d’autonoma soggettività internazionale perché lo Stato è nelle condizioni di poterla limitare; l’art. 117 Cost. contiene, infatti, una riserva di legge statale per la determinazione normativa dei casi e delle forme in cui questa competenza regionale può esplicarsi. Pertanto, l’Autore preferisce utilizzare l’espressione “*legittimazione internazionale*” al fine di evidenziarne la dimensione interna, seppur destinata a proiettarsi sul piano dell’ordinamento internazionale.

<sup>40</sup> Sembra che debbano essere incluse non solo le materie di competenza regionale residuale, ma anche quelle di competenza concorrente. V., al riguardo, F. PALERMO, *op. ult. cit.*, p. 721: «Probabilmente inoltre, stante l’evoluzione della materia e il carattere in buona parte ricognitivo della riforma, neppure il criterio delle competenze in senso stretto sembra essere stringente, in quanto la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto che non è necessaria una stretta correlazione tra le competenze delle Regioni e la loro capacità di agire internazionalmente. Ne risulta un’elevata discrezionalità politica nella valutazione della reale portata della “competenza” regionale, con conseguente probabilità di risoluzione in via cooperativa o di conflitto costituzionale». È interessante richiamare la sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale, la quale ammetteva che le attività “di mero rilievo internazionale” delle Regioni potessero riguardare scopi anche soltanto “connessi” alle materie devolute alle medesime. Tale apertura si rendeva necessaria all’interno di un sistema competenziale a struttura rigida, che individuava le attribuzioni regionali mediante un’elencazione tipica. Al contrario, in un sistema competenziale come quello attuale, in cui le competenze regionali coprono tutto quanto non sia espressamente attribuito agli organi centrali, questa estensione non può più trovare legittimo fondamento.

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: ciò vale, ovviamente, anche nella loro proiezione estera.

Infine, l'eventuale partecipazione delle Regioni al *treaty-making power* nazionale non potrebbe privare il Parlamento delle competenze esclusive ad esso attribuite dall'art. 80 Cost.; di conseguenza, la legittimazione internazionale degli enti regionali risulterebbe limitata – nelle materie di loro competenza – a quei soli accordi che il Governo, nell'assetto precedente, era legittimato a stipulare in forma semplificata <sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Infatti, il Governo poteva stipulare trattati in forma semplificata solo nelle materie non riservate espressamente al Parlamento. L'art. 80 Cost. riserva alle Camere l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali: che hanno natura politica; che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari; che importano variazioni del territorio; che importano oneri finanziari non preventivati in bilancio; che impongono modificazioni di legge. Considerate le competenze regionali, il limite dell'art. 80 avrà rilievo solo rispetto alle ultime due categorie di accordi: v. R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, p. 1328.

## I.3

**«Potere estero» e principio di leale collaborazione: la sua portata generale nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

Nella “procedura normativa” di esercizio del potere estero regionale di cui all’art. 6 della legge n. 131/2003 dovrebbe trovare piena attuazione il *principio di leale collaborazione*. Ciò, però, è vero solo in parte, perché il legislatore statale è intervenuto con l’unico intento di prevenire possibili distorsioni nell’attività dei diversi soggetti cui l’ordinamento interno riconosce “legittimazione internazionale”, l’azione dei quali risulta univocamente ascrivibile alla responsabilità della Repubblica nel suo complesso.

La disciplina prefigurata dalla legge La Loggia pare senz’altro funzionale all’esigenza di garantire la compatibilità dell’azione regionale con gli indirizzi statali di politica estera, tutelando così la continuità e la non-contraddittorietà dei rapporti internazionali che fanno capo allo Stato-ordinamento. Tuttavia, il principio di leale collaborazione non può operare in una sola direzione, a favore cioè degli interessi di stampo unitario: se così fosse, una composizione fra tali interessi e le esigenze dell’autonomia regionale potrebbe realizzarsi solo mediante la compressione di quest’ultima.

Proprio per questo motivo, se i limiti procedurali al potere estero delle Regioni vengono intesi quali strumenti esclusivamente diretti a renderne innocuo l’esercizio, rispetto agli interessi politici concretamente perseguiti a livello centrale, ne consegue una contrazione dell’autonomia politica regionale, la cui stessa sussistenza viene a dipendere dal grado di coincidenza con quegli interessi medesimi.

Pertanto, la legge statale sulle procedure, chiamata ad integrare il disposto dell’art. 117, comma 9, Cost., non può tendere a soddisfare le sole esigenze di unitarietà della politica estera nazionale, ma, al contrario, dovrebbe prioritariamente aspirare a garantire l’autonomia d’azione di ciascun ente regionale <sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. L. TORCHIA, *Concorrenza fra Stato e Regione dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 651: l’Autrice ritiene necessaria «una piena assunzione di responsabilità da parte di tutti gli enti coinvolti. Una collaborazione paritaria richiede [...] la riconsiderazione dei meccanismi da attivare quando si riveli impossibile raggiungere il consenso: così come il superamento del dissenso regionale su una decisione

La mancata attivazione di una collaborazione a carattere partecipativo e la carenza di un confronto fra le diverse istanze provenienti sia dallo Stato che dalle Regioni, hanno contribuito ad aumentare il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale<sup>43</sup>.

Questa vicenda si colloca, peraltro, all'interno di un più ampio contesto, che vede una progressiva trasformazione della Consulta «da presidio dei diritti e delle libertà costituzionali, in arbitro delle controversie fra poteri»<sup>44</sup>.

Con la riforma del Titolo V, invero, «si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo, i percorsi necessari e possibili per passare dall'assetto preesistente a quello nuovo prefigurato»<sup>45</sup>.

Per questo la Corte è stata chiamata, in varie occasioni, a svolgere un'anomala funzione di *supplenza legislativa*. In realtà, se è vero che la legge statale ha recepito solo in parte le istanze provenienti dal principio di leale collaborazione, è altrettanto vero che l'attuale assetto del nostro ordinamento, mette a disposizione dell'interprete diversi strumenti idonei ad integrare le pur gravi lacune che essa presenta. Sarebbe un errore, infatti, leggere questa normativa in modo avulso rispetto al complesso

statale è affidato oggi ad una deliberazione del Consiglio dei Ministri, il superamento del dissenso statale su una decisione regionale dovrà essere affidato ad una deliberazione della Giunta regionale».

<sup>43</sup> Oltre all'impugnazione diretta di alcune disposizioni contenute nella L n. 131/2003 da parte della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Sardegna, tra il luglio 2004 e il marzo 2006 sono state almeno sei le pronunce della Corte costituzionale che hanno avuto ad oggetto questioni relative alla stessa legge "La Loggia", in ordine al potere estero regionale: v., in particolare, Corte cost., ordinanza n. 243/2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pp. 2542 ss., che ha dichiarato estinto il processo a seguito della sostituzione della disposizione legislativa della Regione Marche, impugnata dal Governo perché ritenuta lesiva della riserva statale in materia di politica estera; v., inoltre, Corte cost., sent. n. 258/2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pp. 2653 ss.; v. Corte cost., sent. n. 379/2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 4161 ss., con cui la Corte ha superato in via interpretativa un apparente contrasto fra la legge "La Loggia" e una norma statutaria della Regione Emilia-Romagna; v. Corte cost., sent. n. 387/2005, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, pp. 3836 ss., che ha dichiarato infondata l'eccezione di costituzionalità sollevata dal Governo avverso una legge della Regione Veneto in tema di accordi con Governi esteri; v. Corte cost., sent. n. 12/2006, che ha dichiarato infondata l'eccezione di costituzionalità sollevata dal Governo avverso una norma statutaria della Regione Abruzzo in tema di attuazione ed esecuzione di accordi internazionali dello Stato; v., infine, Corte cost., sent. n. 211/2006, che ha dichiarato illegittimi alcuni articoli di una legge della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui disciplinavano attività di cooperazione internazionale, perché giudicati "interferenti" con la politica estera statale.

<sup>44</sup> Si tratta di un'affermazione dell'ex-Presidente della Corte costituzionale Valerio Onida, che così si espresse nella conferenza-stampa sull'attività della Corte tenutasi nel giugno 2005: «si può constatare come la Corte sia divenuta o stia divenendo, prevalentemente, la Corte dei conflitti e non più la Corte dei diritti». v., in proposito, T. E. FROSINI, *Contenzioso Stato-Regioni e conflitti di attribuzione: la Corte racconta un anno di giustizia costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2005.

<sup>45</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *ibidem*.

delle istituzioni che, in maniera più o meno formale, si inseriscono nei circuiti decisionali e rappresentativi, attuando il necessario coordinamento fra istanze statali, regionali e territoriali in genere.

Pertanto l'eco dell'esperienza pregressa in tema di leale collaborazione è presente anche nel nuovo Titolo V, dove esso trova espressa codificazione in diversi articoli della Costituzione tra cui l'art. 117, comma 5, Cost., in ordine alla partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi comunitari che vertono su materie di loro competenza, nonché all'art. 117, comma 9, Cost., in ordine all'esercizio del potere estero come detto. Invero, se in Costituzione il riferimento alla *leale collaborazione* è rivolto a precise ipotesi, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche successiva alla riforma del Titolo V, esso tende ad assumere una portata di carattere generale.

Si può in tal senso considerare la sentenza n. 31/2006, dove la Corte afferma che «il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede, tuttavia, continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa, o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte»<sup>46</sup>.

In questa, come in altre pronunce, la Corte mostra di ritenere ormai consolidato il principio per cui, in presenza di determinati presupposti, l'introduzione di forme di collaborazione tra Stato e Regioni, piuttosto che una libera scelta del legislatore ordinario appaia come una scelta obbligata e sindacabile, a seconda del tipo di atto, in sede di giudizio di legittimità delle leggi o in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni<sup>47</sup>.

In altri termini, la scelta andrebbe calibrata, caso per caso, a seconda della natura degli interessi in gioco e del ruolo (in termini di competenza) che Stato e Regioni sono chiamati a svolgere al riguardo.

---

<sup>46</sup> Cit. sent. Corte cost. n. 31/2006 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) del 23 gennaio 2006.

<sup>47</sup> Si veda a tal proposito la sentenza Corte Cost. n. 58/2007 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) del 19 febbraio 2007.

## I.4

### **La ratio di una disciplina costituzionale del «potere estero» regionale nel nuovo Titolo V della Costituzione italiana**

#### I.4.I. La disciplina contenuta nell'art. 117

Una prima configurazione al potere estero delle Regioni sul piano del diritto positivo si è avuta con il D.P.R. 31 marzo 1994; configurazione che, peraltro, a seguito dell'abrogazione dell'art. 4, comma 2, del D.P.R. n. 616/1988 da parte dell'art. 8 comma 5, della legge n. 59/1997<sup>48</sup>, sembrava non godere più di un fondamento normativo esplicito, ma poggiare unicamente sulla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>49</sup>.

La c.d. “riforma Bassanini”, pur muovendosi sul piano delle sole competenze amministrative, aveva inciso altresì sull'attuazione interna degli impegni internazionali, attribuendo questa funzione alle Regioni nelle materie di loro competenza<sup>50</sup>. Benché il potere estero regionale godesse quindi di una tutela costituzionale “indiretta”, si dubitava, in letteratura, che la Corte costituzionale potesse disporre delle basi giuridiche necessarie per censurare una più restrittiva disciplina statale di rango legislativo sulle attività estere delle Regioni stesse<sup>51</sup>.

In altre parole, l'art. 5 Cost., pur trovando attuazione nel Titolo V della Parte II della Costituzione, sembrava scontare l'assenza di una disciplina costituzionale espressa relativa al potere estero regionale. Si rendeva necessario, pertanto, un intervento volto a razionalizzare tale potere, consentendone l'ingresso «anche dalla porta principale della disciplina costituzionale»<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> La l. n. 59/97 è conosciuta anche come “riforma Bassanini”.

<sup>49</sup> L'articolo abrogato rappresentava, infatti, l'unico fondamento legislativo delle attività promozionali all'estero delle Regioni.

<sup>50</sup> In tal senso veniva comunemente interpretato l'art. 2 del D. Lgs. n. 112/1998.

<sup>51</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 22.

<sup>52</sup> Così F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, cit., p. 717.



L'opportunità di operare questo intervento di razionalizzazione si presentò con la legge costituzionale n. 3/2001, cui si deve la ridefinizione complessiva del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nel sistema costituzionale<sup>53</sup>.

La novella costituzionale poteva dunque considerarsi un «solido terreno di sbocco, al più alto livello normativo, delle innovazioni già apportate al rapporto fra Stato e Regioni nel decennio precedente»<sup>54</sup>.

In realtà, però, la revisione del Titolo V si concentra essenzialmente su un nuovo riparto delle competenze legislative, sviluppando il precedente “federalismo amministrativo” – approvato a “Costituzione invariata” – in un più forte “regionalismo legislativo”<sup>55</sup>. Nel nuovo sistema competenziale, l'art. 117, comma 2, Cost., lett. a), attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la “materia” relativa alla *politica estera statale* e ai *rapporti internazionali dello Stato*, nonché ai *rapporti dello Stato con l'Unione europea*. Come detto, i rapporti internazionali riguardano le attività di negoziazione e stipulazione di trattati internazionali poste in essere dagli organi centrali; mentre la politica estera consiste nella definizione governativa di una

---

<sup>53</sup> Sulla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, v., per tutti, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.

<sup>54</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura: nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 804.

<sup>55</sup> Così si esprime F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1185: «mentre il processo riformatore della XIII legislatura si è mosso tutto sul piano amministrativo (e solo indirettamente ha avuto riflessi sul ruolo e l'ambito di competenza del legislatore regionale), il processo riformatore del Titolo V si è svolto innanzitutto sul piano della ridefinizione delle competenze fra legislatori e ha mirato essenzialmente a ridurre la competenza del legislatore statale e a separare nettamente, parificandole, le competenze del legislatore regionale rispetto a quelle del legislatore nazionale». In realtà, la L. C. n. 3/2001 è intervenuta pure nell'ambito delle competenze amministrative, costituzionalizzando i principi di *sussidiarietà*, *differenziazione* e *adeguatezza*: sulla base di tali principi, il nuovo art. 118, comma I, Cost. attribuisce tendenzialmente le funzioni amministrative ai Comuni, «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato».

Sulla *ratio* del nuovo riparto delle competenze, v. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 10: «il riparto su basi materiali e per “tipi” di struttura nomologica delle fonti è [...] interamente soppiantato da un riparto che fa leva unicamente sulla natura degli interessi, che può appunto giustificare un intervento statale idoneo a varcare la soglia dei principi, davanti alla quale esso è ordinariamente tenuto ad arrestarsi [...]. L'adeguatezza allo scopo costituzionale (la garanzia dell'unità) passa, allora, attraverso una verifica di adeguatezza alla natura degli interessi bisognosi di regolazione, nella quale, dunque, a conti fatti la prima si risolve. In circostanze siffatte, la competenza [...] scivola e si converte nella congruità agli interessi».

linea unitaria d'indirizzo politico, concernente le direttrici fondamentali cui debbono improntarsi tali rapporti <sup>56</sup>.

Entrambe le nozioni, però, prescindono dall'allocazione competenziale dell'ambito materiale in cui questa potestà si esplica, pertanto possono operare alla stregua di “materie trasversali” <sup>57</sup>. Il comma terzo del medesimo art. 117 Cost. individua gli ambiti di competenza legislativa concorrente.

In questa categoria vengono inserite le “materie” relative ai *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni* e quella del *commercio con l'estero* <sup>58</sup>.

Si è già evidenziato come la “materia” relativa ai rapporti internazionali non possa comprendere tutte le attività e le relazioni internazionali delle Regioni, giacché in tale ipotesi il potere estero regionale perderebbe qualsiasi connotazione di autonomia. Essa va, piuttosto, interpretata come la “procedura normativa” mediante la quale tale potere può concretamente estrinsecarsi.

La determinazione legislativa di questa “procedura normativa” dovrebbe seguire le regole della competenza concorrente fra Stato e Regioni. Tuttavia, la caratteristica natura “trasversale” di questa “materia” induce a riconsiderare l'operatività di tale concorrenza normativa secondo modalità del tutto peculiari, che diano massimo risalto al principio di leale collaborazione <sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 36: l'Autore definisce la politica estera come «indirizzo politico concretamente perseguito da un determinato governo in questo settore», relativo alle relazioni con l'estero.

<sup>57</sup> Così, A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e “potere estero” delle Regioni (notazioni di ordine metodico ricostruttivo)*, in *www.federalismi.it*, 2002, p. 10, riconosce la presenza, nell'elencazione di cui al comma II del nuovo art. 117 Cost., di «alcune “materie” aventi proiezione “trasversale”, vale a dire idonee ad attraversare più materie (in punto di astratto diritto, qualunque materia) e, in questo senso, qualificabili come “metamaterie”». Tuttavia, l'Autore evidenzia che «se le norme statali aventi portata “trasversale” le si chiama (ma, con una evidente improprietà e rozzezza espressiva, di cui tuttavia il primo responsabile è proprio il legislatore di riforma) “materie”, [...] si converte e confonde l'oggetto della disciplina con la disciplina stessa».

<sup>58</sup> Sulla materia del commercio con l'estero, v. F. PALERMO, *op. ult. cit.*, p. 720: «non può mancare di segnalarsi la sostanziale analogia tra il “commercio con l'estero” e le “attività promozionali” già riconosciute come attività a carattere economico-commerciale fin dal D.P.R. n. 616/1977. Queste, anzi, hanno costituito e costituiscono la gran parte delle attività estere delle Regioni, e sono quindi già assoggettate ad un procedimento cooperativo con lo Stato».

<sup>59</sup> Sul punto, L. TORCHIA, *“Concorrenza” fra Stato e Regione dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 649: «Emerge qui la necessità, purtroppo trascurata dalla riforma costituzionale, di una collaborazione fra i soggetti titolari della potestà legislativa, senza la quale la “concorrenza” non riesce a produrre una disciplina compiuta. Decisioni e scelte statali e decisioni e scelte regionali si tengono insieme e producono risultati apprezzabili solo se sono poste in condizione di tenere conto le une delle altre. La “concorrenza” non può funzionare in regime di separazione o di unilateralità, né tantomeno può essere

Fra le diverse opinioni espresse in letteratura, c'è chi ha sostenuto che la “procedura normativa” in tal modo determinata debba applicarsi soltanto ai negoziati che riguardino (anche) ambiti materiali a competenza ripartita, esclusi dunque gli ambiti di competenza regionale piena, proprio al fine di non sminuire tale pienezza allorquando essa si proietti sul piano internazionale o comunitario<sup>60</sup>. Per altro verso, poi, questa stessa normativa dovrebbe rimanere circoscritta «alla disciplina dei “rapporti” intesi nella loro proiezione propriamente “istituzionale”, con riferimento cioè alle sedi ed alle modalità di raccordo tra le Regioni ed organismi appartenenti ad ordinamenti di diritto esterno»<sup>61</sup>.

Come si vedrà, soltanto interpretando la “materia” relativa ai rapporti internazionali delle Regioni come una “procedura normativa”, può assumere significato la riserva di legge statale per la determinazione dei limiti di legittimità e procedurali, entro i quali si riconosce alle Regioni stesse la potestà di concludere *accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato* (art. 117, comma 9, Cost.).

Il comma quinto dell'art. 117 Cost. si colloca sul diverso piano della *partecipazione regionale alle relazioni internazionali e comunitarie dello Stato*. Per quanto concerne l'ambito internazionale, non si prevede che le Regioni possano intervenire nelle fasi di negoziazione e stipulazione dei trattati, ma soltanto che provvedano a darvi attuazione ed esecuzione nelle materie di propria competenza<sup>62</sup>.

sinonimo di competizione, ma richiede la composizione in un quadro complessivo e funzionale delle scelte rimesse a ciascun livello di governo».

<sup>60</sup> Si veda, in particolare, le considerazioni svolte da A. RUGGERI, *Le dinamiche della normazione ed il piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. Atti dell'incontro di studio tenutosi a Bologna il 14 gennaio 2002*, in *Associazione dei Costituzionalisti.it*, a giudizio dell'Autore, «sarebbe da tener ferma la pienezza del potere regionale di normazione sulle materie costituzionalmente non indicate [dall'art. 117, commi II e III, Cost.], anche dunque con riguardo all'attuazione degli impegni di diritto internazionale e comunitario, indisponibile da parte della legge statale sulle procedure».

<sup>61</sup> *Ibidem.* v., altresì, A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e “potere estero” delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, cit., p. 17: «parrebbe maggiormente adeguato alle esigenze di promozione dell'autonomia un esito che veda gli accordi fatti dallo Stato ed incidenti sulle materie regionali conformarsi [...] quali meri “accordi quadro”, coi quali pertanto lo Stato si limiti ad obbligarsi unicamente quanto agli obiettivi ma si rimetta in ordine ai mezzi da apprestare per il loro conseguimento alle determinazioni specificamente poste in essere dalle Regioni e solo “sussidiariamente”, eccezionalmente dallo Stato stesso».

<sup>62</sup> Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 18, critica la distinzione operata dall'art. 117, comma V, Cost., tra il momento in cui si perfeziona l'accordo statale – concluso senza il concorso delle Regioni – ed il momento, cronologicamente successivo, in cui si dà attuazione al trattato nell'ordinamento interno. Secondo l'Autore, «non avrebbe alcun senso distinguere tra la perfezione dell'accordo statale (e, di riflesso, della legge che vi dà esecuzione), che – in via di mera ipotesi – potrebbe aversi senza il

Quest'ultima precisazione lascia supporre che lo Stato, nell'estrinsecazione della propria politica estera, possa condurre rapporti internazionali anche nelle materie di competenza regionale: ciò significa che, in tali ambiti materiali, il potere estero regionale deve concorrere con quello statale<sup>63</sup>.

Da questa affermazione si può trarre un'ulteriore conclusione: se nel nuovo sistema competenziale interno, la regola è data dalla legislazione regionale e l'eccezione da quella statale, sul piano internazionale, al contrario, l'attività dello Stato «presenterebbe carattere negativo residuale, estendendosi a tutti i casi non espressamente richiamati a vantaggio delle Regioni. Qui, dunque, la regola, secondo tradizione, sarebbe data dalla competenza dello Stato: un tempo, senza esclusione di sorta, oggi appunto con le eccezioni espressamente e tassativamente previste a beneficio dell'autonomia regionale»<sup>64</sup>.

---

“concorso” delle Regioni, e la sua attuazione in ambito interno che, con specifico riguardo alle materie di potestà ripartita, richiederebbe comunque di prendere corpo attraverso siffatta partecipazione. Se i “principi fondamentali” che specificano concettualmente e danno il primo svolgimento interno ad un atto (qui, l'accordo siglato dallo Stato) esprimono di quest'ultimo proprio la essenza e ne danno la complessiva, sintetica rappresentazione, sarebbe incongruo, meramente coreografico o simbolico, riconoscere la necessità di un “concorso” alla definizione dei primi nondimeno non preceduto da alcuna forma di “concorso” alla definizione della “sostanza” da essi tradotta in norme di diritto interno». Per quanto concerne l'ambito comunitario, invece, la potestà regionale non si limita all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, ma inoltre le Regioni, «nelle materie di propria competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari». Quando il legislatore costituzionale parla di “materie di competenza regionale”, deve ritenersi che tale espressione voglia riferirsi a tutte le tipologie competenziali, sia quelle esclusive, sia quelle concorrenti con la legislazione statale: v. F. PALERMO, *op. ult. cit.*, p. 721.

<sup>63</sup> V., sul punto, M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003. V., altresì, M. OLIVETTI, *Il potere estero*, *cit.*, p. 30, secondo cui la mancata previsione costituzionale della partecipazione regionale alla formazione dei trattati non impedirebbe allo Stato di disciplinare forme di partecipazione alla fase ascendente del diritto internazionale pattizio. Tali procedure tuttavia «non godrebbero di copertura costituzionale e, pur dovendo essere rispettate sino alla loro eventuale modificazione, potrebbero essere rimosse da qualsiasi legge ordinaria successiva».

<sup>64</sup> Si veda, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 5: «le Regioni, dunque, disporrebbero di “potere estero” (comprendivamente inteso) unicamente per i casi nominativamente indicati in Costituzione. E ad avallare questa supposizione è la forma stessa utilizzata per delineare il riparto delle competenze in materia tra Stato e Regioni, dove non casualmente – verrebbe da dire – si fa riferimento a competenze delle Regioni, le sole a porsi in un rapporto di discontinuità costituzionale rispetto al passato: quasi, appunto, a voler tacitamente preservare per tutto il resto gli ambiti di competenza statale, un tempo privi di confini». V., altresì, E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 19: «la ripartizione di competenze sul piano esterno si ispira non già ad un principio di separazione, ma anzi ad un principio di concorso di poteri fra Stato e Regioni. I poteri rispettivamente posseduti da ciascun ente sono in concorso, fra di loro, nonché rispetto ai poteri normativi interni di cui ciascuno rispettivamente dispone».

L'art. 117, comma 5, Cost., demanda al legislatore statale la definizione delle norme procedurali relative all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, ivi comprese «le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». La disposizione si riferisce, a rigore, ai soli accordi internazionali stipulati (e ratificati) dallo Stato, esclusi dunque gli accordi e le intese conclusi dalle Regioni ai sensi del comma nono<sup>65</sup>.

L'art. 6, comma I, della legge n. 131/2003 si limita a riprodurre il disposto della norma costituzionale sull'attuazione e l'esecuzione degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, specificando che, nelle materie di propria competenza legislativa, le Regioni vi provvedono «direttamente»<sup>66</sup>. Quantunque la legge non lo richieda, «tale attuazione ed esecuzione deve tuttavia in ogni caso [...] avvenire in via legislativa, allo scopo di consentire alla Corte costituzionale di poter svolgere un eventuale accertamento di limiti all'efficacia dell'accordo»<sup>67</sup>. Sul fronte procedurale, la norma richiede una preventiva comunicazione al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero degli Affari Esteri, i quali, nei trenta giorni successivi al relativo ricevimento, possono formulare *criteri e osservazioni*.

Nei casi di inadempienze da parte delle Regioni, la disposizione rimanda – nei limiti della compatibilità – alla disciplina dell'art. 8, della legge citata, che, «nei casi e per le finalità previsti dall'art. 120, comma 2, Cost.», consente al Governo di sostituirsi agli enti territoriali che non rispettino norme e trattati internazionali o la normativa comunitaria<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Ciononostante, il combinato disposto degli artt. 6, comma 6, e 8, legge n. 131/2003, autorizza il Governo ad esercitare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni che violino gli accordi da esse stipulati con Stati esteri. Sull'attuazione e l'esecuzione degli atti dell'Unione europea, v. G. U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 729 ss.

<sup>66</sup> Cfr. E. CRIVELLI, *Articolo 6 (Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni)*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 149: «tale aggiunta sembra evidenziare che anche per i trattati ratificati dallo Stato in materie di competenza legislativa regionale, l'attuazione avviene senza alcun intervento di intermediazione statale».

<sup>67</sup> V. sul punto, R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V parte II della Costituzione e della Legge "La Loggia"*, in *www.federalismi.it*, 2003, p. 9.

<sup>68</sup> Cfr. Art. 120, comma II, Cost.: «il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza

Tuttavia, pur nella previsione che l'esecutivo statale possa esercitare questo potere sostitutivo in ordine alla normazione di rango sub-legislativo, l'eterogeneità delle funzioni costituzionali non lo autorizzerebbe invece a sostituirsi al legislatore regionale nelle ipotesi previste dall'art. 117, comma 5, Cost.: il potere sostitutivo dovrebbe piuttosto, in tali casi, essere attribuito al Parlamento, in quanto organo legislativo dello Stato<sup>69</sup>.

---

pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

<sup>69</sup> A. LOIODICE, *Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento alla legge costituzionale n. 3/2001 (vincoli internazionali e poteri sostitutivi)*, in AA.VV., *Il d.d.l. La Loggia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002, p. 11: «il Governo non può sostituirsi alla Regione nell'esercizio dei poteri legislativi, non tanto perché andrebbe fuori dalle competenze dello Stato in molti casi, ma anche perché si determinerebbe un disegno di subordinazione della Regione che attribuirebbe addirittura al Governo poteri legislativi che la Costituzione non gli attribuisce. L'intervento sostitutivo non può andare al di là dei poteri propri dell'organo sostituito».

#### I.4.2. I vincoli alla potestà legislativa statale e regionale ai sensi del nuovo art. 117, comma I della Costituzione

La Costituzione del 1948 aveva dato luogo ad un “regionalismo debole” perché, pur collocando il principio autonomistico fra i principi supremi dell’ordinamento costituzionale, sembrava nondimeno «privilegiare le ragioni dell’eguaglianza su quelle della differenza, nel quadro di una volontà progettuale finalizzata a garantire una trasformazione forte di tutta la società»<sup>70</sup>.

In verità, l’art. 5 Cost., individuava le spinte “centripete” dell’unità ed indivisibilità della Repubblica, come limite al principio autonomistico; tuttavia, nell’impianto originario, l’attività legislativa (quantomeno a livello di principi) era affidata agli organi centrali e si presentava, pertanto, uniforme nell’intero territorio nazionale. Per cui, interessi differenziati a livello locale, potevano trovare tutela tendenzialmente nel solo momento applicativo, ossia nella normazione di dettaglio.

Si può ragionevolmente affermare che al legislatore statale risultasse attribuita una *funzione “unificante” dell’ordinamento*, che determinasse gli elementi normativi comuni, da considerarsi indisponibili per i livelli governativi locali.

La legge costituzionale n. 3/2001 si colloca, invece, su una più marcata prospettiva di «valorizzazione delle differenze territoriali e locali», che si realizza anticipando il momento della tutela degli interessi differenziati, dislocando tutte quelle funzioni normative che, per loro natura, non necessitano di interventi unitari a livello centrale<sup>71</sup>.

Al fine di salvaguardare, comunque, i principi di unità ed indivisibilità, viene mantenuta in capo al legislatore statale una potestà normativa di principio nelle materie a competenza ripartita, nonché una potestà esclusiva in quelle espressamente assegnate, fra cui un ruolo di primo piano è riservato alle c.d. “materie trasversali”, ed in particolare alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

---

<sup>70</sup> Così F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, p. 608.

<sup>71</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *ibidem.*, secondo l’Autore, la riforma «postula una articolazione della “potestà legislativa” (art. 117, comma I) e dell’attribuzione delle “funzioni amministrative” (art. 118, comma I) che assume come un valore la differenziazione territoriale delle comunità e pone al centro del funzionamento del sistema complessivo la esaltazione del ruolo proprio dei diversi livelli territoriali di decisione e di governo».

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» [art. 117, comma 2, Cost., lett. m)]<sup>72</sup>. Inoltre, la riforma costituzionale attribuisce al legislatore statale la specifica funzione di coordinare, disciplinare e contenere l'attività normativa delle Regioni in settori determinati<sup>73</sup>.

Malgrado questi aspetti residui, in seguito alla riforma costituzionale la legislazione statale sembra ormai aver perso la propria *funzione "unificante" dell'ordinamento*, in considerazione dell'emergere di un principio di pari ordinazione rispetto alla legislazione regionale. Tale nuovo principio si ricava, infatti, dall'art. 117, comma I, Cost., il quale, riferendosi in modo indifferenziato alle potestà legislative dello Stato e delle Regioni, le assoggetta entrambe al triplice limite del rispetto della *Costituzione*, nonché dei vincoli derivanti dall'*ordinamento comunitario* e dagli *obblighi internazionali*<sup>74</sup>.

Come conseguenza di ciò, nell'attuale assetto dell'ordinamento viene meno la possibilità di riconoscere alla legge una *funzione "unificante"*, cioè di carattere

---

<sup>72</sup> Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 14: l'Autore paragona le norme "trasversali" ad una "colla", «sparsa a piene mani e per l'intero ordinamento al fine di preservarne e trasmetterne l'identità». Si veda, altresì, G. CAIA, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 146: «il nuovo Costituente ha scrutinato nel vasto repertorio delle esigenze pubbliche e di ordine collettivo quelle che richiedevano un metro di valutazione ed una disciplina unitari, assegnandole perciò alla competenza dello Stato. Con questa operazione, nel nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione si è stabilito una volta per tutte ciò che è di interesse nazionale e ciò che non lo è (rendendo dunque inammissibili diversificate e mutevoli valutazioni). Emblematico di questa linea ricostruttiva è il riferimento alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, Cost., lett. m), che non è una materia in senso proprio ma una finalità ed obiettivo, una scelta che risponde ad esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento territoriale»

<sup>73</sup> Così è, ad esempio, nei comma 5 e 9 dell'art. 117 Cost.: la legge statale deve individuare norme di procedura cui le Regioni debbono adeguarsi per attuare ed eseguire gli accordi internazionali dello Stato e gli atti comunitari; deve altresì individuare i casi e le forme con cui esse possono stipulare propri accordi ed intese internazionali.

<sup>74</sup> Si veda, F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2002, p. 1356: a giudizio dell'Autore, la formulazione dell'art. 117, comma I, Cost. «è prevalentemente volta, nello spirito che caratterizza questa riforma, ad affermare (in via di principio) la pari posizione della legge statale e di quella regionale e [...] la pari soggezione, dell'una e dell'altra, al limite comunitario ed a quello internazionale». Si veda, altresì, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001, p. 194: «Stato e Regioni vengono menzionati contestualmente e posti su un piano di parità: tanto la legislazione statale quanto la legislazione regionale sono tenuti al rispetto della Costituzione e dei vincoli comunitari e internazionali. Naturalmente, la Costituzione può articolare diversamente tali limiti [...]. Il principio di pari trattamento mira piuttosto ad escludere limiti di ordine generale all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale al di fuori di quelli costituzionalmente previsti: in particolare, la legislazione statale non potrà introdurre vincoli ulteriori alla legislazione regionale».



generale; al contrario, essa si pone oggi al servizio del pluralismo territoriale e della differenziazione degli interessi <sup>75</sup>.

La *funzione “unificante” dell’ordinamento complessivo* deve pertanto individuarsi ad un livello sovra-legislativo, giacché, in difetto, ne uscirebbe compromesso il principio di unità e indivisibilità della Repubblica <sup>76</sup>.

In questo senso è essenziale la funzione svolta dall’art. 117, comma I, Cost., il quale, «proprio perché si rivolge direttamente e specificamente ai legislatori statale e regionali, indica non solo tre vincoli ma anche, e soprattutto, tre diversi elementi di unificazione del sistema complessivo. Tutti e tre gli elementi richiamati nella disposizione, infatti, proprio perché si impongono immediatamente, e con efficacia generale, a tutti i legislatori, diventano, attraverso le interposte leggi statali e regionali, vincoli unificanti che riguardano tutto l’ordinamento» <sup>77</sup>. Tramite essi, infatti, si individuano i comuni dati normativi che debbono considerarsi indisponibili sia per il livello periferico, sia per quello centrale. Dei tre limiti individuati, in realtà, quello costituzionale e quello comunitario già in precedenza operavano, ad un livello gerarchico superiore rispetto a quello delle leggi statali, quali elementi “unificanti” dell’ordinamento complessivo <sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Così F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 231: «è oggi escluso che il legislatore statale e l’amministrazione dello Stato possano avere quella stessa funzione unificante (ed eventualmente uniformizzante) che potevano invece svolgere fino all’entrata in vigore della riforma. Per contro, [...] neppure il legislatore regionale, che pure ha oggi una competenza potenzialmente e residualmente generale, può svolgere una funzione unificante dell’ordinamento. Tanto meno, lo può fare l’amministrazione regionale. Né il legislatore regionale né l’amministrazione regionale (che, per di più, esattamente come quella dello Stato, ha unicamente le competenze specificamente ed esplicitamente assegnate da leggi) possono, infatti, determinare effetti fuori del territorio regionale».

<sup>76</sup> V., in tal senso, L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1203 ss.

<sup>77</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *op. ult. cit.* p. 231.

<sup>78</sup> In applicazione del criterio gerarchico nei conflitti fra fonti, le norme di rango legislativo non possono mai contrastare con quelle di rango costituzionale. Sul limite del rispetto della Costituzione, si veda P. DE STEFANI, *Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003: il suo richiamo nell’art. 117 Cost. «non è pleonastico nella misura in cui ciò che “vincola” allo stesso modo il legislatore statale (che in realtà dispone del potere di riformare la Costituzione stessa e di produrre leggi costituzionali) e quello regionale è il nucleo duro della Carta: i principi supercostituzionali insuscettibili di riforma se non in senso espansivo, sostanzialmente rinvenibili nella Parte I». Quanto invece al rapporto fra ordinamento interno e ordinamento europeo, si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Breviario delle fonti del diritto*, Milano, 2005, pp. 33 ss. In primo luogo, «le leggi di esecuzione dei trattati istitutivi delle Comunità europee, delle loro successive modificazioni e dell’Unione europea [...] non possono essere abrogate da leggi statali ordinarie e contengono norme, anche sulla produzione giuridica, equiparabili alle norme costituzionali. Ciò in virtù dell’art. 11 Cost., che, autorizzando limitazioni della sovranità in condizioni di parità con gli altri Stati, fornisce copertura costituzionale alle relative leggi di

Un discorso particolare vale, invece, per il limite degli obblighi internazionali, che già vincolava la legislazione regionale, ma valeva solo in parte nei confronti di quella statale <sup>79</sup>.

Occorre, anzitutto, distinguere gli obblighi internazionali di fonte consuetudinaria, da quelli di fonte pattizia: soltanto i primi costituivano già in precedenza un limite alla potestà legislativa statale, in virtù dell'art. 10 Cost. <sup>80</sup>.

I trattati internazionali (stipulati dallo Stato) trovavano, invece, ingresso nell'ordinamento interno per via legislativa, ritenendosi che soltanto le leggi di esecuzione dei trattati cui si riferisce l'art. 11 Cost. fossero idonee ad introdurre limiti non più disponibili per la sovranità statale.

Si reputa ora che il nuovo art. 117, comma I, Cost. abbia determinato un'*alterazione del rapporto gerarchico fra fonti interne e fonti internazionali pattizie*, dando prevalenza a queste ultime sulle prime. Infatti, l'opinione contraria, in base alla quale il legislatore costituzionale avrebbe meramente inteso ridefinire il rapporto fra gli ordinamenti interno ed internazionale e non anche quello fra le rispettive fonti, sembra poco convincente, «non fosse altro perché la disposizione in

---

esecuzione». In secondo luogo, per quanto riguarda il rapporto fra il regolamento europeo e la legge statale, «la Corte costituzionale, in un primo tempo, vi ha ravvisato un'ipotesi di successione delle leggi nel tempo, con preferenza della *lex posterior* (sentenza n. 14/1964); ciò che, peraltro, vanificava la preminenza dell'ordinamento europeo sull'ordinamento interno. Ha poi affermato l'illegittimità costituzionale (per violazione dell'art. 189, comma I, T. CEE e quindi dell'art. 11 Cost.) della legge confliggente con il regolamento europeo (sentenza n. 232/1975); così, però, esponendosi al rilievo di sottomettere al proprio controllo una fonte-atto di un ordinamento esterno. Ha infine ricondotto il conflitto fra regolamento e legge alla violazione "diretta" della normativa europea (sentenza n. 170/1984), dichiarabile perciò dal giudice a fondamento della disapplicazione della legge». In terzo luogo, «la legge di esecuzione delle direttive europee è dotata di un'efficacia superiore a quella tipica, potendo abrogare le leggi precedenti e determinare l'invalidità di quelle successive».

<sup>79</sup> Ciò non significa, peraltro, che l'introduzione di questo limite sia privo di effetti innovativi con riferimento alla potestà regionale: v., in proposito, P. BILANCIA, *Obblighi internazionali e vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo disegno di legge del Governo*, in AA.VV., *Il d.d.l. La Loggia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002, pp. 18 ss. Secondo l'Autrice, la reale portata innovativa del limite relativo agli obblighi internazionali «starebbe non tanto nel porne il rispetto come obblighi al legislatore statale, quanto nell'attribuirne esecuzione diretta, senza la necessaria interposizione della legge statale, al legislatore regionale, nelle materie di competenza. Infatti, una volta che l'impegno internazionale sia stato assunto nell'ordinamento, la Regione, nelle materie di propria competenza, può provvedere direttamente all'attuazione ed all'esecuzione».

<sup>80</sup> Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto - Lezioni*, Padova, 1995, p. 112: il limite degli obblighi internazionali dello Stato veniva configurato, tra i limiti alla legislazione regionale, come limite "esterno" di legittimità.

commento fa esplicito riferimento alla funzione legislativa, e perciò – appunto – ai rapporti tra fonti»<sup>81</sup>.

Parte della dottrina è giunta a sostenere che la disposizione in commento, nello svolgere la propria *funzione “unificante” dell’ordinamento complessivo*, non si limiterebbe ad imporre la conformità delle leggi interne agli obblighi internazionali, ma prescriverebbe altresì implicitamente, un dovere d’adeguamento a questi ultimi: essa opererebbe, cioè, alla stregua di una clausola di adattamento “automatico” al diritto internazionale, al pari degli artt. 10 e 11 Cost.<sup>82</sup>.

Tuttavia, come si è già detto, lo stesso art. 10 Cost. pone un principio fondamentale ed inderogabile, in base al quale un limite “automatico” alla sovranità statale può essere costituito solo ed esclusivamente dalle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute». Deve pertanto desumersi che gli obblighi internazionali di fonte pattizia possano svolgere soltanto «in negativo» la funzione di elemento “unificante” dell’ordinamento, limitandosi a precludere l’esercizio della

---

<sup>81</sup> Tali considerazioni sull’art. 117, comma I, Cost. sono espresse da M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. C. n. 3/2001*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. Atti dell’incontro di studio tenutosi a Bologna il 14 gennaio 2002*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2002, p. 3. La teoria confutata è quella di C. PINELLI, *op. ult. cit.*, p. 195: «Il comma I dell’art. 117 si incentra [...] sui rapporti fra ordinamenti, senza alcuna pretesa di ridisegnare direttamente i rapporti tra le rispettive fonti. Tale disciplina viene rimessa alla Costituzione in quanto fonte dell’ordinamento generale, da cui il divieto di introdurre con legge limiti alla potestà legislativa di un altro ordinamento parziale».

Si veda, altresì, E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 924: a giudizio dell’Autore, sembrerebbe del tutto illogico che «un principio generale relativo ai rapporti fra norme interne ed obblighi internazionali sia enunciato in un titolo destinato a disciplinare i rapporti fra enti territoriali». A tale obiezione replica, convincentemente, L. S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2002: «se la norma ripartisce e coordina le competenze (esclusive, concorrenti, residuali) fra più livelli, non sembra affatto ultroneo che essa menzioni, a fianco di quello statale e di quello regionale, il livello internazionale e comunitario. In altre parole, l’art. 117 ricorda che, al di là delle attribuzioni nominali delle competenze allo Stato o alle Regioni, l’esercizio sostanziale delle competenze deve tenere conto di fonti di produzione non nazionali, di fronte alle quali le altre devono cedere e contro le quali esse nascono affette da vizio genetico».

<sup>82</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, p. 1357: «il vincolo in parola, inteso come dovere di rispettare gli obblighi internazionali, non ha una valenza soltanto negativa (divieto di porre norme in contrasto con essi), ma assume il più profondo significato di impegnare gli organi nazionali (in primis il legislatore) a porre in essere quanto necessario per il loro adempimento». Inoltre, M. PEDRAZZA GORLERO, *Breviario, cit.*, p. 25, puntualizza che, in tal caso, si tratterebbe comunque di un «adattamento “debole”, perché, a differenza da quello disposto per le norme costituzionali, questo, debitore per l’attivazione di una legge di esecuzione, dovrebbe invece sempre adeguarsi alla Costituzione».

potestà legislativa (statale e regionale) in senso difforme da quanto stipulato in sede internazionale<sup>83</sup>.

Di conseguenza, ogni norma legislativa (statale o regionale) che contrasti con il diritto internazionale (consuetudinario o pattizio), violerebbe al contempo la Costituzione – secondo il modello della “*norma interposta*” – giustificando in tal modo l’intervento repressivo della Corte costituzionale<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Molto più restrittiva è la tesi sostenuta da M. PEDRAZZA GORLERO, *op. ult. cit.*, p. 26: ritenendo che l’art. 11 Cost. vieti alle fonti interne di introdurre nuovi vincoli alla sovranità statale, diversi da quelli necessari per la costituzione in forma pattizia di ordinamenti sovranazionali volti ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni, l’Autore giunge alla conclusione che «gli obblighi internazionali opponibili alle leggi statali ordinarie dai trattati internazionali ex art. 117, comma I, Cost., saranno alla fine solo quelli posti da norme di esecuzione di fonti internazionali pattizie che, mediante cessione paritaria e reciproca della sovranità, diano vita ad ordinamenti derivati sovraordinati all’ordinamento interno. Alla luce di queste considerazioni, l’art. 1, comma I, della L. n. 131/2003 dovrà considerarsi costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede un vincolo alle leggi statali derivante da trattati internazionali che non racchiudono “accordi di reciproca limitazione della sovranità”». Sulla medesima posizione v., altresì, A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pp. 806 ss. Una soluzione singolare è offerta, invece, da G. F. FERRARI, *Il primo comma dell’art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2002, pp. 1849 ss.: pur riconoscendo che la novella costituzionale non può aver alterato le modalità di ingresso delle fonti internazionali nell’ordinamento interno, l’Autore sostiene tuttavia che «la nuova norma avrebbe [...] la forza quantomeno di integrare, se non di modificare, i principi di cui agli artt. 10 e 11 Cost., in una sorta di iniezione sovrapposta di monismo. Essa rappresenterebbe in sostanza un tardivo recepimento della tesi di Quadri limitatamente, almeno, alla inabrogabilità ad opera di legge ordinaria successiva di trattato anteriore». Tuttavia, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 25, fa notare che «i principi in parola, per la ricostruzione che comunemente se ne dà, non vedono circoscritto il raggio della loro azione alla mera descrizione delle “procedure” con le quali le fonti di diritto internazionale si immettono nell’ordine interno bensì stabiliscono (o, se si vuole, riconoscono) altresì la forza normativa delle fonti stesse. E, se è vero che fino alla riforma alle norme pattizie era usualmente assegnata, in base a quanto disposto dagli artt. 10 e 11, una forza in tutto eguale a quella delle leggi comuni, ora esse si vedono invece innalzate di grado, in deroga – piaccia o no – all’assetto appunto risultante dai principi suddetti». Questo dilemma interpretativo può forse essere risolto attraverso un’interpretazione parzialmente innovativa dell’art. 11 Cost.: è pur vero che una legge costituzionale non ha la forza di intaccare i principi fondamentali della Costituzione, ma certamente essa può concorrere ad orientarne l’interpretazione. Si può dunque sostenere che la norma costituzionale non vieti alle fonti interne di introdurre qualsiasi tipo di vincolo alla sovranità statale, diverso da quelli che esso stesso individua, ma soltanto di introdurre vincoli *non più disponibili* per la sovranità statale stessa. Questa interpretazione sembra invero plausibile e risulta, anzi, maggiormente aderente allo spirito del nuovo art. 117, comma I, Cost. Infatti, i vincoli che quest’ultimo pone – contrariamente a quelli ricavabili dagli artt. 10 e 11 Cost. – operano soltanto nei confronti del legislatore ordinario, restando invece nella disponibilità del legislatore costituzionale. V., inoltre, L. S. ROSSI, *op. cit.*: come evidenzia l’Autrice, «l’art. 117 di per sé non implica [...] che, una volta che ci si vincola ad un trattato, non ci si può più ritirare; naturalmente occorre farlo senza violare il trattato in oggetto e le norme generali previste dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati».

<sup>84</sup> V., in tal senso, A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione europea*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. Atti dell’incontro di studio tenutosi a Bologna il 14 gennaio 2002*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2002. Lo stesso discorso dovrebbe valere, in linea di principio, anche in relazione a leggi contrastanti con il diritto comunitario; tuttavia, per pacifica giurisprudenza della Corte di giustizia (e ora anche della Corte costituzionale), la regola della prevalenza di quest’ultimo sul diritto interno lo rende direttamente applicabile da ciascun giudice, con

Questa lettura sembra confermata dall'art. 1, primo comma, della legge n. 131/2003, che, precisando il limite degli obblighi internazionali, lo aggancia ad altre specifiche norme costituzionali, infatti: «costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'art. 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'art. 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali»<sup>85</sup>.

Chiaramente, il modello dell'incostituzionalità “per norma interposta” può operare solo a condizione che la norma utilizzata quale parametro di legittimità sia, a sua volta, conforme a Costituzione<sup>86</sup>.

L'obbligo internazionale pertanto non può vincolare il legislatore se contratto in modo invalido, ma, se validamente contratto, lo vincola a prescindere dal rango

disapplicazione delle norme interne contrastanti, senza necessità di rinvio alla Corte costituzionale. V., in proposito, L. S. ROSSI, *ibidem*: «richiedere l'incidente di costituzionalità, poiché sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, violerebbe in ultima analisi lo stesso art. 117, comma I, che prescrive il rispetto del diritto comunitario».

Diverso è il discorso per quanto riguarda i giudizi di costituzionalità in via principale: già la sentenza n. 94/1995 della Corte costituzionale aveva chiarito che, non essendo in tali casi oggetto del giudizio «non è una norma in quanto applicabile, ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni, non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria» (Corte cost., sent. n. 94/1995, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 788 ss., punto n. 2. del considerato in diritto). La conferma che queste considerazioni mantengono validità anche nell'attuale assetto costituzionale è giunta da Corte cost., sent. n. 406/2005.

<sup>85</sup> Cfr. legge n. 131/2003 e v. E. CRIVELLI, *op. cit.*, p. 144: l'Autrice ricorda che «nel testo approvato in prima lettura dal Senato si disponeva che i trattati internazionali vincolanti fossero solo quelli “ratificati a seguito di legge di autorizzazione”»; dall'eliminazione di tale inciso, in base ad un emendamento governativo, trae dunque la conseguenza che «la legislazione regionale debba rispettare anche i trattati stipulati dall'Italia in forma semplificata». La medesima opinione è espressa da R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, p. 4: «infatti sul piano delle fonti del diritto internazionale non è dato riscontrare una prevalenza (né una preferenza) dei trattati richiedenti lo scambio delle ratifiche rispetto ai trattati stipulati in forma semplificata, rilevando tale distinzione solo in occasione della fase integrativa dell'efficacia». Di contrario avviso, invece, M. PEDRAZZA GORLERO, *op. ult. cit.*, p. 23: il legislatore avrebbe semplicemente preferito lasciare imprecisato il significato da attribuire al limite degli obblighi internazionali. L'Autore esclude che l'art. 117, comma I, Cost. abbia potuto determinare una generale costituzionalizzazione dei trattati internazionali, «posto che i trattati cui la disposizione costituzionale fa riferimento altri non possono essere che quelli previsti dalla Costituzione medesima, seguenti cioè il particolare procedimento disposto dagli artt. 87 e 80 Cost. per la loro stipulazione, ratifica ed esecuzione».

<sup>86</sup> Cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 4. v., altresì, A. LOIODICE, *op. cit.*, p. 9: «qualsiasi giudice, nel caso di dubbia costituzionalità, non dovrà disapplicare il trattato, ma dovrà rinviare alla Corte [costituzionale] la legge di esecuzione del trattato perché venga (eventualmente) dichiarata incostituzionale e quindi il trattato venga privato della sua efficacia all'interno dell'ordinamento».

(legislativo o sub-legislativo) della fonte interna che vi abbia dato ingresso nel nostro ordinamento: infatti «altro è il modo con cui gli obblighi internazionali sono contratti ed altri ancora gli effetti dagli stessi discendenti in ambito interno»<sup>87</sup>.

Parallelamente, qualora si dovesse ritenere che la legge costituzionale n. 3/2001 abbia inteso attribuire alle Regioni un autentico *treaty-making power*, anche gli obblighi internazionali da esse assunti vincolerebbero la legislazione interna tramite l'interposizione della legge regionale di esecuzione<sup>88</sup> a prescindere da quale sia la fonte legislativa interessata<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Note minime, "a prima lettura", a margine del disegno di legge La Loggia*, in AA.VV., *Il d.d.l. La Loggia (3)*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 20. V., altresì, A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero"*, *op. cit.*, p. 27: secondo l'Autore, la soluzione corretta è quella di ritenere obbligate le leggi in genere «all'osservanza di ogni obbligo internazionale, ferma restando la necessità che gli obblighi stessi vengano assunti nel rispetto dei ruoli rispettivamente propri di Parlamento e Governo per un verso, e nel costante equilibrio tra unità ed autonomia per un altro [...]. Lo stesso principio di legalità, dalla prospettiva adesso adottata, piuttosto che essere gravemente esposto o, diciamo pure, sacrificato in occasione della formazione degli atti di diritto esterno, ove si accogliesse la proposta qui preferita ne verrebbe ulteriormente garantito: in primo luogo, per la circostanza che il passaggio parlamentare (e legislativo...) dovrebbe costituire, secondo l'indicazione datane nell'art. 80 [Cost.], la regola, solo in casi assolutamente eccezionali derogabile».

<sup>88</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, pp. 243 ss.: presupponendo che le Regioni non possano disporre di un autentico *treaty-making power*, l'Autore afferma che «lo stesso nuovo ordinamento costituzionale complessivamente considerato [...], facendo degli obblighi internazionali un vincolo a carico di tutti i legislatori, non sembra, nemmeno implicitamente, prevedere che tale vincolo possa sorgere su iniziativa di una singola Regione». Tuttavia, sottolinea che «un qualche dubbio resta, giacché molto dipenderà da come la legge statale attuativa dell'art. 117, comma IX, Cost. disciplinerà la materia. Infatti, quanto più quella normativa volesse irrigidire le procedure e ricondurne alcune fasi all'interno delle procedure previste per l'adozione di trattati e accordi di carattere internazionale fra Stati [...], tanto più si potrebbe essere indotti a ritenere che, proprio in virtù della procedura imposta, tali accordi e tali intese possono determinare effetti non solo sul legislatore della Regione che ha sottoscritto l'intesa o l'accordo ma anche, ove ne ricorrano le circostanze, sugli altri legislatori regionali e sullo stesso legislatore statale». V., altresì, P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 565: il principio di leale collaborazione dovrebbe comportare «il riconoscimento della soggezione anche della legge dello Stato al rispetto degli obblighi internazionali assunti non solo dallo Stato stesso, ma anche autonomamente dalle Regioni».

<sup>89</sup> Occorre, in conclusione, dar conto di una posizione espressa in dottrina, in base al quale l'art. 80 Cost., richiedendo l'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati che importano modificazioni di leggi, *a fortiori* la richiederebbe per quelli che comportano vincoli alla legislazione futura.

Si veda, tuttavia, F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in *www.federalismi.it*, 2004, p. 6: le due ipotesi «si collocano su piani, non solo diversi, ma tra loro irrelati: la prima riguarda, infatti, la necessità dell'intervento parlamentare già nella fase della formazione del trattato, allorché per la sua esecuzione sia necessaria la modifica delle leggi in vigore, allo scopo di assicurare ex ante il consenso del Parlamento alla modifica stessa, la seconda invece la conseguenza automatica e generale della creazione, su un piano internazionale, di un obbligo a carico dello Stato».

#### I.4.3. Gli accordi delle Regioni con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altro Stato: questioni terminologiche e novità introdotte in ordine agli obblighi internazionali

Per quanto attiene al potere estero delle Regioni in senso stretto (o politica estera regionale diretta), la formulazione letterale dell'art. 117, comma 9, Cost., secondo cui «nelle materie di sua competenza, la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati dalla legge dello Stato», deve essere collocata da un lato nel sistema risultante dal nuovo Titolo V e dall'altro nel quadro della disciplina del potere estero regionale che era venuto affiorando, a livello giurisprudenziale e legislativo, sino al 2001<sup>90</sup>.

Le attività regionali all'estero menzionate nel nuovo art. 117, comma 9, Cost., sono unicamente quelle che danno luogo ad intese bilaterali (o multilaterali), mentre non si specifica se quelle attività che non diano luogo a tale fusione di volontà siano liberamente esercitabili dalle Regioni; infatti sullo *status* costituzionale di queste ultime è possibile formulare tre diverse ipotesi: (i) la loro disciplina è rimessa *in toto* alla riserva di legge statale di cui alla disposizione citata, la quale, oltre a regolare le forme del potere estero menzionate dall'art. 117, comma 9, Cost., può regolare ogni altra attività regionale all'estero, definendone sia i casi sia le forme; (ii) di contro, la riserva di legge di cui all'art. 117, comma 9, Cost., si riferisce solo ad accordi ed intese (nonché, eventualmente, ad altre forme di attività regionale che trovino sbocco in atti bilaterali con controparti straniere); le altre attività regionali a proiezione estera rientrano invece nella potestà legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost.; (iii) fermo restando che come nella seconda ipotesi la riserva di legge statale si riferisce alle sole attività regionali in essa menzionate, riguardo alle altre attività internazionali delle Regioni esiste una competenza legislativa di tipo concorrente, nella quale compete allo Stato dettare norme di principio mentre alla regione spetta disciplinare la materia nei limiti di tali principi fondamentali, secondo

---

<sup>90</sup> Pare invece da escludersi l'idea (avanzata solo ipoteticamente, ma non accolta, da A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e potere estero delle Regioni*, in *Diritto e società*, n. 1, 2003, pp. 58 ss.) che la menzione solo di accordi ed intese nell'art. 117, comma IX, valga implicitamente a escludere le attività regionali all'estero diverse da queste e si traduca quindi in una disciplina peggiore rispetto al passato.

lo schema dell'art. 117, comma 3, Cost. In tale disposizione è, infatti, menzionata la materia dei «rapporti internazionali delle Regioni».

Quest'ultima interpretazione porterebbe a delimitare il tipo di intervento statale possibile nel caso di attività regionali non destinate a sfociare in accordi o intese, ma non escluderebbe del tutto una disciplina statale; essa inoltre consentirebbe di attribuire un senso prescrittivo autonomo alla materia dei «rapporti internazionali delle Regioni», che altrimenti risulterebbe *inutiliter data*, in quanto assorbita nella potestà regionale residuale [ipotesi (*sub ii*)], o nella competenza esclusiva statale in materia di potere estero regionale [ipotesi (*sub i*)].

Quindi, in sede di fissazione di «principi fondamentali» in materia di «rapporti internazionali delle Regioni», la legge statale potrà regolare – limitandosi appunto a stabilire principi, e lasciando quindi uno spazio autonomo di scelta alla legislazione regionale – le attività internazionali delle Regioni che non si traducano in atti bilaterali, suscettibili di far insorgere diritti, doveri e obblighi per la regione e una controparte estera, ma che si limitino ad attività di studio e informazione, alla partecipazione a convegni, a contatti di reciproca conoscenza, o alla promozione all'estero di interessi economici o culturali della regione (nel suo complesso oppure con riferimento a soggetti operanti nel suo territorio).

Con riguardo, invece, al potere di concludere accordi o intese, la potestà legislativa statale non sarà concorrente, ma esclusiva: il che si giustifica con le più gravi conseguenze che dagli atti regionali potrebbero derivare<sup>91</sup>.

Quanto alle attività di mero rilievo internazionale la legge La Loggia sull'attuazione del Titolo V, dopo aver precisato che «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», prevede un obbligo di comunicazione di tali attività<sup>92</sup>.

Quindi l'ambito nel quale il *treaty-making power* regionale può dispiegarsi, è rappresentato dalle materie di competenza della regione. Non viene precisato però se

---

<sup>91</sup> La legge n. 131 del 2003, a seguito delle modificazioni approvate dalla Camera il 29.04.2003, aggiunge infatti all'ultimo comma dell'art. 6 (già art. 5, nel testo approvato dal Senato nel gennaio 2003) che gli enti in questione svolgono tali attività «comunicando alle Regioni competenti e alle amministrazioni di cui al comma 2° ogni iniziativa».

<sup>92</sup> Cfr. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, *cit.* p. 196.



le materie in questione siano solo quelle di competenza esclusiva regionale, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., o anche quelle rientranti nella competenza concorrente, di cui al comma terzo della medesima disposizione.

Volendo accogliere questa seconda interpretazione – che in dottrina sembra preferibile, dato il riferimento alle «materie di sua competenza» (ovvero, della regione) nell'art 117, comma 9, Cost.,– dalla pertinenza dell'ambito materiale in cui rientra l'accordo o l'intesa dipenderà comunque l'ampiezza dello spazio di scelta rimesso alla regione nella negoziazione del medesimo, e la differenza principale sarà rappresentata dal limite dei principi fondamentali, che si impone alle Regioni nelle materie di cui al terzo comma e che limiterà la loro potestà di autodeterminazione anche nella conclusione di accordi.

Con riferimento a questi ultimi, ovvero alla tipologia di atti bilaterali che la regione ha facoltà di concludere, la disposizione di cui al nono comma richiamato, individua due diverse figure, differenziandole in relazione al partner con il quale l'atto può essere stipulato: l'accordo concluso con un altro Stato e l'intesa conclusa con ente territoriale interno a un altro Stato.

Secondo i primi commentatori di questa disposizione, ci sarebbero delle differenze tra le due ipotesi, la prima delle quali sarebbe sostanzialmente innovativa, mentre la seconda si porrebbe in continuità con la giurisprudenza costituzionale anteriore alla legge costituzionale n. 3/2001<sup>93</sup>.

La differenza fra gli accordi e le intese riguarderebbe poi, secondo alcuni, la loro stessa natura giuridica: solo i primi, infatti, configurerebbero dei veri e propri «trattati» internazionali e sarebbero idonei a far sorgere obblighi internazionali<sup>94</sup>, mentre la figura delle intese si riferirebbe alle sole attività promozionali e di mero

---

<sup>93</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *www.associazionecostituzionalisti.it.*, 2002, p. 1359; G. PARODI, in G.F. FERRARI, G. PARODI, *Regioni, diritto comunitario e diritto internazionale*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Seminario di Pavia, 30.11.2002. Escludono invece che tanto gli accordi quanto le intese abbiano natura di trattati internazionali e operino sul piano del diritto internazionale, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 225; P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni*, *op. cit.*; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, p. 85. Ritengono invece che sia gli accordi, sia le intese siano destinate a operare nella sfera del diritto internazionale, R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Diritto Pubblico Comparato europeo*, 2002, n. 3, p.1327 e A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e potere estero*, *op. cit.*, p. 25, quest'ultimo anche in base all'argomento letterale secondo cui l'art. 117, 3° comma, ragiona di «relazioni internazionali» delle Regioni.

<sup>94</sup> Un limite di questo tipo è contenuto nell'art. 16, 1° comma, della Costituzione austriaca.

rilievo internazionale <sup>95</sup>. Tuttavia, la lettera della disposizione costituzionale non sembra consentire siffatte discriminazioni, distinguendo i due tipi di atti unicamente in relazione alla controparte con cui vengono conclusi <sup>96</sup>.

Inoltre, la disposizione costituzionale non contiene indicazioni volte a limitare il novero degli Stati e degli enti substatali con i quali è consentito alle Regioni concludere accordi, come, ad esempio, gli Stati con i quali la Repubblica italiana intrattiene relazioni diplomatiche o gli enti territoriali interni a Stati confinanti con l'Italia; ed infine occorre considerare che «in seno alla Comunità internazionale scemano di significato i *nomina* coi quali sono contrassegnati i singoli atti e, con essi, le connotazioni (di forma e di effetti) sulla cui base sono invece usualmente caratterizzati gli atti di diritto interno» <sup>97</sup>.

L'opzione, pertanto, dovrebbe essere incondizionata: o la riforma del Titolo V si è limitata a dar veste costituzionale al potere estero regionale, senza però innovarlo; ovvero lo ha ulteriormente sviluppato, attribuendo alle Regioni un autentico *treaty-making power*, che prescinde dalla natura statutale ovvero non-statutale della controparte <sup>98</sup>. Ciò malgrado – come si vedrà – l'art. 6 della legge n. 131/2003 sembrerebbe consentire alle Regioni di assumere obblighi internazionali in senso proprio, benché entro limiti molto stringenti, soltanto in occasione di accordi con Stati esteri, escludendo invece tale possibilità in ordine alle intese con enti territoriali interni a questi ultimi.

Ad ogni modo, è evidente che la *questio juris* non è di poco conto: se dagli accordi e intese delle Regioni potessero discendere obblighi internazionali in senso proprio, al loro eventuale inadempimento conseguirebbe la responsabilità della

---

<sup>95</sup> Si veda, C. PINELLI, *op. ult. cit.*, p. 196: mentre l'espressione "accordi con Stati" «si riferisce [...] inequivocabilmente ad accordi di diritto internazionale», il *treaty-making power* «non potrebbe comunque riguardare le intese con omologhi enti territoriali [...] per assenza di controparti a ciò autorizzate dai rispettivi Stati». V., altresì, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, in *www.federalismi.it*, 2004, p. 8: «le intese sono giuridicamente differenti dagli accordi di diritto internazionale in senso proprio perché non vincolano gli Stati ma gli enti territoriali che le sottoscrivono e non generano responsabilità di diritto internazionale».

<sup>96</sup> Secondo M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 40: «se è vero che l'esistenza di una controparte statale nel caso dell'accordo rende più agevole ipotizzare che l'atto abbia valenza internazionale, quest'ultima non può, a rigore, essere esclusa nemmeno nel caso dell'intesa, ove entrambi gli Stati cui afferiscono gli enti territoriali contraenti riconoscano a tali enti il potere di far sorgere per gli Stati medesimi obblighi internazionali».

<sup>97</sup> Cit., A. RUGGERI, *op. ult. cit.* p. 13.

<sup>98</sup> Si è già osservato come quest'ultima soluzione non contrasterebbe con le regole di soggettività internazionale.

Repubblica – complessivamente considerata – sul piano internazionale. Ciò potrebbe legittimare il legislatore statale a sottoporre la potestà stipulativa delle Regioni ad una valutazione di opportunità politica ed alla formale attribuzione dei poteri di ratifica da parte del Governo centrale <sup>99</sup>.

Inoltre, gli obblighi in tal modo assunti vincolerebbero la successiva legislazione a livello sia regionale, sia statale: l'art. 117, comma I, Cost. opererebbe nel senso di «bilateralizzare il vincolo del rispetto degli obblighi internazionali», impegnando anche lo Stato a rispettare gli obblighi assunti dalle Regioni <sup>100</sup>. A tal proposito, occorre, preliminarmente, chiedersi se tale conclusione – cioè quella della presunta *bilateralizzazione* del vincolo degli obblighi internazionali – possa giudicarsi compatibile con la funzione “unificante” dell'ordinamento complessivo, che si attribuisce alla disposizione citata.

In prima approssimazione, parrebbe in verità contraddittorio che siffatta funzione possa realizzarsi attraverso vincoli alla legislazione introdotti da un ente substatale, quale è la regione. Tuttavia, ad un livello più approfondito, laddove si consideri che quest'ultima – al pari dello Stato – può agire sul piano internazionale quale organo costitutivo della Repubblica, non si comprenderebbe la ragione per la quale obblighi della medesima natura, se assunti da organi differenti, non godano di un'efficacia equivalente <sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> È questa la soluzione adottata dalla l. n. 131/2003 che, limitatamente alle ipotesi di accordi con Stati esteri, all'art. 6, comma III, richiede una preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri, «il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo [...], conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati». Diversamente, il comma II del medesimo articolo richiede soltanto una previa comunicazione al Governo per la stipulazione di intese con enti territoriali interni ad altro Stato, ritenute, dunque, mere attività internazionali non suscettibili di tradursi in obblighi internazionali in senso proprio.

<sup>100</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 931: se «nel nuovo assetto costituzionale conseguente alla riforma le Regioni dispongono di proprie competenze sul piano esterno, è ragionevole pensare che l'art. 117, comma I, abbia proprio la funzione di stabilire che l'assunzione di obblighi internazionali ad opera di ciascuno degli enti titolari di tale potere costituisca un limite di legittimità per l'esercizio di competenze normative interne dell'altro» e regolare così l'interferenza fra potestà normativa interna e potere estero. L'Autore ritiene, peraltro, che questa sia l'unica funzione del limite degli obblighi internazionali e nega che l'articolo in commento ne disciplini i rapporti con le fonti interne. In realtà, sembra più corretto ritenere che la “bilateralizzazione del vincolo” – qualora le Regioni fossero effettivamente legittimate ad assumere obblighi internazionali – debba ricollegarsi alla funzione “unificante” dell'ordinamento complessivo, che, come si è visto, sembra più correttamente riscontrabile nell'art. 117, comma I, Cost.

<sup>101</sup> Così, P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 5, ritiene che la regione possa intrattenere relazioni con l'estero in quanto soggetto della Repubblica, su un piano parificato rispetto allo Stato: «numerosi

Un problema particolare, qualora si riconoscesse l'esistenza di un *treaty-making power* regionale, sarebbe quello di stabilire quale efficacia un trattato possa avere all'interno dell'ordinamento di una regione diversa da quella stipulante. La funzione "unificante" dell'ordinamento, cui è preordinato l'art. 117, comma I, Cost., potrebbe indurre a ritenere che qualsiasi obbligo internazionale – a prescindere dall'organo della Repubblica che lo abbia formalmente assunto – debba vincolare ciascun legislatore interno, non solo a livello sia statale, ma anche a livello regionale<sup>102</sup>.

Tuttavia, occorre ricordare che l'ente regionale, pur nell'esercizio formale dei poteri costituzionalmente riconosciuti, può proiettare all'esterno la propria autonomia politica solo nei limiti precisamente delineati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare, la sentenza n. 829/1988 ha subordinato l'attività ultraterritoriale della regione alla sussistenza di «un interesse della propria comunità regionale costituzionalmente qualificato», ossia conforme alle finalità per le quali la Costituzione garantisce tale potere<sup>103</sup>. Inoltre, l'azione regionale non può «essere causa o fattore di disparità o di irragionevoli interferenze nell'esercizio e nel godimento dei diritti dei cittadini»<sup>104</sup>: ciò significa che la regione non può servirsi, a tutela degli interessi della propria comunità di riferimento, di strumenti idonei a vincolare l'attività normativa di altri organi della Repubblica, allorché siano utilizzabili diversi strumenti parimenti efficaci.

---

“indizi” contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione fanno pensare che la Costituzione abbia voluto ripartire la potestà ad esprimere manifestazioni di volontà giuridicamente vincolanti verso Stati esteri fra lo Stato e le Regioni, entrambi quali “enti” dei quali la Repubblica è costituita e nei quali essa si scompone (art. 114 Cost., nuovo testo)». In particolare, «l'art. 117, comma I, Cost. può supportare la conclusione che pure i “rapporti” dell'Italia (complessivamente considerata) con la sfera internazionale non passino più solo e necessariamente per il tramite degli organi dello Stato, ma che possano passare anche [...] per il tramite di organi regionali».

<sup>102</sup> Si veda, però, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 14: a giudizio dell'Autore, «il potere contrattuale verrebbe, in tal modo, praticamente svuotato di significato, in conseguenza dell'innaturale competizione che si determinerebbe tra le Regioni, ciascuna sapendo di non potersi discostare dalla linea tracciata da chi è arrivata per prima. Piuttosto, sembra di dover qui recuperare in pieno la “logica” dei “microsistemi” di cui si compone la Repubblica, intesa quale “macrosistema” al cui interno si costituiscono sfere autosufficienti di normazione, ancorché necessariamente legate l'una all'altra e tutte al “tutto” da esse composto». Non condivide questa impostazione P. CARETTI, *Potere estero e ruolo “comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 564: «per quanto il dato testuale potrebbe essere interpretato come ispirato al principio della separazione, una lettura sistematica dell'insieme delle disposizioni costituzionali di riferimento convince del contrario e cioè che non di separazione si tratti, ma semmai di concorrenza o se si vuole di concorso».

<sup>103</sup> Si veda, Corte cost., sent. n. 829/1988, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, pp. 3969 ss. (punto n. 2.4. del *considerato in diritto*).

<sup>104</sup> *Ibidem*.

Sembrerebbe, dunque, che gli obblighi internazionali assunti da una regione nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità possano vincolare la successiva attività legislativa, sia dello Stato, sia delle altre Regioni, a condizione che gli strumenti pattizi cui si ricorre, rispondano alla necessità di offrire tutela agli interessi che fanno capo alla comunità regionale stessa. In quanto territorialmente localizzabili e fatti propri dall'ente esponenziale, infatti, questi interessi si ricollegano direttamente all'art. 5 Cost. ed al principio, ivi sotteso, dell'autonomia e dell'autogoverno.

Qualora si reputasse possibile l'emanazione di norme interne contrastanti con gli strumenti utilizzati a loro tutela, si impedirebbe alle Regioni di svolgere con efficacia il proprio ruolo istituzionale di cura degli interessi delle comunità di riferimento.

Appare dunque evidente, da quanto finora detto, che il potere estero regionale ora gode di tutela costituzionale espressa vincolante per il legislatore ordinario, anche se a quest'ultimo è demandata la potestà di rendere operativo il *treaty-making power* regionale.

Il potere delle Regioni di concludere accordi o intese trova quindi il suo fondamento direttamente in Costituzione; alla legge statale ordinaria è stata invece demandata la potestà di integrare la normazione costituzionale, mediante la determinazione dei «casi» e delle «forme» in cui gli accordi e le intese possono essere conclusi <sup>105</sup>.

Quella dell'art. 117, comma 9, Cost., pare essere anch'essa – come quella di cui al comma 5, Cost. – una riserva di legge assoluta e rinforzata; in particolare, sembra che l'intervento del legislatore statale sia circoscritto in ambiti ben precisi, consistenti nella determinazione dei «casi» e delle «forme» di esercizio di un potere regionale di concludere accordi, che deve essere ritenuto sussistente come diretta conseguenza della disposizione costituzionale. In altre parole, non già ogni disciplina legislativa adottata ai sensi dell'art. 117, comma 9, Cost., può essere ritenuta conforme al mandato costituzionale, ma solo una disciplina che si limiti a prevedere i «casi» e le «forme». Infatti, la funzione della legge di cui alla disposizione citata, è duplice: da un lato quella di «evitare che la materia statale della politica estera venga svuotata dagli interventi frammentari delle Regioni nell'esercizio del proprio potere

---

<sup>105</sup> Cfr. T. GROPPi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 138.

estero»<sup>106</sup>, dall'altro quella di garantire con norme generali la potestà regionale sul punto, sottraendo la determinazione della loro portata a valutazioni effettuate volta per volta dal governo statale.

Precisato ciò, va detto dunque, che nell'individuare i «casi» in cui le Regioni possono concludere accordi, la legge statale non sarà libera, ma si troverà di fronte ad un potere fondato direttamente in Costituzione, che essa potrà circoscrivere e delimitare con criteri di carattere generale.

---

<sup>106</sup> Cfr. A. ALFIERI, *La politica estera delle Regioni*, cit., p. 35.

#### I.4.4. Problemi circa la natura giuridica degli accordi e delle intese di cui all'art. 117, comma IX della Costituzione

Le conclusioni fin qui illustrate richiedono una precisazione, che può però essere formulata solo dopo aver posto la questione centrale per l'interpretazione dell'art. 117, comma 9, Cost. – disposizione che senza dubbio ha inciso fortemente sul potere estero regionale<sup>107</sup> – ovvero quale sia la natura degli atti regionali evocati proprio da questa disposizione.

Questa norma individua i soggetti esteri con i quali le Regioni italiane possono intrattenere relazioni internazionali, destinate a sfociare in manifestazioni di volontà consensuale; eppure, essa adopera una terminologia ambigua, che evita la tradizionale nozione di “trattato”, al fine di eludere ogni rigido inquadramento di carattere internazionalistico. Vengono, invece, utilizzate espressioni atipiche, come “accordi” ed “intese”, le quali si differenziano in relazione al soggetto con il quale l'atto viene stipulato: la regione può concludere *accordi* con Stati ed *intese* con enti territoriali interni ad altro Stato<sup>108</sup>. Ci si chiede perciò, se gli accordi e le intese siano atti suscettibili di essere equiparati ai trattati internazionali e quindi di far sorgere per la regione e per lo Stato italiano obblighi internazionali veri e propri, o siano atti di natura diversa, che si svolgono in sfere distinte da quella regolata dal diritto internazionale. Una tentazione per l'interprete può essere quella di non approfondire l'ambiguità terminologica che il legislatore costituzionale si è concesso, rimettendo

---

<sup>107</sup> Qualunque interpretazione se ne accolga, questa disposizione riveste sicuramente un ruolo determinante. Chi ritiene che essa abbia attribuito alle Regioni un autentico *treaty-making power*, evidenzia il carattere fortemente innovativo della norma: v. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, 2003, *cit.*, p. 168. Chi, invece, nega tale portata innovativa, riconosce comunque che la disposizione in commento svolge l'importante funzione di «costituzionalizzare il potere estero già in passato riconosciuto alle Regioni, rendendo anche esplicita la possibilità di loro contatti con Stati»: così, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 229.

<sup>108</sup> Il comma IX dell'art. 117 Cost., al contrario del comma V, nomina soltanto le Regioni e non anche le Province autonome di Trento e di Bolzano; ciononostante, opportunamente, l'art. 6 della L. n. 131/2003 estende pure a queste ultime la possibilità di stipulare gli accordi e le intese cui la disposizione costituzionale fa riferimento. Essa, inoltre, non limita in alcun modo il novero degli Stati e degli enti territoriali substatuali con cui le Regioni possono concludere accordi e intese; peraltro, A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, osserva che tali limitazioni potrebbero essere introdotte dalla legge statale nell'individuazione dei “casi” in cui le Regioni possano esercitare il proprio potere estero: un esempio sarebbe dato dalla legittimazione a concludere accordi con i soli Stati confinanti, sul modello della Costituzione austriaca. Il legislatore del 2003 non ha, però, ritenuto di imporre limitazioni di questo genere.

alla legge statale di attuazione dell'art. 117, comma 9, Cost., la determinazione degli effetti che gli accordi e le intese delle Regioni possano produrre<sup>109</sup>. Tuttavia tale legge è chiamata a disciplinare soltanto i *casi* e le *forme* di esercizio di questa potestà regionale: non può giungere a determinarne anche i possibili *effetti* nell'ordinamento internazionale. Il vero significato della disposizione in commento deve, pertanto, ricavarsi mediante un'interpretazione sistematica del dettato costituzionale.

In particolare, occorre chiedersi quale sia il ruolo del nono comma all'interno del nuovo art. 117 Cost.<sup>110</sup>. Esso non svolgerebbe alcuna autonoma funzione, laddove si limitasse ad autorizzare le Regioni a concludere accordi o intese in attuazione ed esecuzione di trattati già stipulati dallo Stato (inteso come Stato-apparato): si tratterebbe, infatti, di una disposizione meramente ripetitiva rispetto a quella contenuta nel comma quinto<sup>111</sup>. Nondimeno, l'art. 6 della legge n. 131/2003 prevede che le Regioni possano soltanto «concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore», oltre a quelli di natura tecnico-amministrativa e di natura programmatica. Peraltro, laddove si escludesse *a priori* la funzione di attribuire alle Regioni un *treaty-making power* autonomo, l'unica finalità alternativa dell'art. 117, comma 9, Cost. parrebbe essere quella di riservare esclusivamente al legislatore statale la disciplina dei casi e delle forme con cui può esprimersi il potere estero regionale<sup>112</sup>.

Tuttavia, ciò contrasterebbe con l'art. 117, comma 3, Cost., che prefigura invece una competenza legislativa concorrente – anziché statale esclusiva – per la disciplina

---

<sup>109</sup> In questo senso si orienta M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 41, il quale afferma che fra le diverse interpretazioni prospettate «non appare possibile una chiara opzione che indichi quale di esse è desumibile dal testo costituzionale e dal sistema che complessivamente ne risulta».

<sup>110</sup> Si veda, in proposito, M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 24: «due ragioni di fondo – rispettivamente di carattere politico-generale e tecnico-costituzionale – spiegano l'introduzione nella Costituzione, in occasione della riforma del Titolo V, di norme volte a disciplinare espressamente il potere estero regionale e quello statale in rapporto con le Regioni». La prima ragione deriva dalla «progressiva internazionalizzazione e deterritorializzazione di ogni “materia” [...] con la conseguenza che, in mancanza di un riconoscimento alle Regioni della facoltà di proiettare oltre i confini la propria attività, la deterritorializzazione delle materie finirebbe per svuotare praticamente di significato i loro poteri, che si vedrebbero decurtati tutti i profili non esattamente riconducibili al territorio regionale». La seconda ragione, invece, si connette al «rafforzamento complessivo del ruolo delle autonomie», con una ridefinizione che «non poteva rimanere cieca di fronte ai riflessi internazionali e sopranazionali dei poteri regionali, anche al fine di contenere gli effetti di erosione delle competenze regionali che il diritto internazionale e quello comunitario tendono a produrre a scapito delle autonomie».

<sup>111</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Note minime, op. cit.*, p. 22.

<sup>112</sup> Così A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, sostiene che «la nuova disciplina non riserva alle Regioni il potere estero nelle materie di loro competenza, ma affida alla legge statale il compito di disciplinarlo. E mette, quindi, quest'ultima in condizione di delimitarlo».



dei “rapporti internazionali delle Regioni”, da intendersi, appunto, come “procedura normativa” di estrinsecazione del potere estero medesimo. Questa apparente contraddizione potrebbe risolversi solamente concludendo che le due norme fanno, in realtà, riferimento ad aspetti differenti del medesimo fenomeno. Si può, in definitiva, sostenere che gli accordi e le intese cui si riferisce l’art. 117, comma 9, Cost., debbano possedere un *quid pluris*, che le distingua dalle attività internazionali, oggetto della suddetta “procedura normativa”. Tale elemento differenziale potrebbe rinvenirsi, in particolare, in una loro eventuale *idoneità ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato* (da intendersi, qui, come Stato-ordinamento e non come Stato-apparato), a condizione che siano rispettati tutti i limiti costituzionalmente previsti. In questo senso sembra essersi orientata la stessa Corte costituzionale, quantomeno in ordine agli accordi stipulati con Stati esteri: infatti come si avrà modo di vedere più avanti, la sentenza n. 238/2004 ha rigettato la tesi, sostenuta dalle Regioni ricorrenti, secondo cui tali atti non costituirebbero veri e propri trattati internazionali e, pertanto, non vincolerebbero lo Stato italiano ma solo l’ente stipulante.

Al contrario, la Corte ha ritenuto trattarsi, a tutti gli effetti, di atti di diritto internazionale che ciascuna regione o Provincia autonoma sottoscrive «secondo il diritto interno [...], in base a poteri propri, e non come “delegata” dello Stato»<sup>113</sup>.

Sembrerebbe possibile, dunque, trarre le seguenti conclusioni: (i) le Regioni godono di un autentico *treaty-making power* e sono legittimate ad impegnare autonomamente la responsabilità internazionale della Repubblica nell’attività di cura degli interessi delle comunità di riferimento; (ii) qualora esse si limitino a svolgere attività di mero rilievo internazionale, incidenti sulle materie di competenza concorrente, la “procedura normativa” cui sono tenute a conformarsi deve essere determinata congiuntamente al legislatore statale; (iii) qualora, invece, esse intendano assumere autentici obblighi internazionali, prevalgono le esigenze di continuità e non-contraddittorietà dei rapporti internazionali dello Stato, per cui si

---

<sup>113</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 238/2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pp. 2487 ss. (punto n. 9. del *considerato in diritto*). V., in proposito, M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.

riserva esclusivamente a quest'ultimo la disciplina dei "casi" e delle "forme" di espressione del *treaty-making power* regionale <sup>114</sup>.

Ciò significa, infine, che solo entro i limiti di legittimità e con le procedure predefinite dal legislatore statale, le Regioni potranno assumere obblighi internazionali tali da vincolare la successiva legislazione interna, sia statale, sia regionale.

E' però possibile formulare anche una diversa lettura, alla luce della quale gli atti indicati dalla disposizione ora citata non sarebbero idonei a far sorgere obblighi internazionali <sup>115</sup>. Essi sarebbero, cioè, non atti di partecipazione alla formazione di un atto statale (il trattato internazionale, che verrebbe concluso dalla regione in quanto «organo» dello Stato, beninteso per il diritto internazionale), ma atti manifestazione dell'autonomia riconosciuta alla regione. Quest'ultima, pur non potendo condurre una propria «politica estera», sarebbe abilitata a condurre proprie «relazioni internazionali» con soggetti esterni allo Stato italiano, ma con l'avvertenza che gli atti così formati non diventino suscettibili di far sorgere obblighi imputabili allo Stato rilevanti per il diritto internazionale.

Gli accordi e le intese non determinerebbero quindi la responsabilità dello Stato italiano, ma solo la responsabilità della regione, nelle forme previste dall'intesa o dall'accordo. Resterebbe in questo caso da stabilire in quale ordinamento tale responsabilità verrebbe a prendere forma, a meno di non escludere del tutto che la responsabilità configurabile in questo caso abbia natura giuridica, per concludere che si tratterebbe, invece, di una forma di responsabilità «politica», sia pure «esterna» alla regione.

Conseguentemente, la legge statale di cui alla norma in commento, non potrebbe imporre alla regione di acquisire, prima di concludere l'accordo, l'assenso governativo, in assenza di una previsione costituzionale in tal senso.

D'altro canto, gli atti ora citati non potrebbero contribuire a produrre obblighi internazionali suscettibili di vincolare il legislatore statale e quello regionale ai sensi

---

<sup>114</sup> L'art. 6 della legge n. 131/2003 introduce, inoltre, un controllo governativo di merito, costituzionalmente legittimo nei limiti in cui tenda a garantire la mera *compatibilità* – e non anche la *conformità* – dell'attività internazionale delle Regioni rispetto agli indirizzi statali in tema di politica estera.

<sup>115</sup> Le riflessioni che seguono sono tratte da A. ALFIERI, *La politica estera delle Regioni*, cit., pp. 39 ss.

dell'art. 117, comma I, Cost. Va precisato che le due letture non possono essere riferite automaticamente, in base al solo art. 117, comma 9, Cost., ai due atti evocati da tale disposizione, immaginando – magari in base ai rispettivi *nomina iuris* – che gli accordi siano un atto equiparabile ai trattati, mentre le intese sarebbero un atto insuscettibile di produrre obblighi internazionali.

La disposizione citata, differenzia infatti i due atti unicamente dal punto di vista della controparte con la quale essi sono conclusi: un ente territoriale interno ad altro Stato nel caso dell'intesa e uno Stato estero nel caso dell'accordo. Se è vero che l'esistenza di una controparte statale nel caso dell'accordo rende più agevole ipotizzare che l'atto abbia valenza internazionale, quest'ultima non può, a rigore, essere esclusa nemmeno nel caso dell'intesa, ove entrambi gli Stati cui afferiscono gli enti territoriali contraenti riconoscano a tali enti il potere di far sorgere per gli Stati medesimi obblighi internazionali.

In questo secondo caso si potrebbe ipotizzare che la legge di attuazione dell'art. 117, comma 9, Cost., attribuisca ad un organo statale la ratifica dell'accordo regionale o subordini tale ratifica ad una autorizzazione del Parlamento – che rientra tra le tecniche utilizzabili qualora l'accordo sia suscettibile di far sorgere un obbligo internazionale – impegnando la responsabilità dello Stato.

Una soluzione di questo tipo non sembra da scartare, nonostante la restrizione del potere regionale di concludere accordi che da essa deriverebbe e nonostante la comparazione dimostri che le Costituzioni, le quali hanno inteso imporre alla potestà degli enti federati di concludere accordi, restrizioni consistenti in vincoli di tipo autorizzatorio, o nella centralizzazione del potere di stipulare, lo abbiano fatto espressamente.

Simile scelta, infatti, si giustificerebbe alla luce della idoneità dell'atto regionale a vincolare internazionalmente lo Stato, di cui la regione diventa in questo caso una sorta di organo.

Ad ogni modo, fra entrambe le ricostruzioni, non appare possibile una chiara opzione che indichi quale di esse sia desumibile dal testo costituzionale e dal sistema che complessivamente ne risulta; né i lavori preparatori offrono indicazioni che consentano di appurare quale fosse sul punto l'obiettivo perseguito dal legislatore di revisione.

La prima delle due soluzioni può essere privilegiata da una lettura volta alla continuità dell'ispirazione autonomistica, ma che non è necessariamente quella corretta se si pensa che il nuovo Titolo V pur abbracciando tale continuità che reggeva già il testo originario della Carta costituzionale, contiene rilevanti elementi di taglio federale nella direzione di un ruolo più incisivo delle Regioni. Forse si può solo ipotizzare che la natura autonomistica degli strumenti di azione regionale indicati nell'art. 117, comma 9, Cost., dovrebbe favorirne una lettura che non «statalizzi» gli atti in questione, rendendo necessario per la loro formazione l'assenso statale, ma ne esalti la valenza di mezzi di azione regionale, nei limiti delle competenze dell'ente autonomo e della sua (costitutiva e quasi ontologica) carenza di soggettività internazionale.

In conclusione, la scelta tra le diverse letture che si possono dare sulla questione, appare pertanto rimessa alla legislazione di attuazione, che dovrà pertanto optare per uno dei due scenari che si sono prospettati, rispettando i vincoli interni che da ciascuno di essi si possono desumere.

## I.5

### I limiti alla stipulazione di accordi e intese internazionali da parte delle Regioni

La novella costituzionale del 2001 nel riconoscere alle Regioni la potestà di stipulare trattati internazionali e di assumere vincoli incidenti sulla responsabilità della Repubblica, affida alla legge statale il compito di integrare la stessa disciplina costituzionale, mediante la determinazione dei *limiti di legittimità* e dei *limiti procedurali* cui tale potere va sottoposto <sup>116</sup>. Si tratta di una *riserva di legge statale, assoluta e rinforzata* <sup>117</sup>.

Ciò significa che tali limiti all'autonomia regionale, non possono essere posti da un legislatore diverso da quello parlamentare. Inoltre, la legge statale ordinaria può delimitare il potere estero regionale disciplinandone unicamente i casi e le forme di espressione, mentre non le è consentito determinarne discrezionalmente anche gli effetti: questi ultimi, infatti, debbono ricavarsi dall'interpretazione sistematica dello stesso dettato costituzionale, come peraltro già fatto osservare. Si deve precisare come il legislatore statale non sia del tutto libero di determinare discrezionalmente i limiti relativi ai casi e alle forme di stipulazione degli accordi con Stati e delle intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Infatti, nell'individuazione dei *casi* in cui le Regioni sono legittimate a stipulare, egli deve rispettare precisi vincoli costituzionali: tali enti potranno concludere accordi e intese internazionali soltanto nelle materie di propria competenza, nel rispetto dei livelli minimi essenziali delle prestazioni civili e sociali (individuati dallo stesso legislatore statale) e senza interferire con le competenze esclusive del Parlamento, specificate dall'art. 80 Cost. <sup>118</sup>.

Da ciò consegue, anzitutto, che la legge statale potrebbe solamente limitare il potere delle Regioni di assumere obblighi internazionali, tanto nel caso in cui la controparte sia uno Stato, quanto nel caso in cui si tratti invece di un ente territoriale.

---

<sup>116</sup> Si tratterà di leggi statali «non tanto incidenti sulle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, quanto piuttosto concernenti direttamente e specificamente lo stesso modo di essere di queste, cioè la sfera di autonomia ad esse spettante ed i limiti di ordine generale prestabiliti al suo concreto esplicarsi»: v. T. GROPPI, *La riforma del Titolo V della Costituzione tra attuazione e autoapplicazione*, in *forumcostituzionale.it*, 2001.

<sup>117</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *op. ult.*, cit. p. 34.

<sup>118</sup> A tal proposito si veda, l'o.d.g. n. 9/3590/1 (c.d. "Deodato"), approvato dall'Assemblea della Camera dei Deputati il 29 aprile 2003, il quale impegna il Governo ad interpretare l'art. 6, L. n. 131/2003, nel senso che le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, «non possono stipulare con altri Stati accordi internazionali aventi i caratteri di cui all'art. 80 Cost.».

Le limitazioni a tale potere dovrebbero, inoltre, mantenersi nel rispetto del principio autonomistico e del principio di leale collaborazione, ricavabili dall'art. 5 Cost. La legge La Loggia tuttavia, ha vanificato la portata innovativa dell'art. 117, comma 9, Cost., proprio nella parte relativa alle intese con enti territoriali esteri.

Da ciò ne discende che, quanto distingue le *intese "di mero rilievo internazionale"* dalle *intese "a carattere promozionale"* è, per definizione, l'inidoneità delle prime (e, viceversa, l'idoneità delle seconde) ad incidere sulla politica estera dello Stato e a far sorgere una responsabilità internazionale a carico del medesimo <sup>119</sup>. Pertanto, qualora si ammetta che gli accordi e le intese di cui al comma nono dell'art. 117 Cost. si differenzino dai "rapporti internazionali delle Regioni", di cui al comma terzo, proprio per la loro attitudine ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ne deriva che, in realtà, solo le intese "a carattere promozionale" saranno riconducibili al comma 9 medesimo.

L'osservazione non è di poco conto, se è vero che solamente in quest'ultimo caso la "procedura normativa" relativa all'esercizio del potere estero regionale può essere disciplinata in via esclusiva dal legislatore statale.

La disciplina (sia formale, sia sostanziale) concernente le intese "di mero rilievo internazionale" dovrebbe, all'opposto, rientrare nell'area della concorrenza legislativa fra Stato e Regioni; concorrenza che, peraltro, potrebbe operare soltanto attraverso le modalità peculiari cui si è in precedenza fatto riferimento.

A livello normativo, un limite alla potestà stipulativa di intese, è quello contenuto nell'art. 6 comma 2 della legge n. 131/2003 ai sensi di cui: «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione».

Tale divieto, contemplato già dal D.P.R. 31 marzo 1994, si basava nell'assetto costituzionale precedente, sulla concezione di una politica estera «per sua natura non suscettibile di frazionamenti e di una pluralità di titolari»; nell'assetto attuale, però, questo limite è stato criticato come "arbitrario", non potendo più considerarsi fondate

---

<sup>119</sup> Si veda Corte cost., sent. n. 179/1987, in *Giurisprudenza. Costituzionale.*, 1987, pp. 1288 ss.

siffatte considerazioni<sup>120</sup>. Va osservato infine, che una siffatta precisazione non osta a che dalle intese sorga una responsabilità internazionale dello Stato: una cosa è infatti che l'intesa produca effetti giuridici sul piano internazionale, altra cosa è prevedere che gli eventuali obblighi ed oneri connessi all'esecuzione dell'intesa medesima debbano gravare sulle Regioni e sulle Province autonome che l'intesa stessa abbiano sottoscritto.

Ma come detto, la vera novità che la riforma del Titolo V e la legge n. 131/2003 presentano rispetto alle previsioni contenute nel D.P.R. del 1994 riguarda, invece, la possibilità per le Regioni di stipulare accordi anche con Stati esteri<sup>121</sup>.

La norma, come si diceva, contempla tre diversi tipi di accordo fra Regioni e Stati esteri. In realtà, la previsione del primo tipo – quella relativa agli *accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali (conclusi dallo Stato)* – trova

---

<sup>120</sup> Cfr. R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2002, p. 1332. Sulla concezione della politica estera nell'assetto costituzionale previgente, v., in particolare, Corte cost., sent. n. 179/1987, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, p. 1288.

<sup>121</sup> Il precedente atto di indirizzo e coordinamento del 1994 evitava di assumere posizione circa la possibilità per le Regioni di concludere accordi con Stati esteri. In precedenza, la già citata sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale aveva definito le attività di mero rilievo internazionale come «attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma, omologhi) organismi esteri»: questa espressione lasciava invero aperto uno spazio pure ad attività di mero rilievo internazionale realizzate con controparti statuali. Invece, diverse attività promozionali realizzate dalle Regioni con Stati esteri vennero sottoposte all'esame della Corte costituzionale e ciascun giudizio si concluse con una sentenza di annullamento, ma ogni volta per meri vizi formali. Ad esempio, nel 1993 la Corte annullò una dichiarazione di intenti sottoscritta dalla Regione Puglia con i Ministri dell'educazione e del lavoro del Governo albanese sul presupposto di un difetto di notifica, ma senza entrare nel merito della questione (v. Corte cost., sent. n. 124/1993, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, p. 1017 ss.). Nello stesso anno, la Corte annullò pure una dichiarazione di intenti volta alla cooperazione commerciale tra la Regione Sardegna e la Repubblica Ceca, a causa del difetto della previa intesa con il Governo, senza però affrontare la questione della mancanza di pari ordinazione fra gli enti sottoscrittori (v. Corte cost., sent. n. 290/1993, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, p. 2089 ss.): l'Avvocatura generale dello Stato aveva, tra l'altro, assunto che la dichiarazione era stata negoziata con un ente non "omologo" rispetto alla regione. Allo stesso modo, una sentenza del 1994 annullò una dichiarazione d'intenti sottoscritta dall'Assessore regionale al turismo della Regione Sicilia e dal Ministro del turismo della Repubblica di Tunisia, sempre a causa del mancato rispetto del requisito della previa intesa e non entrando nel merito della circostanza che tale dichiarazione sarebbe stata sottoscritta «dalla Regione con un ente non omologo e sottoscritta da un assessore, organo a ciò non abilitato» (v. Corte cost., sent. n. 212/1994, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, pp. 1760 ss.). Infine, la sentenza 332/1998 ha annullato un'intesa fra la Regione Sicilia e la Repubblica di Malta per violazione del principio di leale collaborazione, sul presupposto dell'assenza di previa informazione al Governo, ma senza replicare alla censura di legittimità di un accordo stipulato da una Regione con uno Stato estero (v. Corte cost., sent. n. 332/1998, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 2429 ss.).

fondamento costituzionale nel comma 5 dell'art. 117 Cost., piuttosto che nel comma 9 medesimo<sup>122</sup>.

In entrambe le ipotesi, comunque, la Costituzione affida in via esclusiva al legislatore statale le relative norme di procedura. La dottrina non ha mancato di annotare l'«evidente svilimento» di questa categoria di accordi con Stati esteri, «dal momento che si presuppone la necessaria precedenza di accordi statali rispetto ai quali quelli regionali si pongono in una condizione meramente servente»<sup>123</sup>.

Anche il riferimento agli *accordi di natura programmatica* è stato ritenuto «del tutto pleonastico», perché coincidente con la nozione di attività promozionali all'estero<sup>124</sup>. Si tratterebbe, come si osservava in precedenza, di «convenzioni-quadro», costituite da «disposizioni c.d. *di risultato* e non *di mezzo*, o che contengono obblighi c.d. *di diligenza*, o semplicemente programmatiche e, quindi, normativamente incomplete»: i contraenti non assumono obblighi c.d. *self-executing*, ma si impegnano a perseguire in buona fede gli obiettivi individuati dalla convenzione, che pertanto sfumano verso il concetto di *soft law*<sup>125</sup>.

In definitiva si vuole ribadire come i soli impegni pienamente vincolanti sul piano internazionale che, in attuazione dell'art. 117, comma 9, Cost., le Regioni possono assumere autonomamente con controparti statuali sono quelli derivanti dagli *accordi di natura tecnico-amministrativa*. È però ben difficile che, in quest'ambito, gli enti regionali possano agire con un margine di discrezionalità politica. Inoltre il richiamo alle tre sole citate categorie di accordi con Stati esteri, conduce a considerare tassativa l'elencazione operata dal legislatore statale.

<sup>122</sup> Cfr. E. CRIVELLI, *op. cit.*, p. 153. «Se, infatti, gli accordi cui si riferisce il comma 9 dell'art. 117 Cost. fossero quelli meramente esecutivi ed attuativi di convenzioni internazionali stipulate dallo Stato, esso sarebbe pleonastico e ridondante, limitandosi a replicare il disposto del comma 5, e perderebbe, in tal modo, qualsiasi autonoma funzione». Si può, dunque, notare come gli accordi in questione costituiscano semplicemente una specificazione dell'attività di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali ratificati dallo Stato, cui si riferisce il comma I dell'art. 6, l. n. 131/2003.

<sup>123</sup> Si veda A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 21. L'Autore prosegue affermando di non comprendere «perché non possa aversi anche per siffatte esperienze quella “reciproca cedevolezza” che si è visto connotare le esperienze di legislazione. Cosa, infatti, impedisce, alla luce del nuovo impianto costituzionale, che una regione si attivi per prima e, per una delle materie ad essa assegnate, concluda un'intesa o un accordo di diritto internazionale, salva la necessità di rivederlo qualora dovesse sopraggiungere sulla materia stessa un “accordo-quadro” dello Stato da esso divergente?».

<sup>124</sup> Infatti, R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, p. 1333, sostiene che il riferimento a questa categoria di accordi sarebbe unicamente volto «ad arricchire una enunciazione che altrimenti sarebbe risultata oltremodo ridotta».

<sup>125</sup> Così, A. M. E. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2003, *cit.*, pp. 197 ss.



Si tratta, peraltro, di una tipizzazione troppo limitativa, che in sostanza vanifica l'apporto innovativo della disposizione costituzionale. Sarebbe stato preferibile evitare un'esplicita selezione, individuando, al contrario, «quei limiti che implicitamente sono ricompresi o sono ricavabili da un'interpretazione sistematica del testo costituzionale e che, comunque, sono da considerare, anche se non esplicitamente previsti»<sup>126</sup>.

L'art. 6, comma 3, della legge n. 131/2003 ripropone inoltre, fra i limiti di legittimità alla conclusione di accordi con Stati esteri, i *vincoli alla potestà legislativa* imposti dall'art. 117, comma I, Cost., ossia il rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Questi limiti, benché non richiamati dal secondo comma, debbono considerarsi applicabili anche alle intese con enti territoriali esteri, in quanto espressione di principi generali dell'ordinamento.

Tutto ciò conferma come le disposizioni sin qui esaminate siano il risultato di una lettura molto riduttiva del nuovo art. 117 Cost., che ne riduce la potenziale portata innovativa: esse si limitano a replicare la disciplina previgente, con l'intenzione di arginare, in tal modo, il potere estero regionale, sulla base del preconcetto di una sua incompatibilità con gli interessi politici dello Stato<sup>127</sup>. Tuttavia, l'infondatezza

---

<sup>126</sup> In tal senso, P. BILANCIA, *Obblighi internazionali e vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo disegno di legge del Governo*, in AA.VV., *Il d.d.l. La Loggia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002, p. 2.

<sup>127</sup> Così R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, p. 1334: «di fronte all'ipotesi del possibile conflitto derivante dal concorso del potere estero dello Stato e delle Regioni si privilegia la riserva di competenza esclusiva in materia di politica estera in capo allo Stato, quasi che esistesse una corrispondenza biunivoca e completa tra quest'ultima e l'assunzione di obblighi internazionali. È vero invece che di certo la stipulazione di accordi internazionali deve avvenire in coerenza con gli obiettivi generali di politica estera fissati dal Governo, ma è altrettanto vero che nella maggior parte dei casi le Regioni operano sul piano internazionale in una situazione di sostanziale indifferenza per la politica estera statale. Quelle regionali sono competenze che difficilmente possono coinvolgere gli interessi politici dello Stato. Ciò può avvenire in circostanze eccezionali, quali ad esempio la conclusione di accordi con Stati non riconosciuti [...]. Ma si tratta per l'appunto di eventi di natura eccezionale che come tali vanno trattati. La "normalità" delle relazioni internazionali intrattenute dalle Regioni è rappresentata da accordi o intese conclusi con Paesi o enti di Paesi che non interferiscono, nel senso di creare pregiudizio, con la politica estera del Governo. Non avrebbe perciò senso sacrificare il normale esercizio da parte delle Regioni delle proprie competenze per il rischio eventuale e obiettivamente remoto che esso possa confliggere con l'interesse supremo dello Stato». Si veda, peraltro, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 1: «l'opacità e l'apertura strutturale degli enunciati costituzionali, disponibili a forme plurime di specificazione», rendono in quest'ambito «assai problematico stabilire, con sufficiente approssimazione al vero, fin dove l'impianto prefigurato dal legislatore stesso si mantiene all'interno della cornice costituzionale e da quale punto in avanti piuttosto debordi da essa ed, anzi, si ponga in rapporto di insanabile contraddizione con quest'ultima».

storica di un simile presupposto è dimostrata dal successivo e concreto sviluppo del potere estero medesimo.

Inoltre la legge n. 131/2003, nell'individuare i *casi* in cui le Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 9, Cost., sono legittimate a stipulare accordi e intese in ambito internazionale, ha introdotto limiti non soltanto di legittimità, ma anche di merito, ossia *di carattere sostanziale*.

Con altra terminologia, ha introdotto “limiti interni” alla potestà regionale, mentre il dettato costituzionale la autorizzava a disciplinare soltanto i “limiti esterni”<sup>128</sup>. Tuttavia, parte della dottrina ha giudicato impropria questa lettura della disposizione costituzionale, mediante la quale il legislatore ordinario statale ha dato vita ad istituti da essa non espressamente previsti, i quali ampliano l'ingerenza statale nell'autonomia politica delle Regioni<sup>129</sup>.

Per quanto riguarda le intese con enti territoriali esteri, l'art. 6, comma 2, della legge n. 131/2003, riproponendo i limiti sostanziali che già erano stati individuati dalla giurisprudenza costituzionale antecedente la riforma del Titolo V e che il D.P.R. 31 marzo 1994 aveva recepito sul piano positivo, dispone, che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono [...] assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, comma I, Cost.». È, peraltro, del tutto logico, nonché conforme ai principi costituzionali, che le Regioni, nell'esercizio del proprio potere estero, agiscano nei limiti delle *risorse economico-finanziarie disponibili* ed in maniera tale da *evitare pregiudizi a carico degli altri enti* di cui si compone la Repubblica<sup>130</sup>.

Questi limiti dovrebbero dunque valere non soltanto per le intese con enti territoriali, ma pure per gli accordi con Stati esteri.

---

<sup>128</sup> Sui significati tecnici di questa terminologia, v. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, op. cit., p. 115.

<sup>129</sup> In tal senso M. OLIVETTI, op. ult. cit., p. 35, esprime le sue perplessità sostenendo che «il limite [sostanziale] in parola non è previsto dall'art. 117, comma IX [...]. Si potrebbe invero giustificare un limite di questo tipo alla luce della competenza esclusiva statale in materia di “politica estera dello Stato” (art. 117, comma II, lett. a), ma quest'ultima è una materia distinta, non un limite di merito al potere estero regionale».

<sup>130</sup> Sulle modalità di finanziamento dell'attività estera regionale, v. Corte cost., sent. n. 26/1994, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, pp. 192 ss. Sulla necessità che l'azione ultraterritoriale delle Regioni non costituisca «un fattore di alterazione o di turbativa delle competenze» né sia «causa o fattore di disparità o di irragionevoli interferenze nell'esercizio e nel godimento dei diritti dei cittadini», v. Corte cost., sent. n. 829/1988, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, pp. 3969 ss.

Per quanto riguarda i limiti sostanziali agli accordi con Stati esteri, il comma terzo del medesimo art. 6 richiede, in particolare, che essi *non contrastino con le linee e gli indirizzi di politica estera italiana*: l'art. 117, comma 2, Cost. riserva alla competenza esclusiva statale la politica estera dello Stato, con la quale quella regionale deve armonizzarsi secondo il generale principio di leale collaborazione, ricavabile dall'art. 5 Cost.

Ciascuno dei limiti sostanziali ora citati sembra, dunque, costituzionalmente fondato e presenta portata generale, applicandosi a tutti gli accordi internazionali stipulati dalle Regioni. Esiste però un ulteriore limite che si applica unicamente in ordine agli accordi incidenti sulle materie di competenza concorrente: in tali ipotesi, infatti, le Regioni sono tenute altresì al *rispetto dei principi fondamentali dettati da leggi dello Stato*, in conformità con il disposto dell'art. 117, comma 3, Cost.<sup>131</sup>.

La legge La Loggia sembrerebbe, tuttavia, oltrepassare i limiti costituzionalmente consentiti, allorché attribuisce al Governo la possibilità d'intromettersi nel processo di negoziazione fra Regioni e Stati esteri: dall'art. 6, comma 3, discende infatti la possibilità per il Ministero degli affari esteri di indicare *principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati*; con ciò il Governo potrebbe non solo condizionare, ma anche definire la politica estera delle Regioni, allo scopo di renderla conforme a quella statale. Pertanto, questo strumento consentirebbe al Governo di introdurre *arbitrariamente* nuovi vincoli sostanziali al potere estero regionale, invalidandone l'esercizio nel caso di mancato adeguamento<sup>132</sup>.

Questa previsione, che non trova alcun fondamento in Costituzione, si rivela anzi potenzialmente in grado di vanificare le innovazioni relative al *treaty-making power* regionale apportate dalla L. C. n. 3/2001.

Infine, il quinto comma dell'art. 6 citato, configura come ulteriori vincoli sostanziali, le *questioni di opportunità derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di*

---

<sup>131</sup> Secondo E. CRIVELLI, *op. cit.*, p. 154: l'applicazione di questo limite sostanziale ai soli accordi incidenti sulle materie di competenza concorrente è dovuta ad un emendamento che ha opportunamente specificato l'originario disegno di legge, essendosi ritenuto che «una generica sottoposizione ai principi fondamentali delle leggi dello Stato, come tale estesa anche alle materie di competenza esclusiva regionale, non fosse compatibile con il nuovo quadro costituzionale».

<sup>132</sup> *Ibidem*.

*politica estera dello Stato*, che il Ministro degli affari esteri può rappresentare alle Regioni «in qualsiasi momento»<sup>133</sup>.

Questa previsione non riguarda soltanto gli accordi regionali con Stati esteri, ma altresì le intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nonché l'attuazione e l'esecuzione dei trattati internazionali stipulati dallo Stato italiano.

La norma tenta, in tal modo, di “procedimentalizzare” una soluzione politica ad eventuali conflitti fra gli indirizzi di politica estera di Stato e Regioni, ma lo fa attribuendo al Governo un potere di controllo permanente sull'opportunità politica degli accordi e delle intese regionali<sup>134</sup>.

Se, in quest'ultimo caso, i trattati in questione sono espressione della politica estera statale, le prime due ipotesi di ingerenza governativa nel potere estero regionale si spiegano invece «solo accettando la premessa che lo Stato resta l'unico soggetto deputato a tracciare le direttrici di politica estera»; ma si è già più volte rilevata l'inaccettabilità di una simile premessa<sup>135</sup>.

L'art. 117, comma 9, Cost. contiene, invero, anche una riserva di legge statale per la disciplina delle *forme* in osservanza delle quali le Regioni possano concludere accordi e intese internazionali. Questa norma chiama dunque il legislatore alla determinazione dei limiti di carattere procedurale all'esercizio del potere estero regionale, ossia all'individuazione delle modalità e delle sedi istituzionali per la negoziazione e la stipulazione degli atti mediante i quali tale potere si esplica<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> Cfr. art. 6, comma V, L. n. 131/2003: «Il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti alle attività di cui ai commi da I a III e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione».

<sup>134</sup> Cfr. E. CRIVELLI, *op. cit.*, p. 157.

<sup>135</sup> La considerazione riportata nel testo è espressa da E. CRIVELLI, *op. cit.*, p. 157.

<sup>136</sup> Cfr. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. Atti dell'incontro di studio tenutosi a Bologna il 14 gennaio 2002*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), gennaio 2002, cit., secondo cui: l'apposizione di limiti procedurali al *treaty-making power* regionale è «una tecnica che trova larga applicazione nel diritto comparato, nel quale è frequente il ricorso a modalità procedimentali rivolte a garantire che lo Stato centrale non venga completamente tagliato fuori dall'esercizio del potere estero. Che si tratti di un'esigenza fondamentale è confermato dalla circostanza che anche ordinamenti che conferiscono la massima espansione al potere estero delle entità sub-statali, riconoscendo a queste ultime un autentico *treaty-making power*, sentano il bisogno di coinvolgere nell'esercizio di tale potere gli organi centrali. La Costituzione degli Stati Uniti richiede, a tal fine, l'assenso del Congresso, mentre la Legge fondamentale tedesca prescrive quello del Governo federale».

Questa determinazione non può, peraltro, avvenire in modo del tutto discrezionale, ma richiede l'osservanza di precisi parametri ricavabili dal sistema costituzionale.

Chiaramente, il parametro fondamentale «dovrebbe essere quello più volte affermato dalla Corte costituzionale in situazioni come quella qui in esame, nelle quali per l'esercizio di certe competenze si prevede il necessario concorso di più soggetti istituzionali, ossia il principio di leale collaborazione»<sup>137</sup>.

In particolare, il *principio di leale collaborazione* comporta che le Regioni non possano tessere in modo pienamente autonomo le proprie relazioni internazionali.

Al contrario, sebbene l'art. 117 Cost. non lo richieda espressamente, sembra indubbio che esse debbano ritenersi assoggettate agli obblighi di previa intesa, di previo assenso o di mera comunicazione nei confronti del Governo centrale, secondo i criteri più volte enunciati dalla giurisprudenza costituzionale<sup>138</sup>.

Anche successivamente alla riforma del Titolo V, la Corte costituzionale ha ribadito che, indipendentemente da una formale previsione normativa, la conclusione di accordi o intese con controparti estere «senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso, è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali»<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Così P. CARETTI, *op. ult. cit.* p. 565: nel caso di specie, questo parametro fondamentale «assumerebbe un doppio significato: da un lato dovrebbe comportare il diritto del soggetto titolare di competenze territorialmente definite di partecipare alle decisioni assunte al livello di governo statale e destinate ad incidere sull'esercizio delle competenze del primo; dall'altro dovrebbe comportare il riconoscimento dei limiti reciproci che il previsto concorso comporta per entrambi i soggetti. Un principio che dovrebbe incidere, dunque, sia sul versante delle procedure che su quello dei contenuti del potere estero». In particolare, «dovrebbe comportare il riconoscimento dei limiti reciproci che il previsto concorso comporta».

<sup>138</sup> Cfr. A. ANZON, *op. cit.*, p. 230: «la necessità della previa intesa, assenso o comunicazione al Governo centrale – in quanto finalizzata a consentire allo Stato di esercitare il potere [...] di gestione e tutela della politica estera – può essere imposta o come “principio fondamentale” della legislazione statale concorrente per i “rapporti internazionali delle Regioni, ovvero, e forse meglio, quale una delle “forme” che devono essere indicate dalla legge statale prevista dal medesimo ultimo comma dell'art. 117 [Cost.]»

<sup>139</sup> Così, Corte cost., sent. n. 13/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, pp. 53 ss. (punto n. 3. del *considerato in diritto*). Oggetto della pronuncia è un conflitto d'attribuzione sollevato dal Governo nei confronti di una “lettera di intenti” sottoscritta dalla Regione Veneto con il Ministero per il commercio internazionale della Repubblica Argentina: la richiesta di annullamento dell'atto si basava, appunto, sulla mancanza del preventivo assenso governativo e sulla conseguente violazione del principio di leale collaborazione, nonché sulla violazione della competenza statale in materia di politica estera. Essendo stato il ricorso proposto prima della L. C. n. 3/2001, la Corte ha ritenuto di doverlo scrutinare alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti prima della riforma costituzionale; tuttavia, le conclusioni di principio cui giunge la sentenza si basano su principi fondamentali che certamente sopravvivono anche nell'assetto attuale.

Lo Stato, infatti, deve essere messo in condizione di poter sempre valutare la compatibilità delle relazioni internazionali delle Regioni con i propri indirizzi di politica estera, al fine di garantirne la continuità e la non-contraddittorietà. Occorre, peraltro, evitare che gli indirizzi statali si traducano in limiti sostanziali al potere estero delle Regioni; ciò che avverrebbe allorché si vincolasse la loro politica estera ad un obbligo di conformità – anziché di mera compatibilità – nei riguardi della volontà politica del Governo<sup>140</sup>. Pertanto, l'eventuale opposizione alla conclusione di accordi e intese regionali dovrebbe non soltanto essere adeguatamente motivata, al fine di evitare rifiuti discrezionali, ma altresì essere vincolata all'esito negativo di una verifica sul rispetto dei soli limiti stabiliti in maniera generale ed astratta con legge statale ordinaria (e quindi con il coinvolgimento dell'organo parlamentare)<sup>141</sup>.

Per quanto riguarda la stipulazione di intese con enti territoriali esteri, l'art. 6, comma 2, della legge La Loggia richiede una *preventiva comunicazione* sia al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia al Ministero degli Affari Esteri, «i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni». Per tali “*criteri e osservazioni*” valgono le precisazioni operate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2004<sup>142</sup>: essi sono legittimi nei limiti in cui non si traducano in direttive vincolanti “in positivo” la volontà regionale.

---

<sup>140</sup> Si veda, M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 36: «la politica estera statale (intesa come indirizzo politico concretamente perseguito da un determinato Governo in questo settore) non si configura come un limite al potere estero regionale». V., altresì, R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, p. 1333: se l'osservanza degli obblighi internazionali è un vincolo di primo grado, che si applica tanto allo Stato quanto alle Regioni, «quello della coerenza dell'attività internazionale della Regione con la politica estera dello Stato è invece un vincolo di secondo grado, implicito nel sistema per ragioni di coerenza interna [...], ma che, come tale, deve avere carattere di eccezionalità, non legato a valutazioni di mera opportunità politica, bensì al rischio reale di un pregiudizio per l'interesse superiore dello Stato che, escluso come limite d'ordine generale, permane di certo per quanto attiene alla gestione della politica estera».

<sup>141</sup> M. OLIVETTI, *op. ult. cit.* p. 37: «il rispetto delle “forme” previste dalla legge statale [...] non sembra potersi spingere sino a trasformare il potere regionale in un mero potere di codecisione, soggetto all'assenso governativo volta per volta. I casi nei quali la conclusione di un accordo o di una intesa è possibile dovrebbero essere individuati dallo Stato con previa norma (se possibile legislativa) generale e astratta, e non dal Governo nella singola concreta ipotesi. Inoltre, una soluzione che riservasse unicamente al Governo la valutazione sul punto apparirebbe eccessivamente squilibrata a favore dell'esecutivo statale, mentre sarebbe forse preferibile (alla luce sia della dignità delle Regioni come enti titolari di autonomia politica, sia del principio di equilibrio dei poteri statali) una procedimentalizzazione che coinvolgesse da un lato un organo misto come la conferenza Stato Regioni, e dall'altro le Camere».

<sup>142</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 238/2004 in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pp. 2487 ss. (punto n. 9. del *considerato in diritto*).

Secondo il collaudato meccanismo del *silenzio-assenso*, decorsi senza alcun rilievo i termini previsti, la regione potrà sottoscrivere l'intesa. Questa disciplina, dettata per ciascuna categoria di intese, risulta paradossalmente più rigida di quella precedente, poiché il D.P.R. 31 marzo 1994 esentava molta parte delle attività di mero rilievo internazionale da qualsiasi formalità procedimentale ulteriore rispetto alla mera comunicazione al Governo<sup>143</sup>. Inoltre, occorre ricordare che, non essendo le intese “*di mero rilievo internazionale*” idonee a far sorgere obblighi internazionali in senso stretto, la relativa procedura dovrebbe rientrare nell'ambito della legislazione concorrente e pertanto le restrittive norme di dettaglio poste dal legislatore statale violerebbero il riparto di competenze costituzionalmente stabilito.

La legge La Loggia ha poi imposto limitazioni procedurali ancor più circostanziate in ordine agli accordi delle Regioni con Stati esteri, in considerazione della loro idoneità ad impegnare in qualsiasi caso la responsabilità internazionale della Repubblica.

L'art. 6, comma 3, richiede anzitutto una *tempestiva comunicazione* delle trattative sia al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia al Ministero degli affari esteri, i quali ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti per materia.

L'obbligo di comunicazione è strumentale al potere, attribuito allo stesso Ministero degli affari esteri, di indicare “*principi e criteri*” da seguire nella negoziazione dell'accordo, nonché eventualmente di coinvolgere – previa intesa con la regione – rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari esteri.

Valgono anche qui le stesse precisazioni operate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2004. Una volta definito il testo dell'accordo, prima di sottoscriverlo, la regione «comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo [...], conferisce i pieni

---

<sup>143</sup> Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni, op., cit.*, p. 172. In realtà, l'Autore sostiene che «molta parte delle attività di mero rilievo internazionale (visite di studio, scambi, ecc.) era sottratta al regime della previa comunicazione al Governo»; tuttavia, quantunque l'atto di indirizzo e coordinamento non richiedesse alcuna formalità, la previa comunicazione doveva ritenersi implicita nel principio di leale collaborazione. Invero, la serie di attività cui si riferisce l'Autore era, piuttosto, esentata dal previo assenso governativo, che per le altre attività di mero rilievo internazionale (nonché per le attività promozionali all'estero) operava secondo il consueto schema del silenzio-assenso.

poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati».

La Corte costituzionale ha evidenziato che si tratta, in sostanza, di un mero «adempimento formale vincolato in relazione all'esito della predetta verifica», escludendo in tal modo ogni possibile discrezionalità nella valutazione governativa<sup>144</sup>. Maggiormente corretta pare, invece, la scelta del legislatore di non occuparsi delle procedure endo-regionali attinenti all'atto della sottoscrizione di accordi e intese: la relativa disciplina e l'attribuzione dei poteri di firma sono lasciate agli ordinamenti delle singole Regioni, le quali potranno provvedervi con norme statutarie ovvero legislative<sup>145</sup>.

Sembra quindi potersi ricavare dall'art. 117, comma 9, Cost., che il mancato rispetto della procedura imposta con legge statale per la stipulazione, impedisca alla regione di esercitare validamente la propria "legittimazione internazionale" e, quindi, di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato (inteso come Stato-ordinamento)<sup>146</sup>. Infatti, il potere estero che la Costituzione riconosce agli enti regionali deve sempre conciliarsi con le esigenze dell'unità nazionale, cui dovrebbero essere strumentali i limiti di forma stabiliti dalla stessa legge statale.

L'art. 6, comma 3, si chiude, pertanto, sancendo che «gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli».

---

<sup>144</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 238/2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pp. 2487 ss. (punto n. 9. del *considerato in diritto*)

<sup>145</sup> Cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale - Problemi fondamentali*, Torino, 2005, p. 688. V., altresì, Corte cost., sent. n. 242/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, pp. 2054 ss.: il Governo, con ricorso depositato prima dell'approvazione della legge "La Loggia", lamentava la violazione dei commi 2, lett. a), e 9 dell'art. 117 Cost. da parte di una norma legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia che attribuiva alla persona del Presidente della Regione stessa il potere di sottoscrivere intese con taluni Stati confinanti. La Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità, rilevando che la legge statale «nulla dispone in ordine alle competenze interne agli ordinamenti delle singole Regioni per la stipula di tali accordi». Il comma 4 dell'art. 6, L. n. 131/2003, stabilisce, peraltro, che «agli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano è data pubblicità in base alla legislazione vigente». V., in proposito, E. CRIVELLI, *op. cit.*, p. 156.

<sup>146</sup> Nell'ipotesi in cui un trattato sia stipulato da un organo dello Stato privo di legittimazione, si applica l'art. 46, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: «il fatto che il consenso di uno Stato a vincolarsi ad un trattato sia stato espresso in violazione di una disposizione del suo diritto interno riguardante la competenza a concludere trattati non può essere invocato dallo Stato in questione come viziante il suo consenso, a meno che questa violazione non sia stata manifesta e non riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale». V., in proposito, A. M. E. TANZI, *op. cit.*, pp. 143 ss. Le norme concernenti la "procedura normativa" per l'assunzione di obblighi internazionali da parte di enti locali rivestono, senza dubbio, un'importanza fondamentale per il diritto interno di uno Stato.



Ciò malgrado, si è sostenuto in dottrina che la previsione di un simile esito «presuppone che la regione agisca non in nome proprio, bensì quale rappresentante, munito di delega, dello Stato, che rimarrebbe così l'unico titolare del *treaty-making power*»<sup>147</sup>. Invero, i limiti procedurali alla stipulazione di accordi internazionali sembrano stabiliti in maniera talmente unilaterale a favore delle esigenze statali, da impedire alle Regioni di attuare concretamente i propri indirizzi di politica estera.

In sostanza, ogni progetto di accordo che non si conformi pienamente alla politica estera dello Stato sarebbe senz'altro destinato a sfociare in una sanzione di nullità; ma in questo modo l'autonomia politica delle Regioni risulta fortemente compromessa<sup>148</sup>. Neppure le precisazioni offerte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2004, sembrano essere risolutive su questo punto: anche considerando gli indirizzi statali come mero limite “esterno” alla potestà stipulativa delle Regioni, e dunque esigendo soltanto la compatibilità con essi – anziché la piena conformità – dei relativi accordi internazionali, la disciplina dettata dalla legge *La Loggia* non appare comunque in grado di assicurare una vera e propria *concertazione bilaterale*<sup>149</sup>.

Eppure, già con la sentenza n. 204/1993, la Corte era giunta alla conclusione che, il principio di leale collaborazione impone obblighi positivi non solo in capo alle Regioni, ma altresì in capo allo Stato, configurando dunque la *procedura collaborativa* fra i due livelli di governo, come necessaria sede di contemperamento fra i diversi interessi in gioco<sup>150</sup>. Queste considerazioni debbono valere, *a fortiori*,

---

<sup>147</sup> Si veda, R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, p. 1334. V., altresì, P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 566: «l'impressione generale che si ricava dalla lettura della disposizione richiamata è che si sia pensato al potere estero delle Regioni come ad un'attività svolta in definitiva in nome e per conto dello Stato (di cui si dà per scontata la perdurante competenza a stipulare trattati internazionali nelle materie di competenza regionale) quasi che la Regione operasse in veste di mero terminale degli organi centrali del medesimo con un margine di discrezionalità ben altrimenti limitato dalla sola politica estera».

<sup>148</sup> Così, P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 567: «il principio di leale collaborazione risulta applicato a senso unico, traducendosi in una serie di vincoli procedurali e sostanziali nei confronti della sola Regione. Nessun accenno si rinviene, infatti, a regole che assicurino la partecipazione di quest'ultima alla definizione del contenuto dei trattati conclusi dallo Stato in materia di competenza regionale; il che marca la più significativa differenza con la disciplina prevista [...], invece, con riferimento all'assunzione di obblighi comunitari».

<sup>149</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 238/2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pp. 2487 ss. (punto n. 9 del *considerato in diritto*).

<sup>150</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 204/1993, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, pp. 1457 ss. (punto n. 8 del *considerato in diritto*).

anche nell'odierno sistema costituzionale "policentrico", ispirato al principio di sussidiarietà delle attribuzioni <sup>151</sup>.

Affinché possa realmente parlarsi di una "procedura collaborativa", i limiti di ordine formale all'estrinsecazione del potere estero regionale dovrebbero essere riconfigurati alla stregua di *procedimenti "integrati"*, nei quali lo Stato e le Regioni possano partecipare *simultaneamente e dialetticamente* alla ricerca di soluzioni mediate per la composizione dei contrapposti interessi <sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> L'art. 117 Cost. non individua le modalità e le sedi della contrattazione fra Stato e Regioni, ma la presuppone, rimandandone la disciplina alla legislazione statale. V., in tal senso, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2001: «con il nuovo Titolo V, cessata la supremazia dello Stato come tutore "preventivo" dell'unità dell'ordinamento giuridico (mentre gli è rimasto per ciò il solo strumento dell'intervento sostitutivo, anch'esso vincolato ai canoni della sussidiarietà e, soprattutto, della leale collaborazione), l'intera strumentazione della sussidiarietà e, nel suo ambito, della tutela dell'interesse nazionale e delle esigenze di coordinamento è demandata alla cooperazione tra i diversi livelli di governo. Spetta alla loro contrattazione individuare le misure necessarie. È vero, il nuovo Titolo V non individua le sedi della contrattazione, ma ciò può significare soltanto che essa non ha (ancora) regole precostituite, non anche che può non esserci. La collaborazione deve esserci e deve essere leale».

<sup>152</sup> Così, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 20: «l'indicazione che, sia pure implicitamente, ne viene dalla Costituzione "novellata" è nel senso di rivedere da cima a fondo talune procedure (qui, nelle loro proiezioni di diritto esterno), sostituendole con procedimenti "integrati", in seno ai quali un ruolo centrale indefettibile sia comunque esercitato dalle assemblee rappresentative. La logica della unità per atti, insomma, va corretta attingendo alle risorse (fin qui rimaste storicamente compresse e non sfruttate come si conviene, con grave pregiudizio degli equilibri istituzionali) offerte dal sistema di unità per procedimenti "integrati" e per sedi "miste", sul quale [...] la legge costituzionale di riforma mostra di voler fare particolare affidamento». V., altresì, L. BEDINI, *Ordine pubblico e leale collaborazione nel rapporto tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, p. 1668: la *ratio* del principio di leale collaborazione «sta nel consentire il confronto tra le opzioni politiche statali e regionali su questioni che inevitabilmente coinvolgano il livello locale e quello nazionale; le sue forme di esercizio e di attuazione vanno individuate in modi e in strumenti di comunicazione e di interazione politiche quali, ad esempio: contatti, collaborazioni propositive e istruttorie, raggiungimento informale di intese, programmazioni congiunte».