

Conclusioni

A conclusione di questo studio è opportuno svolgere alcune brevi considerazioni di ordine generale sul tema trattato, al fine di trarre qualche spunto di riflessione sui futuri sviluppi della materia. Le vicende che hanno visto coinvolte le autonomie territoriali da un lato e lo Stato e l'Unione europea dall'altro, come delineato dall'indagine svolta, hanno per così dire risposto al “paradigma europeo” che tiene conto della natura stessa dell'Unione. Seppure dopo cinque revisioni dei Trattati istitutivi, in materia di enti substatuali si sono avuti diversi successi e notevoli acquisizioni, tuttavia ci sembra di dover rimanere cauti e non poter avanzare molto più in là. E con ciò vogliamo riferirci a due questioni primariamente.

In primo luogo all'estrema varietà e differenziazione che coinvolge le autonomie territoriali europee. In secondo luogo, dare una più avanzata risposta – in particolare attinente la richiesta di assegnare alle autonomie una soggettività europea paragonabile a quella degli Stati membri – avrebbe implicato “fuoriuscire” da quel paradigma e principio che impone la sovranità statale, arrivando a concepire l'Unione stessa quale essa non è, ossia una federazione di Stati.

La riforma europea è apparsa dunque incerta sul piano delle reali attribuzioni spettanti agli enti substatuali; anche con il Trattato di Lisbona sebbene da un lato si siano realizzati obiettivi perseguiti da anni (si pensi ad es. al maggior potenziamento del Comitato delle Regioni e ad una maggiore capacità regionale di ricorso al giudice europeo), dall'altro si è persa l'occasione di arrivare a qualificare l'ente intermedio, ad es. la regione, attraverso una definizione, o meglio un vocabolo, che fosse “uniforme”. Operazione questa, poco realizzabile, a meno di non imporla “dall'alto” attraverso il diritto europeo.

Un minimo di cautela è però opportuno mantenerla, se non altro perché la giurisprudenza europea si è particolarmente evoluta sul tema.

Il giudice europeo, pur confermando la sostanziale indifferenza al sistema di ripartizione interna delle competenze legislative, ha più volte posto attenzione al ruolo e alla presenza degli enti di autonomia territoriale, arrivando a fornir loro adeguata tutela costituzionale in caso di norme europee configgenti col riparto delle attribuzioni previste dalla Costituzione statale. Inoltre è fuori ombra di dubbio che il Trattato di Lisbona abbia tuttavia segnato un passo in avanti del regionalismo europeo, ricomprendendo a pieno titolo il livello substatale tra gli enti di governo che partecipano all'attuazione degli obiettivi dell'Unione. Non solo, ma l'accresciuta attenzione alla dimensione regionale soprattutto per quel che concerne alcune politiche europee (coesione, agricoltura, trasporti, *et all.*) ha fatto sì che laddove gli enti substatali fossero dotati di competenze legislative potessero partecipare in maniera autonoma al processo d'integrazione europea senza temere che sul piano nazionale tali azioni potessero essere contestate dallo Stato, grazie alla "protezione" e garanzia offerta dal diritto primario europeo.

Questo ha avuto il preciso significato di dotare di "nuove vesti" le autonomie territoriali, che, per interpretare al meglio il nuovo ruolo di attore europeo ed internazionale, hanno dovuto necessariamente riorganizzare strutture e procedure da tempo consolidate: ma il tutto in assenza, invero, di un processo teso a sviluppare un quadro di azione unitario da parte delle stesse. Gli Stati nazionali, dal canto loro, hanno mostrato solamente in pochi casi di comprendere appieno il valore aggiunto che le autonomie territoriali potessero fornire alla politica estera.

Con riferimento ad es., all'ordinamento costituzionale italiano, Stato e Regioni sembrano non aver ancora colto le innovazioni introdotte dall'evoluzione del potere estero negli ultimi due decenni. Come a dire, scarsa propensione nel far convergere gli interessi reciproci al fine di permettere una reale partecipazione regionale nella determinazione delle scelte statali in ambito estero. Le Regioni invero devono potere esser messe in grado di co-determinare fortemente la politica estera statale in senso stretto. L'unica soluzione appare essere quella di incardinare quest'ultime nell'attività parlamentare, attraverso una seconda camera regionale: essa sarà efficiente e funzionale se e solo se, gli esecutivi regionali verranno effettivamente

coinvolti nella fase partecipativa, come dimostra la buona riuscita del modello del *Bundesrat* tedesco, che fa da contraltare ad un'assoluta emarginazione delle seconde camere più o meno regionali in Austria, Belgio e Spagna.

Se lo Stato vuole rimanere il referente primario dell'attività esteriore delle proprie articolazioni territoriali, deve per forza coinvolgerle, tanto per via collaborativa che partecipativa. E le autonomie territoriali dal canto loro, dovranno scegliere se insistere sulla rivendicazione di singoli settori in cui poter autonomamente esercitare un proprio potere estero (e quindi una propria politica estera), o se voler influire dove le scelte contano davvero, cioè a livello centrale.

Molto probabilmente questa scelta si fonda anche su una concezione dello Stato composto, sul valore e l'importanza dell'unità come strumento di autonomia che dal punto di vista dell'ordinamento italiano contrasta con la visione individualistica caratterizzante tuttora il nostro sistema regionale. Per cui le Regioni (almeno quelle autonomisticamente più avanzate) preferiscono ottenere dalla Corte costituzionale il riconoscimento di una propria spettanza ad agire internazionalmente piuttosto che puntare ad esser parte (assieme alle altre Regioni e allo Stato) di decisioni ben più importanti.

In una prospettiva più generale possiamo affermare che la politica estera regionale deve poter dare il proprio contributo non solo nel momento di attuazione delle grandi linee strategiche definite a livello centrale, ma anche nella fase di sperimentazione di modalità innovative di intervento, ad esempio utilizzando con flessibilità la capacità di mobilitare le risorse presenti sul territorio, come nel caso della cooperazione decentrata.

Diversamente, le autonomie continueranno a faticare nel definire una progettualità comune, mentre il governo centrale cercherà di piegare il loro sistema alle proprie finalità, piuttosto che decidere in maniera concertata obiettivi e progetti.

E quindi ben maggiori sono le "incertezze" che toccano l'ordinamento italiano, che ha conosciuto una prima riforma strutturale proprio sui poteri e funzioni delle proprie articolazioni territoriali. Le disposizioni relative al potere estero regionale infatti, inserite nella riforma del Titolo V della Costituzione, hanno costituito l'occasione per dibattere sulla politica estera, ma soprattutto sugli strumenti per

realizzarla, con indirizzi generali decisi a Roma ma con la partecipazione qualificata, in fase di programmazione ed attuazione, da parte delle Regioni.

Questa prima ridefinizione della ripartizione delle competenze tra Stato e enti territoriali non si è tradotta, tuttavia, in un superamento del concetto di sovranità nazionale. Lo Stato rimane infatti l'unico attore a godere di soggettività internazionale, titolare esclusivo della politica estera e del diritto di concludere trattati internazionali giuridicamente vincolanti. Piuttosto, alla regione vengono finalmente riconosciute la legittimità politica internazionale e la facoltà di intrattenere rapporti con enti omologhi o altri soggetti di paesi esteri.

Tuttavia, la fase successiva di attuazione del nuovo dettato costituzionale non ha recepito le esigenze di maggior coinvolgimento e autonomia espresse dalle autonomie: negli ultimi anni, le Regioni hanno sviluppato una maggiore consapevolezza di quanto siano delicate le relazioni internazionali, palesando al tempo stesso pragmatismo e cautela.

Ciò si è rivelato particolarmente vero nelle aree più a rischio, come nel caso delle attività promosse nei Balcani o in Medio Oriente. Ecco perché, a dispetto delle nuove regole, sembrano maturi i tempi per promuovere un reale coordinamento all'interno del sistema regionale, che sia in grado, da un lato, di valorizzare le diverse esperienze maturate singolarmente, e dall'altro, di agire congiuntamente per influenzare l'agenda e l'azione italiana in campo internazionale. E' necessario però, che l'amministrazione centrale prosegua il cammino timidamente avviato.

La tradizionale gestione della politica estera (c.d. *government*) va oggi integrata con l'abilità di governare il sistema di relazioni poste in essere dai diversi soggetti con proiezione internazionale (c.d. *governance*), a partire proprio dagli enti regionali e locali.

Ma a nostro avviso, sarà proprio dal modo in cui verranno gestiti questi rapporti, che si misurerà nel futuro prossimo la capacità del governo di sostenere al meglio il nostro *sistema Paese*. Non solo, ma anche la maggiore consapevolezza del ruolo che l'ente intermedio può svolgere per contribuire a realizzare gli obiettivi europei, potrà costituire strumento di riscatto e dunque cogliere il profondo significato di una maggiore proiezione regionale in Europa in termini di sviluppo economico e sociale.

Nella stessa direzione, una maggiore attenzione della normativa europea alle tutele costituzionali delle autonomie territoriali, non può che andare nell'interesse dell'intero Paese, non da ultimo anche in termini di maggiore democraticità e prossimità al cittadino.

Pertanto, il significato profondo della disciplina del potere estero regionale va ricercato nella procedura collaborativa tra Stato e Regioni, procedura nella quale la il giudice costituzionale è necessariamente l'arbitro e il conflitto d'attribuzione il campo di gioco.

La natura procedurale della proiezione esteriore consente di parlare di un unico potere estero, ripartito tra Stato ed enti regionali; questi ultimi sono titolari del potere estero regionale, ossia non svolto con strumenti di diritto internazionale, mentre lo Stato è titolare, oltre che del proprio potere estero, di un diritto di informazione e di blocco delle attività regionali, salvo l'obbligo di motivazione e la giustiziabilità del conflitto da parte del giudice costituzionale.

La proiezione internazionale delle Regioni, però, difficilmente potrà limitarsi, in un futuro segnato da una sempre maggiore interconnessione tra i livelli territoriali e dall'avanzare dei processi di globalizzazione, alle sole attività «promozionali» o «di mero rilievo internazionale», ma dovrà interessare sempre più anche settori riservati allo Stato o comunque riguardanti ambiti di più ampio respiro (ad es. problemi dell'ambiente, del traffico, della pianificazione territoriale ed altri).

In questo quadro allora è pensabile solo un'azione congiunta, collaborativa tra l'uno e l'altro attore, pena l'esclusione del livello regionale dalla partecipazione a questo genere di decisioni; un'esclusione che, dati i margini di sviluppo che la materia ancora consente e la rapidità con cui il settore del potere estero si è sviluppato in questi anni, si configurerebbe piuttosto come «autoesclusione» delle entità substatali.