



**IL POTERE ESTERO DELLE REGIONI NEL NUOVO TITOLO V
DELLA COSTITUZIONE. IMPOSTAZIONI TEORICHE E PROBLEMI
ATTUATIVI
(PRIMA PARTE)***

di

Ornella Spataro

(Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Palermo)

5 dicembre 2007

Sommario: 1. Regioni e potere estero nel testo costituzionale novellato. La riemersione di un dibattito centrale nella configurazione del nuovo regionalismo. - 2. Le Regioni e la fase discendente dei trattati: obblighi internazionali ed esecuzione degli accordi nei commi 1 e 5 dell'art. 117 Cost.. - 2.1. Segue. Obblighi internazionali ed esecuzione degli accordi secondo le disposizioni attuative contenute nella legge n. 131 del 2003. 3. Potere estero e competenze interne delle Regioni: l'ambito materiale di riferimento e gli aspetti problematici derivanti dalla connessione tra il potere estero e il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni. - 4. Il comma 9 dell'art. 117 Cost.: un vero *treaty making power* regionale? - 4.1. Segue. Gli accordi delle Regioni secondo le disposizioni attuative contenute nella legge n. 131 del 2003. - 4.2. Le intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

1. Regioni e potere estero nel testo costituzionale novellato. La riemersione di un dibattito centrale nella configurazione del nuovo regionalismo.

Nel procedere ad un esame analitico delle disposizioni contenute nell'art. 117 Cost., volte a delineare il ruolo delle Regioni sul piano internazionale, non si può fare a meno di considerare come, fin dal varo della legge costituzionale n. 3 del 2001 che le ha introdotte, esse abbiano catalizzato un vivace dibattito dottrinale, polarizzando l'attenzione degli studiosi

* Il presente lavoro, frutto di una più ampia riflessione sul potere estero delle Regioni, si compone di due parti, la seconda delle quali verrà pubblicata sul numero 24 del 19 dicembre 2007 di questa Rivista.

su tematiche che, per quanto concerne soprattutto il potere estero, sembravano invero aver ricevuto una sistemazione pressoché definitiva nella giurisprudenza costituzionale, salve le esigenze di razionalizzazione e di coordinamento con la legislazione pregressa, poste dalla legge n. 59 del 1997¹.

La revisione costituzionale, ha, forse insperatamente, riaperto delle questioni che parevano, invero, sopite, in quanto irrimediabilmente sovrastate da un impianto giurisprudenziale e normativo, che, nonostante la concessione di qualche spazio di manovra, conquistato dalle Regioni sul campo dell'inveramento storico della loro autonomia, ricostruiva comunque il potere estero come potere imputabile, in blocco, allo Stato.

La dottrina e la giurisprudenza costituzionale, confortate da sporadici interventi normativi, avevano proceduto, invero, alla sistematizzazione di un complesso di attribuzioni sottese al ruolo costituzionale delle Regioni quali enti dotati di autonomia politica; poiché il fondamento costituzionale di tale potere veniva ricondotto all'art. 5 Cost., le sue manifestazioni erano state intese e costruite partendo dalla chiave di lettura che di tale principio veniva proposta; ne era risultata, in nome delle ragioni dell'unità, una rigorosa procedimentalizzazione delle attività esterne delle Regioni, assoggettate, in ogni caso, al controllo statale, tanto più pervasivo quanto più elevato era il tasso di politicità sotteso alle singole iniziative.

Quindi, l'evoluzione pretoria e legislativa aveva spostato i termini del problema: accantonate le disquisizioni teoriche sulla possibilità per le Regioni di trascendere dai limiti territoriali nell'esercizio delle proprie competenze, la questione centrale era divenuta quella concernente la scansione dei moduli procedimentali attraverso cui Regioni e Governo avrebbero dovuto collaborare lealmente, in vista di finalità che, però, apparivano preorientate a tutelare il ruolo estero dello Stato.

A ben vedere, dunque, le Regioni non avevano ottenuto il riconoscimento di un loro potere estero; si era consolidata, tutt'al più, la convinzione, indotta dalle dinamiche effettuali, che l'esercizio delle attribuzioni regionali potesse avere delle implicazioni esterne. Ciò, lungi dal giustificare la titolarità autonoma in capo alle Regioni di una capacità estera, si risolveva nella predisposizione di appositi moduli procedimentali, idonei ad evitare che l'esercizio delle competenze regionali negli ambiti ad esse costituzionalmente riservati sfociasse in indebiti sconfinamenti nel terreno della conduzione delle relazioni con l'estero. Di qui l'impossibilità per le Regioni di concludere trattati internazionali, e, dal punto di vista procedurale,

¹ Per maggiori approfondimenti al riguardo, sia consentito rinviare al nostro *Il potere estero delle Regioni*, in corso di pubblicazione.

l'assoggettamento di tutte le iniziative estere delle Regioni al controllo governativo. Accadeva così che le implicazioni esterne legittimavano, in ogni caso, un intervento statale sull'esercizio delle attribuzioni regionali nelle materie ad esse costituzionalmente riconosciute.

Dunque, non era solo il difetto di un quadro normativo dotato di chiarezza e completezza, ad esporre la materia alle incertezze e alle tortuosità connaturate ad un assetto costruito sugli esiti, pur sempre mutevoli, della giurisprudenza: il vero problema si annidava nel presupposto teorico di partenza, cioè nell'impostazione delle attività esterne delle Regioni come esercizio di potestà ad esse consentite in via di fatto, ma pur sempre, quanto alla sostanza, derogatorie rispetto alla totalità della competenza estera statale.

Il complesso delle norme ora delineato dall'art. 117 Cost. ha, invece, rivitalizzato la questione; seppure in dottrina non siano mancati commenti che vi hanno individuato una mera razionalizzazione dell'assetto preesistente in tema di potere estero², mentre, in senso completamente opposto, altre letture si sono, invece, maggiormente soffermate sulla portata innovativa dell'art. 117 comma 9, che introdurrebbe una sorta di *treaty making power* regionale³, ciò che emerge è una nuova focalizzazione del tema relativo alla collocazione delle Regioni nell'ordinamento comunitario e internazionale.

Il testo costituzionale novellato, in sostanza, investe le Regioni di una potestà che, a prescindere dai limiti che vi si vogliono attribuire, appare configurata come potestà propria delle comunità territoriali costitutive della Repubblica, con tutte le conseguenze che ne derivano, e che influenzano, a cascata, l'esercizio di tutte le altre funzioni.

Pare sintomatico di ciò l'uso, ormai generalizzato in dottrina, della locuzione <<potere estero>>, come espressione idonea a denotare l'insieme delle disposizioni costituzionali che, in maniera più o meno diretta, incidono sulla dimensione internazionale delle Regioni, secondo una scelta di campo comprensiva di tutte le ricadute ordinamentali interne che

² In tal senso A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 228 e ss., A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 913 e ss.; T. Groppi, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 134; F. Palermo, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 709 e ss.

³ In tal senso P. Bilancia, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in www.federalismi.it; R. Cafari Panico, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1325 e ss.; E. Cannizzaro, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 e ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, p. 117 e ss.; P. Caretti, *Potere estero e <<ruolo comunitario>> delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 562 e ss.; F. Pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano fra <<prove tecniche di governance>> e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in Piraino A. (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002, p. 82 e ss.; L. S. Rossi, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it; A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico - ricostruttivo)*, in *Diritto e società*, 2003, p. 1 e ss.

possono discendere dall'attività esterna dello Stato o delle Regioni, refluendo variamente sugli assetti istituzionali e normativi.

Così, lo studio del potere estero regionale non può essere limitato ai soli risvolti di significato del comma 9 dell'art. 117 Cost., ma impone una lettura sistematica che tenga conto delle altre disposizioni contenute nei commi precedenti dello stesso articolo e che, in qualche modo, paiono idonee a delineare, se non a chiarire, i contorni del problema.

Ciò, del resto, appare perfettamente in linea con la precedente evoluzione, quando il problema delle potestà estere si poneva, più che altro, in controluce, cioè sotto il profilo del bilanciamento delle attribuzioni interne delle Regioni con un assetto di conduzione della politica estera statale che, muovendosi su prospettive totalizzanti, rischiava di menomarle oltre misura.

Sotto tale aspetto pare meritevole di apprezzamento la scelta del legislatore del 2001 di radicare costituzionalmente alcuni principi di fondo, che sanciscono la titolarità delle competenze regionali anche nella fase discendente dei trattati, che assoggettano le fonti regionali direttamente ai vincoli internazionalistici, senza alcuna intermediazione statale, e che vincolano l'esercizio del potere sostitutivo ai canoni di sussidiarietà e leale collaborazione.

Senonché accade che attorno alla disciplina di dette potestà estere, anche, per altro verso, per il loro sfilacciarsi nella trama costituzionale che abbraccia a tutto campo gli ambiti dell'attività regionale, si addensano i grumi di alcune delle questioni interpretative più controverse tra quelle poste dalla novella del 2001. Se a ciò si aggiungono altri fattori, quali le incertezze terminologiche e definitorie che contrassegnano le formulazioni adoperate, e, non ultimo, il retaggio pesante delle ricostruzioni che erano invalse in precedenza, e che, con una certa vischiosità, aleggiano ancora nelle trattazioni della materia considerata, se ne ha la misura delle difficoltà che si incontrano nel tentativo di fornire una ricostruzione convincente del nuovo assetto costituzionale dei rapporti internazionali.

Dunque, ambiguità dispositive ed incertezze lessicali si riverberano sul piano teorico-ricostruttivo; la stessa collocazione delle disposizioni sui rapporti esterni delle Regioni nel contesto dell'art. 117 Cost., dedicato prevalentemente alle fonti, finisce con il proiettare sui tentativi di configurazione del potere estero tutte le aporie interpretative derivanti dall'intreccio delle competenze interne.

Ed invero, sono molteplici le questioni che emergono dalle nuove formulazioni normative.

Queste vanno, anzitutto coordinate con le altre disposizioni costituzionali relative ai rapporti internazionali, cioè con gli artt. 10, 11, 80 e 87 della Costituzione: sono tutte da indagare, infatti, le conseguenze che potranno derivare, a tale riguardo, dal primo comma dell'art. 117 Cost.; di quest'ultima disposizione occorre, inoltre, specificare la portata, anche per verificare se gli obblighi internazionali che si pongono come limite alla potestà legislativa statale e regionale possano derivare dagli accordi conclusi dalle Regioni.

Se, poi, in linea generale non è ben chiaro il tipo di relazione che debba tracciarsi tra il nuovo testo costituzionale e la tipologia delle attività in cui il potere estero regionale veniva già precedentemente declinato, non minori difficoltà presenta la definizione dei reciproci ruoli dello Stato e delle Regioni in tale materia: il testo costituzionale non chiarisce se e in che misura lo Stato possa esercitare il proprio potere estero anche nelle materie di competenza regionale. Ed infatti, l'inversione dei rapporti di competenza operata dall'art. 117 Cost. potrebbe indurre a ritenere che si debba procedere all'individuazione di limiti della politica estera dello Stato, onde assicurare che alle Regioni residuino effettivamente dei margini concreti per l'esercizio delle nuove attribuzioni costituzionali⁴.

Dubbi di non minore portata derivano dall'inclusione tra le materie poste ad oggetto della potestà legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., dei <<rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni>>, nonché del <<commercio con l'estero>>, laddove secondo il testo del successivo nono comma <<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 da leggi dello Stato>>, ponendo questioni di inquadramento sistematico del rapporto tra l'ambito della competenza regionale e la riserva alla legge statale, che ad una prima lettura sembrerebbero sovrapporsi.

D'altronde, occorre specificare le modalità applicative dell'art. 117, comma 5, che attribuisce alle Regioni la competenza a dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali, che, secondo l'opinione prevalente, devono intendersi con riferimento agli accordi stipulati dallo Stato, altrimenti la previsione espressa sarebbe superflua, essendo scontato il riconoscimento, all'ente che conclude un accordo, della correlativa capacità di darvi attuazione.

⁴ E' stato sottolineato, in dottrina, il fatto che, a ben vedere, l'art. 117 Cost. inverte il criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni con riguardo al potere estero: laddove le funzioni interne sono articolate in modo che la competenza regionale rappresenta la regola, mentre, quella dello Stato, l'eccezione, nella materia considerata, al contrario, l'attività internazionale delle Regioni sembrerebbe assumere carattere negativo-residuale, estendendosi a tutti i casi non inquadrabili nelle previsioni costituzionali espresse. Così A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e "potere estero"*, cit., p. 8.

A ciò deve aggiungersi che il varo, con la legge n. 131 del 2003, delle disposizioni attuative non ha fornito elementi nettamente chiarificatori, contribuendo, semmai, ad alimentare alcuni interrogativi già precedentemente posti.

Accade, infatti, che, in un momento storico in cui le Regioni hanno intravisto la possibilità di un cambiamento qualitativo della loro entità politica, e i Presidenti-governatori acquisiscono tutte le plusvalenze che derivano dalla nuova configurazione dell'ente Regione rispetto allo Stato, da un lato, e, dall'altro, dalla nuova strutturazione dei rapporti di potere sottesi alla forma di governo regionale, la legge attuativa sembra porre un freno al combinato effetto di simili ambizioni⁵.

Il timore, forse, per l'impatto fortemente innovativo del potere estero regionale, ha dunque indotto il legislatore statale a dettare disposizioni limitative delle sue potenzialità.

Certo, dubbi non vi possono essere circa il fatto che l'esercizio del potere estero delle Regioni, pur consentendo a queste ultime l'assunzione di obblighi internazionali a titolo proprio, debba essere circondato da precisi limiti di ordine giuridico e politico, idonei a fare sì che l'attività autonoma delle comunità territoriali sia sempre coordinata con quella statale, assieme alla quale deve concorrere a formare la volontà internazionale della Repubblica.

Dunque, dall'esatta configurazione di detti limiti dipende la soluzione delle questioni teoriche e pratiche relative al potere estero: solo se essi sono attentamente calibrati, infatti, è possibile raggiungere il bilanciamento tra le dinamiche evolutive della forma autonomistica dello Stato e le esigenze funzionali della soggettività internazionale, unitaria, sì, ma senza che l'assetto ordinamentale debba flettersi, disconoscendo gli esiti delle riforme costituzionali.

Nell'attesa che si formi una nuova prassi delle relazioni esterne, resta da vedere quali siano gli esiti interpretativi possibili dalla lettura combinata del disposto costituzionale e delle sue disposizioni applicative, onde cercare di trarne delle valutazioni non solo circa il dilemma della valenza ratificatoria o propositiva che vi si possa attribuire, ma anche sulla possibilità di fondare un assetto equilibrato del complicato intreccio tra competenze interne e competenze esterne nella sedimentazione di un nuovo assetto dei rapporti internazionali.

⁵ Appare sintomatica di queste tendenze la vicenda ricordata da R. Cafari Panico, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, cit. p. 1339, con riferimento all'«attivismo internazionale del Governatore della Lombardia...che, nel corso dei primi mesi del 2002 ha visitato un Paese straniero al mese...ha già programmato molte visite nella sua agenda per i mesi a venire e non ha certamente chiesto autorizzazioni al Governo per intraprendere tali attività». Dinanzi a una simile situazione il Ministero degli esteri avrebbe reagito elaborando una strategia consistente nell'inviare rappresentanti diplomatici statali incaricati di addestrare il personale regionale nella tenuta delle relazioni internazionali, garantendosi, così, una sorta di controllo sulle attività regionali.

2. Le Regioni e la fase discendente dei trattati: obblighi internazionali ed esecuzione degli accordi nei commi 1 e 5 dell'art. 117 Cost.

Fin dalla prima attuazione del decentramento regionale la questione dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale ha attratto l'interesse della dottrina, preoccupata di verificare se, e in che modo, l'istituzione delle Regioni, quali enti dotati di potestà legislativa, potesse aprire nuove prospettive al riguardo⁶.

Rilevantissime, infatti, erano le implicanze che da tale questione derivavano sotto l'aspetto complessivo del rapporto tra il diritto internazionale e l'ordinamento interno, che postulava, per il diritto internazionale convenzionale l'intervento degli organi statali onde attribuirvi valore giuridico interno⁷; a ciò si aggiungevano l'assenza di norme costituzionali espressamente rivolte a disciplinare la competenza ad attuare le norme esterne incidenti sulle materie regionali, la riserva del potere estero, e, dunque, del potere di concludere i trattati internazionali, agli organi dello Stato.

Dopo le intransigenze centraliste dei primi approcci all'argomento, si era col tempo affermata una tesi più articolata, volta a stemperare l'assoluta preclusione di ogni ruolo regionale a tali riguardi, sulla base della considerazione che il limite costituzionale implicito degli obblighi internazionali non poteva intendersi in senso assoluto, ma andava, comunque coordinato con gli altri principi costituzionali fondamentali, tra cui quelli di autonomia e decentramento.

⁶ Cfr., nell'amplissima letteratura, L. Condorelli, *Le Regioni a statuto ordinario e la competenza statale in materia di "rapporti internazionali"*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 236 e ss.; P. Caretti-F. Bassanini, *Autonomie regionali e poteri comunitari*, in *Le Regioni*, 1980, p. 95 e ss.; G. Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983.

⁷ Secondo l'impostazione classica, le norme internazionali pattizie, in quanto geneticamente prodotte da Stati o organizzazioni dotate di personalità internazionale, e finalisticamente orientate a regolare sistemi di diritti e obblighi reciproci tra i medesimi soggetti, sono inidonee all'applicazione negli ordinamenti interni, nazionali, che, invece, trovano negli individui i loro soggetti principali. Di qui la necessità di procedure di adattamento, che, variamente articolate, assicurano la conversione delle norme internazionali pattizie in precetti di diritto interno, valevoli a pieno titolo nei confronti di tutti i soggetti. Se ne ricava che le norme internazionali pattizie fanno il loro ingresso nel nostro ordinamento per il tramite necessario delle relative norme interne di adattamento, che vi danno veste di efficacia, e delle quali assumono il rango nel momento in cui sono immesse nel sistema delle fonti. Com'è noto, l'adattamento alle norme internazionali pattizie avviene o attraverso un procedimento cosiddetto "ordinario", che consiste nell'adozione di norme che determinano direttamente tutte le modifiche ordinamentali imposte dall'adempimento agli obblighi internazionali, o, più spesso, attraverso un procedimento "speciale" di adattamento, per il tramite di un ordine di esecuzione, solitamente contenuto nella medesima legge, che, eventualmente, autorizza la ratifica nei casi di cui all'art. 80 Cost. In proposito cfr., per tutti, A. D'Atena, *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. I, Roma, 1988, *ad vocem*. Non ha avuto seguito, invece, nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale la tesi di R. Quadri, *Corso di diritto internazionale pubblico*, 1968, p. 63 e ss., secondo cui l'art. 10, comma 1, Cost. avrebbe per oggetto anche il principio di diritto internazionale generale *pacta sunt servanda*, e varrebbe, per questa via, a disporre l'adattamento automatico dell'ordinamento interno anche alle norme internazionali pattizie.

Il dibattito che ne era derivato scandiva, poi, un duplice ordine di problemi: quello della conformità della legge regionale al limite sotteso all'osservanza degli obblighi internazionali, e quello dell'attribuzione allo Stato, anziché alle Regioni, delle competenze funzionali all'adempimento dei detti obblighi, anche nelle materie affidate alla sfera dell'autonomia regionale secondo la tipizzazione dell'art. 117 Cost. nella sua versione originaria.

Ne era derivata, quanto al primo punto, la configurazione del limite degli obblighi internazionali come limite, ancorché previsto nei soli Statuti speciali (tranne quello siciliano)⁸, generalmente valevole nei confronti di tutte le Regioni, nonostante il difetto di una previsione costituzionale esplicita, in quanto immanente al sistema stesso dell'autonomia regionale⁹.

Da queste premesse derivava poi, di necessità, l'attribuzione al legislatore statale della competenza ad emanare le norme di esecuzione degli accordi internazionali vertenti sulle materie regionali; la potestà legislativa regionale, infatti, non poteva assolutamente interferire sull'adattamento ai trattati, quale attività statale strettamente connessa alla conduzione unitaria della politica estera.

Si poneva, inoltre, la necessità di evitare che l'eventuale inerzia delle Regione nell'adempimento agli obblighi internazionali producesse inaccettabili ricadute sul piano della responsabilità internazionale dello Stato.

⁸ Il limite suddetto è previsto, in particolare, dall'art. 3 dello Statuto della Sardegna; dagli artt. 4 e 8 dello Statuto del Trentino Alto Adige; dall'art. 2 dello Statuto della Val D'Aosta; dall'art. 4 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia. Tali previsioni statutarie fornivano alla dottrina un argomento, che andava ad aggiungersi al principio di supremazia dell'interesse statale all'adempimento degli impegni assunti nei confronti di altri Stati, per suffragare la valenza del limite degli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa regionale. Cfr., al riguardo, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Padova, 1976, p. 941, il quale, in riferimento alle succitate disposizioni contenute negli statuti speciali, afferma che «se (tali norme) non avessero voluto consentire alle leggi ordinarie esecutive dei trattati di operare direttamente una restrizione all'esercizio delle competenze della Regione, sarebbero state del tutto inutili».

⁹ In tal senso si era espressa, infatti, la Corte costituzionale, in due sentenze che hanno segnato la prima, storica, tappa del dibattito in esame: la sentenza n. 46 del 1963 fu pronunciata a seguito dell'impugnazione di una legge regionale siciliana, che, a dire del Governo, contrastava con gli obblighi derivanti dal Trattato istitutivo della CEE, e la sentenza n. 21 del 1968, pronunciata a soluzione di un ricorso che aveva ad oggetto il diritto delle Regioni Sicilia e Sardegna ad esplorare la piattaforma continentale, sfruttandone le relative risorse. In entrambe le pronunce la Corte asserì che la Regione non potesse disporre in violazione di obblighi internazionali assunti dallo Stato, e per i quali solo lo Stato, unico depositario della sovranità, assumeva la responsabilità a titolo di illecito internazionale. Nel ragionamento della Corte, poiché tale impostazione trovava il suo presupposto teorico nel difetto di sovranità in capo alle Regioni, il limite degli obblighi internazionali, a maggior ragione, doveva ritenersi esteso anche alle Regioni ordinarie. Sul limite degli obblighi internazionali v., per tutti, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 940 e ss. In epoca più recente, nonostante la dottrina prevalente riconoscesse la valenza incontestabile del predetto limite, non sono mancate voci critiche. In particolare, P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998, p. 559 e ss., secondo cui il limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato è una «fonte di grave compressione delle autonomie regionali».

Dunque, le attribuzioni regionali erano destinate a cedere dinanzi all'esigenza di eseguire trattati internazionali; inoltre, una volta emanate le norme statali di adattamento, a queste spettava la prevalenza sulle disposizioni regionali incompatibili¹⁰.

Così, il limite degli obblighi internazionali, saldandosi con l'esclusione di un ruolo regionale nell'esecuzione dei trattati e con le statuizioni costituzionali riguardanti il sistema della ratifica (artt. 72, comma 4; 75; 80, 87 Cost.), sovrapponeva e sostituiva la competenza legislativa dello Stato a quella delle Regioni nelle materie elencate all'art. 117 Cost. e negli Statuti speciali, in ogni ipotesi in cui il principio internazionalistico ricevesse attivazione.

Ne derivava un sistema di adattamento ai trattati in cui il Parlamento sommava su di sé la funzione di autorizzazione alla ratifica, prescritta, all'art. 80 Cost., per tutti gli accordi comportanti modificazioni alle leggi, anche regionali, e la competenza ad adottare le norme legislative necessarie per la esecuzione dei trattati.

Fase ascendente e discendente dei trattati internazionali, dunque, trovavano una coerenza di sistema, fondata sull'identità dell'organo statale competente in relazione ad esse.

Tali limiti, peraltro, venivano ricondotti direttamente al diritto internazionale, in virtù del combinato disposto degli artt. 10, 11, 80, e 87 Cost., e, dunque, delle scelte effettuate in sede costituente circa i rapporti con la comunità delle nazioni; la legge statale, semmai, identificava lo strumento che rendeva il limite attivo nell'ordinamento interno.

In sostanza, il limite degli obblighi internazionali si risolveva nell'impossibilità per le Regioni di adottare norme esecutive dei trattati, che dovevano, al contrario, essere ratificati e resi esecutivi dai competenti organi costituzionali statali.

L'esecuzione degli obblighi o affari internazionali si trasponeva, così, sul piano legislativo, assumendo la consistenza di una vera e propria materia, avente ad oggetto

¹⁰ La normativa regionale contrastante con gli obblighi derivanti dai trattati internazionali si sarebbe posta come incostituzionale, laddove le leggi statali di esecuzione delle norme internazionali pattizie assumevano il ruolo di parametro interposto. In tal senso cfr., per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 1990, che dichiarò l'incostituzionalità di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia contrastante con la legge di esecuzione della Convenzione di Berna del 1979 sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa. In termini del tutto diversi si poneva, invece, la questione del rapporto tra norme di adattamento contenute in leggi ordinarie e leggi ordinarie successive di contenuto contrastante. Il problema venne risolto, infatti, attraverso il ricorso al criterio cronologico regolante la successione delle leggi nel tempo, con i temperamenti che si rendevano necessari onde evitare che la prevalenza generalizzata delle norme interne incompatibili con norme di adattamento precedenti nel tempo mettesse in gioco la responsabilità internazionale dello Stato. Di qui il richiamo, da parte dei giudici comuni, al criterio della specialità delle norme interne di adattamento ancorché anteriori a disposizioni legislative con esse configgenti. La Corte costituzionale ha addirittura ricollegato le norme di adattamento ai trattati all'espressione di una <<competenza atipica>>, in quanto tale destinata a prevalere sulla legislazione successiva in linea di principio (sent. n. 10 del 1993). Va poi ricordato che, secondo la giurisprudenza costante (per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1978), le leggi ordinarie, di esecuzione ai trattati internazionali, sono insuscettibili di abrogazione referendaria. In tal senso, B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, p. 304 e ss.; e G. Castaldi, *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, 1997, p. 404 e ss.

l'adozione delle norme all'uopo necessarie, riservata allo Stato in virtù del limite, che, precisato negli Statuti speciali, ridondava a cascata anche sulle Regioni ordinarie¹¹.

Tale impostazione iniziale subì, poi, degli inevitabili aggiustamenti quando, negli anni '70, furono effettivamente istituite le Regioni ordinarie; fu allora, infatti, che emerse l'esigenza di trovare un assetto più equilibrato dell'adattamento, in cui si componessero la necessità di dare piena e tempestiva attuazione ai trattati internazionali con quella di garantire il riparto delle competenze interne secondo i principi costituzionali¹².

Si afferma cioè l'idea che il rispetto degli accordi internazionali dello Stato non precluda del tutto la possibilità di interventi regionali attuativi, quando le clausole internazionali vertano sulle competenze decentrate.

In questa impostazione la deroga alle competenze legislative regionali riceve una giustificazione di sistema solo se confinata entro i limiti strettamente necessari all'adeguamento dell'ordinamento interno agli accordi internazionali, salva restando la possibilità, per le Regioni, di emanare, successivamente, norme conformi agli obblighi internazionali, destinate a sostituirsi a quelle già poste dallo Stato in fase di prima esecuzione di detti obblighi¹³.

Ammesso questo presupposto, il cammino successivo della giurisprudenza costituzionale e dell'interpretazione dottrinale è proceduto, non senza tortuosità ed incertezze, fino ai tempi più recenti, quando, con il D. Lgs. n. 112 del 1998 viene data sistemazione alla materia, secondo una scansione che ribadisce l'esclusiva spettanza statale della funzione di rappresentanza esterna nonché l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dagli accordi internazionali, mentre le ulteriori attività di esecuzione vengono distribuite tra Stato, Regioni, ed enti locali secondo la ripartizione delle rispettive competenze¹⁴.

¹¹ Non erano mancate in dottrina voci minoritarie che proponevano una diversa ricostruzione, secondo cui il potere di eseguire i trattati doveva ritenersi implicito nelle potestà regionali, proprio in forza del limite degli obblighi internazionali da intendersi come distinto ed ulteriore titolo di attribuzione di una vera e propria competenza legislativa. In tal senso P. Bernardini, *Ordinamento regionale e adattamento al diritto internazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 452 e ss.

¹² E' nella storica sentenza n. 142 del 1972, che la Corte costituzionale ammette, per la prima volta, la possibilità di una competenza regionale nell'esecuzione degli obblighi internazionali e comunitari, purché, però, fossero introdotti gli strumenti ordinamentali idonei a prevenire l'eventuale responsabilità statale causata dal comportamento delle Regioni: di qui la teorizzazione del potere sostitutivo, secondo i principi che guidarono, poi, la legge delega n. 382 del 1975 e i successivi decreti di trasferimento delle funzioni regionali. Per la prima volta, infatti, la legge suddetta (art. 1, comma 5), ammetteva la concorrenza di Stato e Regioni nel recepimento delle direttive comunitarie (allora ricondotte, sostanzialmente, all'ambito generale del diritto internazionale), secondo uno schema per cui allo Stato spettava il recepimento con legge contenente le norme di principio, alle Regioni l'attuazione in via di dettaglio. In mancanza della legge regionale, la legge statale avrebbe conosciuto applicazione in tutte le sue disposizioni, mentre rimaneva al Governo l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inattività degli organi regionali.

¹³ Sostengono l'incostituzionalità della legislazione statale adottata in deroga alla competenza regionale, ogniquale volta la medesima deroga non risulti necessaria ai fini dell'adempimento degli obblighi internazionali, M. Mazziotti di Celso, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, p. 246 e ss., nonché L. Paladin, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione*, Cagliari – Sassari, 1959, p. 454.

¹⁴ Cfr. T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 167 e ss.

Se ne ricavava un sistema che, pur riconoscendo un ruolo delle Regioni e degli Enti locali, non sconfessava il metodo, ormai consolidato, dell'adattamento del diritto interno ai trattati internazionali: l'attuazione regionale o locale, infatti, era pur sempre condizionata all'immissione dei trattati nell'ordinamento interno, per il tramite degli strumenti legislativi statali concernenti la ratifica e l'ordine di esecuzione¹⁵.

Dunque, le Regioni continuavano ad essere escluse dalla gestione diretta dei rapporti con il diritto internazionale, l'apertura al quale rimaneva in ogni caso rimessa al filtro ineliminabile dell'intervento statale, potendo, al più, procedere in via successiva, dettando disposizioni che, lungi dal contenere un ordine di esecuzione, eventualmente limitato all'ambito regionale, potevano soltanto disporre gli adattamenti necessari a garantire l'effettività piena degli accordi internazionali anche all'interno della Regione¹⁶.

Ebbene, su questo quadro si sono innestate le nuove disposizioni contenute all'art. 117 Cost., in specie ai commi 1 e 5, che, se lette alla luce dei presupposti teorici che avevano guidato le impostazioni precedenti, sembrano rivelare non già argomenti meramente ratificatori degli esiti già raggiunti, ma, al contrario, delle importanti potenzialità innovative riguardo alla problematica dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, e al ruolo che, sotto tale profilo, deve riconoscersi, rispettivamente, allo Stato e alle Regioni.

Senza volere, infatti, affermare che il comma 1 dell'art. 117 abbia voluto disporre un'apertura permanente e automatica ai trattati internazionali, sancendone l'immissione diretta e vincolante nell'ordinamento interno, cosa, che, invero, non pare ammissibile stante l'impianto, rimasto intatto, delle altre norme costituzionali su cui già, in precedenza, era stato costruito il rapporto tra il diritto nazionale e gli accordi con l'estero, la lettera dell'art. 117, comma 1, combinata con il successivo comma 5, potrebbe, semmai, aggiungere al percorso già compiuto a favore delle Regioni, un'ulteriore, importante tappa¹⁷.

¹⁵ Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 344 e ss. Critico verso questo sistema, invece, A. D'Atena, *Art. 2*, in *Le Regioni*, 1998, p. 482 e ss., il quale rileva, a tacer d'altro, l'inopportuna collocazione della riserva statale dell'ordine di esecuzione nell'ambito di disposizioni volte a regolare il riparto delle funzioni amministrative.

¹⁶ Cfr. G.F. Ferrari – G. Parodi, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p.461, secondo cui «Una prassi di questo tipo consentiva l'esecuzione-attuazione dei trattati attraverso una particolare forma di procedimento misto, secondo la quale, a fronte di un ordine di esecuzione contenuto in una legge statale e riferito alle parti "autoapplicative" dell'accordo internazionale, la riformulazione delle clausole non autosufficienti e la predisposizione della regolamentazione necessaria per rendere pienamente effettiva la disciplina di origine pattizia poteva essere affidata, anziché al legislatore statale (con effetti rilevanti per l'intero territorio nazionale) ai diversi legislatori regionali in relazione ai rispettivi ambiti di competenza».

¹⁷ Non sono mancate, invero, in dottrina, le interpretazioni che, al contrario, hanno letto l'art. 117 comma 1 Cost. come disposizione atta ad introdurre un principio di adattamento automatico al diritto internazionale pattizio. In tal senso, A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit. Di contro, è stato evidenziato che, se si accedesse alla tesi dell'art. 117, comma 1, come clausola di adattamento automatico agli obblighi internazionali, sia di natura pattizia che consuetudinaria (tra cui lo stesso art. 117 non opera distinzione), si giungerebbe a configurare un irrimediabile contrasto con l'art. 10, comma 1, Cost., di cui, peraltro, non si capirebbero le ragioni di sopravvivenza alla revisione costituzionale. In tal senso A. Ruggeri, *La riforma del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alla normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II*

Essendo rimaste inalterate le disposizioni di cui agli artt. 10, 11, 80 e 87 Cost., non pare che l'art. 117 comma 1 possa comportare un mutamento del sistema fondato sul recepimento normativo interno dei trattati¹⁸; ciò sembra potersi escludere anche guardando alla collocazione sistematica della disposizione in esame: se l'intento della revisione fosse stato quello di ridisegnare su basi completamente nuove i rapporti di sistema tra diritto interno e diritto convenzionale della comunità internazionale, imponendo una sorta di adattamento automatico, parallelo al meccanismo già previsto, all'art. 10 Cost., per il diritto internazionale consuetudinario, trattandosi di una scelta incidente su una materia già regolata nell'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, è in quella sede che innovazioni di tal fatta avrebbero dovuto inserirsi¹⁹.

L'art. 117 comma 1, al contrario, pur aprendo una serie di disposizioni che determinano cambiamenti importanti della forma di Stato regionale, sembra più realisticamente finalizzata a ridefinire secondo parametri nuovi, e nel contesto di un ordinamento multilivello, il rapporto tra le competenze statali e regionali in relazione al diritto comunitario e internazionale²⁰.

della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione, Milano, 2002, p. 56. Neppure paiono condivisibili, inoltre, quelle prospettazioni secondo cui la nuova formulazione dell'art. 117, comma 1, Cost., comporterebbe l'obbligo per il legislatore di rispettare i trattati internazionali fin dal momento della loro stipula, a prescindere dal recepimento nell'ordinamento interno, a pena di incostituzionalità delle leggi nazionali successive contrastanti. Cfr. A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, p. 272 e ss. Ne deriverebbero situazioni in cui obblighi internazionali, ancorché incompatibili con la Costituzione, una volta sorti, sarebbero idonei a condizionare la potestà legislativa statale e regionale, con le ricadute che ciò comporterebbe anche sul piano della forma di governo. Tutto ciò pare confermare il modello tradizionale per cui le norme internazionali di derivazione pattizia restano irrilevanti nell'ordinamento interno finché non trovino esecuzione secondo le procedure di adattamento all'uso previste. In tal senso cfr. P. Ivaldi, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S.M. Carbone, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, p. 123 e ss.; B. Conforti, cit., p. 300 e ss., il quale, invero, richiama anche la necessità che, comunque, si dia luogo ad un'interpretazione del diritto nazionale in modo quanto più possibile conforme anche ai trattati non ancora eseguiti. Sul tema, poi, dei "controlimiti" all'ingresso degli obblighi internazionali nel nostro ordinamento, v. G.F. Ferrari, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1852.

¹⁸ Cfr., in tal senso, F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1357.

¹⁹ Non pare potersi tacere che l'estensione dell'adattamento automatico alle norme internazionali di origine pattizia, per l'impatto che avrebbe potuto esercitare sull'assetto ordinamentale, avrebbe dovuto costituire oggetto di espressa sottolineatura da parte del legislatore costituzionale del 2001, che, al contrario, non solo non ha enunciato esplicitamente alcun principio al riguardo, ma non ha riservato all'argomento evidenza alcuna. Senza contare, poi, le riflessioni che ne sarebbero derivate sul piano della forma di governo, giungendosi ad ammettere che il Parlamento, nell'esercizio della funzione legislativa, possa essere vincolato da atti, come gli accordi in forma semplificata, posti in essere dal solo Esecutivo; di qui l'opportunità logica e giuridica dell'adozione di norme di adattamento ordinario o norme di esecuzione. Cfr. E. Cannizzaro, *La riforma <<federalista>> della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 921 e ss., e C. Pinelli, *Art. 117 c. della legge La Loggia (commento)*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 21 e ss.

²⁰ Altri commenti hanno individuato nel comma 1 dell'art. 117 Cost. una norma che, ponendo un obbligo di conformità della legislazione agli accordi internazionali, avrebbe attribuito a questi ultimi valore di parametro di costituzionalità. In tal senso G. Floridia, *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in www.giurcost.org/studi; M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, cit., p. 17 e ss.; T. Groppi, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, cit., p.138-139; L.S. Rossi, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it; T. Treves, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 692 e ss. Secondo altra dottrina, invece, la medesima disposizione non avrebbe inciso sul sistema dell'adattamento, ma, introducendo un obbligo in capo ai legislatori, avrebbe attribuito valore di norma interposta solo agli atti interni di recepimento degli accordi internazionali. In altri termini, il riferimento agli obblighi internazionali contenuto nel primo comma dell'art. 117 Cost. varrebbe ad avvalorare ulteriormente

A favore di ciò possono poi utilizzarsi, *a contrario*, gli argomenti teorici, che, in passato, erano serviti a suffragare, in sede dottrina e giurisprudenziale, i limiti regionali dinanzi alle norme internazionali pattizie.

Significativa appare, al riguardo, l'equiparazione della legge statale e della legge regionale, entrambe sottoposte al limite degli obblighi internazionali, precedentemente imposto, come si è visto, alla sola legge regionale, con tutte le conseguenze che se ne erano fatte derivare attraverso la edificazione di una materia legislativa avente ad oggetto, appunto, l'esecuzione di detti obblighi, e riservata allo Stato in quanto non inclusa nell'elenco costituzionale degli *enumerated powers* riconosciuti alle comunità decentrate.

Ebbene, il nuovo testo costituzionale sembra spazzare via ogni residua convinzione in tal senso: il limite derivante dagli obblighi internazionali incombe trasversalmente su Stato e Regioni; esso, lungi dal connotare i confini dell'autonomia regionale, ne ridefinisce i contorni, impedendo, nel contesto di un potenziamento complessivo della funzione legislativa regionale nel nuovo art. 117 Cost., che prospettazioni come quelle invalse in precedenza possano giustificare indebite intromissioni, in essa, dello Stato.

Ciò, peraltro, sottende ulteriori, importanti, implicazioni: se si pone mente al fatto che il limite degli obblighi internazionali era stato fondato, nel senso sopra chiarito, sul presupposto del discrimine tra sovranità dello Stato e autonomia delle Regioni, si intende come la revisione costituzionale abbia voluto introdurre un rapporto di tendenziale paritarietà,

il ruolo delle norme di adattamento quali norme interposte, alla cui stregua valutare la costituzionalità di leggi ordinarie successive. Il contrasto con le norme di adattamento interposte ridonderebbe, infatti, in indiretta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. In questo senso E. Cannizzaro, *La riforma <<federalista>> della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 921 e ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 117; B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 304; G. F. Ferrari, *Il primo comma dell'art. 117*, cit., p. 1852; A. Mangia, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 806 e ss.; F. Pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano*, cit., p. 675. La Corte costituzionale, invero, non sembra avere sposato tale prospettiva: con ordinanza n. 464 del 2005, anzi, ha escluso di potere impiegare la legge di esecuzione della CEDU quale parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale. Invero, la dichiarazione di incostituzionalità delle leggi successive incompatibili con gli obblighi internazionali di origine pattizia dovrebbe comunque valere come rimedio residuale, cui ricorrere solo nei casi, estremi, in cui il conflitto tra precetti normativi non sia risolvibile in via ermeneutica, mediante l'interpretazione del diritto interno in senso conforme agli impegni internazionali dello Stato o mediante l'applicazione del criterio di specialità. Cfr. B. Conforti, *op. cit.*, p. 302 e ss.; G.F. Ferrari, *op. cit.*, p. 1854; P. De Stefani, *Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *www.forumcostituzionale.it*. Qualora il contrasto tra norme non possa essere così composto, non resterebbe, al giudice ordinario, altra via che la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, perché si pronunci al riguardo. Qualora si attribuisse, invece, alle norme interne di adattamento la qualità di fonti atipiche dotate di forza passiva rinforzata, si ammetterebbe la possibilità per il giudice ordinario di dichiararne sempre la prevalenza sulle leggi successive, con un conseguente potere di disapplicare queste ultime, secondo moduli che paiono andare ben al di là del sistema costituzionalmente prefigurato, intaccando oltre misura ruolo e compiti della Corte costituzionale stessa. *Nulla quaestio* per la possibilità, nel caso inverso, che le leggi di esecuzione dei trattati internazionali prevalgano sulle leggi preesistenti, senza bisogno che il giudice ordinario debba rivolgersi di volta in volta alla Corte costituzionale per farne valere la illegittimità costituzionale sopravvenuta. Si tratterebbe, infatti, dell'applicazione normale del criterio cronologico. Pare, in sostanza, doversi escludere che le norme interne di adattamento assumano, nel sistema delle fonti, un rango costituzionale: esse saranno pienamente soggette, al pari di ogni altra legge ordinaria, al rispetto della Costituzione. Il limite degli obblighi internazionali, infatti, opera nei confronti del legislatore ordinario, statale e regionale, ma non di quello costituzionale, e tale vincolo verrà logicamente meno in ogni ipotesi di estinzione della fonte pattizia che lo ha fatto scaturire. Cfr. G. Falcon, in AA.VV., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 160.

non solo tra legge statale e legge regionale quali fonti del diritto, ma, sembrerebbe, tra Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e, per quel che qui interessa, internazionale, nell'ottica multilivello di cui all'art. 114 Cost.

Si è già detto, riguardo a quest'ultimo, come, stando alla lettura che ne ha dato la Corte costituzionale²¹, il pluralismo istituzionale così prefigurato non vuole significare una totale equiparazione funzionale del ruolo degli enti che compongono la sostanza repubblicana: lo Stato rimane, infatti, il soggetto deputato alla cura delle istanze connesse all'unitarietà dell'ordinamento, e ciò giustifica sia la riserva ad esso della politica estera nazionale, sia la titolarità in capo ai suoi organi dei poteri sostitutivi, strumenti volti a scongiurare che, anche nel campo dei rapporti internazionali, la nuova articolazione delle competenze regionali possa avere delle ricadute negative sul piano delle relazioni politiche o della responsabilità giuridica dinanzi alla comunità delle nazioni.

Dunque, nonostante lo Stato sia il depositario delle ragioni dell'unità repubblicana anche dal punto di vista della politica estera e dei rapporti internazionali che richiedano un'impostazione, appunto, unitaria, le Regioni, quando si tratti di patti di diritto internazionale che investono interessi ad esse imputabili, e che non coinvolgono istanze ricadenti negli indirizzi politici nazionali, sono abilitate a dare attuazione agli accordi internazionali, che interessino materie di loro competenza, seppure nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

In quest'ottica, così come, in passato, sul limite degli obblighi internazionali era stato fondato un certo assetto delle competenze esecutive dei trattati, il primo comma dell'art. 117 Cost. si ricollega al quinto comma, prospettando una nuova impostazione della fase discendente degli accordi con l'estero.

Ne discenderebbe, in particolare, la possibilità di un adattamento regionale dei trattati: alle Regioni, in altri termini, dovrebbe riconoscersi la possibilità di adottare leggi regionali immediatamente attuative di patti internazionali, o contenenti un ordine di esecuzione valevole, naturalmente, per il singolo ambito territoriale²².

²¹ Cfr., in particolare, la sentenza n. 274 del 2003.

²² Cfr., in tal senso, A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit., p. 913 e ss.; e G.F. Ferrari e G. Parodi, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, cit., p. 463 e ss. Voci contrarie ad una simile prospettiva sono emerse, invece, dalla dottrina internazionalistica, che, forse preoccupata di garantire le ragioni di un'immediata e uniforme attuazione del diritto internazionale pattizio più che quelle dell'evoluzione interna del regionalismo italiano, rimane legata al sistema che fa passare l'adattamento attraverso il tramite necessario dell'intervento statale. In tal senso, tra gli altri, B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 344, e A. Cassese, *Diritto internazionale*, I, *I lineamenti*, Bologna, 2003, p. 274 e ss. Non si può omettere, d'altro canto, di precisare che, in una prospettiva di stretto diritto internazionale, non rilevano le modalità di esecuzione dei trattati disposte all'interno di ciascun ordinamento

Ciò, naturalmente si dovrebbe ammettere nel caso degli accordi e delle intese conclusi dalle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 9, poiché pare scontato che l'ente che ha il potere di assumere un impegno giuridicamente vincolante abbia anche la capacità, correlativa, di darvi attuazione; né argomenti in contrario deriverebbero dalla previsione del potere sostitutivo dello Stato, pienamente esercitabile nella misura in cui anche gli accordi regionali possono dare luogo ad una responsabilità internazionale dello Stato.

La potestà delle Regioni di adottare norme di attuazione immediata, o contenenti l'ordine di esecuzione, parrebbe comunque ammissibile anche in relazione ai trattati stipulati dallo Stato, la cui esecuzione incida sulle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni²³. Se ciò non si ammettesse, infatti, se ne avrebbe un pericoloso ritorno al passato, secondo prassi applicative fondate su premesse teoriche che non paiono più compatibili con il nuovo assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni.

D'altronde, la titolarità in capo allo Stato del potere di sostituirsi alle Regioni inadempienti all'attuazione degli obblighi internazionali ex art. 117, comma 5 e art. 120, comma 2, funge da meccanismo di chiusura del sistema, assicurando che, comunque, l'obbligo di procedere all'adeguamento dell'ordinamento interno non sia disatteso.

2.1. Segue. Obblighi internazionali ed esecuzione degli accordi secondo le disposizioni attuative contenute nella legge n. 131 del 2003.

A proposito di prassi applicative, guardando alle disposizioni contenute nella legge n. 131 del 2003, relative all'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, gli artt. 1, comma 1, e 6, comma 1, rivolti, rispettivamente, all'attuazione dell'art. 117, primo e quinto comma, nonostante alcune vistose lacune e incongruenze formulatorie, non paiono fornire elementi che smentiscono quanto sin qui sostenuto.

L'art. 1, comma 1, precisa, infatti, che sono idonei a vincolare la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, ex

nazionale, prendendosi, semmai, in considerazione l'aspetto finale di tale procedimento, ossia il risultato che consista nell'attuazione soddisfacente degli impegni internazionalmente assunti.

²³ In tal senso F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., secondo cui il nuovo testo costituzionale avrebbe eliminato «la connessione che la prassi e la dottrina avevano individuato tra il momento della formazione e quello della esecuzione dei trattati, allorché riconoscevano la competenza statale all'emanazione della legge o dell'ordine di esecuzione anche nelle materie appartenenti alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni». Il 5° comma dell'art. 117, in questa prospettiva, affiderebbe alla legislazione regionale l'attuazione e l'esecuzione dei trattati in tutte le materie non-statali.

art. 10 Cost., gli accordi di reciproca limitazione della sovranità, ex art. 11 Cost., l'ordinamento comunitario e i trattati internazionali.

Una prima formulazione di tale disposizione faceva, invero, riferimento ai trattati che fossero stati ratificati a seguito di legge di autorizzazione²⁴, cosa che, invero, avrebbe ridotto la portata innovativa dell'art. 117 comma 1, poiché ne avrebbe, in sostanza, limitato il significato ai soli trattati che, ex art. 80 Cost., sono geneticamente indirizzati ad incidere su materie tipicamente statali. Inoltre, stante la prassi per cui la legge che autorizza la ratifica detta, contestualmente, anche l'ordine di esecuzione, ne sarebbe risultato menomato il collegamento con la competenza regionale ad eseguire direttamente gli obblighi internazionali ricadenti nelle materie di propria competenza.

Se a ciò si aggiunge che secondo l'art. 6 comma 1 della medesima legge n. 131 del 2003 le Regioni e le Province autonome possono provvedere direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone previa comunicazione al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali (che nei successivi trenta giorni, possono formulare criteri e osservazioni), se ne traggono ulteriori argomenti a sostegno di un ruolo immediato delle Regioni nella fase dell'adattamento al diritto internazionale pattizio.

La disposizione suddetta, infatti, prende in considerazione gli accordi internazionali ratificati dal Presidente della Repubblica, ossia quelli conclusi anche a prescindere da una legge parlamentare di autorizzazione; inoltre, la ratifica è un atto che, inserendosi nella procedura formativa del vincolo di diritto internazionale, rimane estranea alle vicende, successive, preordinate all'immissione dell'atto nell'ordinamento interno.

²⁴ Il riferimento testuale ai trattati internazionali <<ratificati a seguito di legge di autorizzazione>> è stato, invero espunto, secondo quanto riferisce R. Dickmann, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e della legge "La Loggia"*, in *www.federalismi.it*, par. 3, <<nel corso dell'esame alla Camera...su indicazione del Governo, che ha presentato un emendamento in tal senso, rilevando come non si potessero escludere dai vincoli internazionali al "potere estero" regionale i cosiddetti accordi internazionali stipulati in forma semplificata, che entrano in vigore all'atto della firma, senza necessità di successiva ratifica, e che vincolano comunque la Repubblica quale soggetto di diritto internazionale, a prescindere da quale sia l'ente che conclude l'accordo (Stato, Regione o Provincia autonoma), imponendone la conseguente attuazione ed esecuzione anche in assenza di ordine di esecuzione>>. L'Autore ricorda, inoltre, che <<Si era poi rilevato il rischio che...si sarebbe potuta verificare una situazione per la quale una regione o una provincia autonoma avrebbe potuto pretendere di adottare una legge contrastante con un trattato stipulato dall'Italia in forma semplificata. Di conseguenza da un lato la normativa regionale avrebbe comportato per lo Stato una responsabilità sul piano internazionale per la violazione del trattato, dall'altro lato quelle disposizioni sarebbero risultate comunque valide alla stregua dell'ordinamento italiano, perché non avrebbero violato alcun limite>>. Di contrario avviso altra parte della dottrina, secondo cui gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, comma 1 andrebbero intesi solo con riferimento ai trattati ratificati a seguito di legge parlamentare di autorizzazione: se l'art. 80 Cost. impone, infatti, tale legge per i trattati che comportano modificazioni di leggi, *a fortiori* l'intervento parlamentare dovrebbe rendersi necessario per i trattati idonei a vincolare la legislazione futura. In tal senso andrebbe interpretato anche l'art. 1, comma 1, della legge La Loggia. Cfr. A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale*, cit.; T. Groppi, *Attuazione o revisione del Titolo V?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 399.

A sgombrare il campo da equivoci ulteriori è poi intervenuta la Corte costituzionale, prendendo spunto dal ricorso governativo contro il progetto di Statuto dell'Emilia Romagna, che riferiva le competenze attuative della Regione agli accordi "stipulati dallo Stato", anziché a quelli "ratificati" cui si riferisce testualmente l'art. 6 della legge n. 131 del 2003.

La Corte ha puntualizzato, infatti, che la norma costituzionale di cui al comma 5 dell'art. 117 Cost. va correttamente interpretata anche con riferimento agli accordi conclusi dallo Stato in forma semplificata (i cui effetti, cioè, si producono con la sottoscrizione delle parti contraenti, senza che sia necessario un procedimento di ratifica), anziché ai soli accordi ratificati ai sensi dell'art. 80 Cost²⁵.

Per il resto, il citato art. 6 della l. n. 131, affermando che, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali, ripropone testualmente l'endiadi attuazione – esecuzione, che, già presente nella formulazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., aveva già suscitato non pochi problemi interpretativi²⁶; il legislatore statale, dunque, ha ommesso di introdurre gli opportuni chiarimenti sul punto.

Ove, infatti, si accedesse all'impostazione che vede nell'attuazione ed esecuzione degli accordi due momenti, concettualmente e temporalmente distinti, potenzialmente riferibili alla competenza di organi o enti diversi, e legati, rispettivamente, alla prima immissione dell'atto nell'ordinamento interno e all'attività ultronea preordinata all'applicazione delle norme pattizie, ne deriverebbero particolari conseguenze.

Si potrebbe infatti sostenere, in teoria, la competenza delle Regioni ad immettere direttamente nel loro ordinamento i trattati, stipulati dallo Stato, vertenti su materie rimesse alla potestà legislativa concorrente (nel qual caso andrebbe sempre rispettato il limite dei principi fondamentali) o residuale.

Ciò sarebbe, peraltro, in piena coerenza con i principi che il testo costituzionale novellato detta circa la potestà legislativa regionale, formalmente equiparata a quella dello Stato anche sul piano dei limiti connessi agli obblighi internazionali ex art. 117, comma 1.

²⁵ Cfr. la sentenza n. 379 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4161 e ss.

²⁶ Circa la formulazione dell'art. 117, quinto comma, infatti, non è esattamente chiaro cosa il legislatore abbia voluto esattamente intendere con l'espressione <<attuazione ed esecuzione>>. Poiché parrebbe oltremodo riduttivo ritenere che si tratti soltanto di un'endiadi, pare potersi affermare che, mentre l'<<attuazione>> concerne le operazioni strumentali alla prima immissione delle norme internazionali pattizie nell'ordinamento interno, attraverso le procedure atte ad attribuirvi valore giuridico nel sistema nazionale, l'<<esecuzione>> dovrebbe intendersi, invece, con riferimento ad un'eventuale attività ultronea, finalizzata, una volta che gli accordi siano stati formalmente introitati nell'ordinamento interno, a garantirne la attuazione piena attraverso l'adozione di tutte le misure legislative o amministrative, statali o regionali, all'uopo necessarie.

Ne deriverebbe però un contrasto insanabile con il sistema dell'adattamento alle norme internazionali pattizie, così come si è consolidato alla luce delle norme costituzionali e della prassi applicativa²⁷.

Particolari profili di incongruenza emergono, ancora, dal richiamo, contenuto all'art. 6 della legge n. 131 del 2003, alle disposizioni dettate dal successivo art. 8, comma 1, 4 e 5, dichiarate applicabili, in condizioni di compatibilità, nell'ipotesi di inadempienza delle Regioni agli obblighi connessi alla fase discendente degli accordi internazionali.

L'art. 8 suddetto, infatti, riguarda l'attuazione dell'art. 120 Cost., relativamente ai casi di negligenza o inerzia dell'amministrazione regionale²⁸; ne discende, dunque, l'applicazione di una disposizione relativa a situazioni di inadempienza amministrativa ad una materia che, stante l'art. 117, comma 5, dovrebbe collocarsi nell'area tipica di esercizio della funzione legislativa, con il duplice, negativo effetto per cui, mentre si assoggettano ad una medesima disciplina istituti oggetto di due previsioni costituzionali distinte, si priva l'art. 117, comma 5, di una parte significativa del suo specifico contenuto²⁹.

Infine, non può sottacersi un'ulteriore, grave, lacuna della disciplina legislativa attuativa delle norme costituzionali sulla fase discendente degli accordi internazionali: il difetto di ogni riferimento all'attuazione ed esecuzione degli accordi conclusi dalle Regioni e dalle Province autonome.

Sarebbe stato opportuno, infatti, ai fini della maggiore chiarezza dell'assetto complessivo del potere estero, che la legge n. 131 del 2003 disciplinasse espressamente procedure regionali di adattamento idonee a fornire ancoraggio certo all'attività interna di esecuzione, adottata, di volta in volta, sul piano legislativo o amministrativo.

3. Potere estero e competenze interne delle Regioni: l'ambito materiale di riferimento e gli aspetti problematici derivanti dalla connessione con il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

²⁷ Cfr., sopra, nota n. 4.

²⁸ La dottrina prevalente riferisce il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. all'ambito delle funzioni amministrative: Nell'ampissima letteratura cfr. A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 175 e ss.; E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 235 e ss.; C. Mainardis, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1357 e ss.; F. Pizzetti, *I nuovi elementi unificanti del sistema costituzionale italiano*, cit., p. 252.

²⁹ Cfr. P. Caretti, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni*, cit., p. 568.

La sovrapposizione, nell'art. 117 Cost., di una pluralità di previsioni tutte rivolte a disciplinare il medesimo fenomeno, ovvero il potere estero delle Regioni, riguardato però sotto aspetti diversi, crea, come si è visto, un groviglio di nodi interpretativi di non facile soluzione.

Infatti, il collegamento che il nuovo testo costituzionale traccia tra potestà esterne e potestà legislativa delle Regioni comporta, inevitabilmente, che sul primo si riflettano tutte le difficoltà di inquadramento relative alla scansione delle materie ricomprese nell'ambito della concorrenza tra fonti statali e fonti regionali, o nell'ambito residuale spettante a queste ultime.

Ed invero, se dubbi non sussistono sul fatto che le stesse materie sulle quali lo Stato ha la potestà esclusiva e le Regioni hanno la potestà residuale possono costituire oggetto di accordi internazionali conclusi dai medesimi enti, la questione si complica qualora entrino in gioco materie oggetto di potestà ripartita, poiché in quel caso non sembra che, nella logica di funzionamento tipica di questa forma di legislazione, possano essere ammissibili accordi conclusi esclusivamente dalle Regioni, senza contare, poi, che l'attuazione normativa di detti accordi dovrebbe sempre tenere conto dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

Così, ben potrebbe accadere che, nelle materie di legislazione concorrente, le Regioni concludano accordi rispettosi dei propri limiti di competenza, nonché dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale, ma non è chiaro cosa succederebbe in caso di adozione, da parte dello Stato, di nuove leggi volte a modificare il quadro preesistente dei principi fondamentali: ciò, infatti, potrebbe incidere sull'osservanza degli obblighi internazionali da parte delle Regioni, creando una situazione di contrasto tra questi ultimi obblighi e l'esercizio della potestà legislativa concorrente.

D'altronde, non si può neanche escludere, a priori, che lo Stato possa intervenire sulle stesse materie oggetto di potestà residuale delle Regioni: la riserva statale in tema di politica estera, come si è già evidenziato, identifica una competenza trasversale, suscettibile di estendersi a tutti i campi materiali di azione quando entrino in gioco interessi e fini attinenti all'indirizzo politico nazionale, ed è chiaro che, nella pratica, le possibilità di interferenza della politica estera con l'esercizio delle singole competenze materiali sono frequenti e non predeterminabili, con le conseguenze che sono prevedibili in senso limitativo delle competenze regionali.

Dunque, il riparto delle competenze interne, anche in questo caso, non costituisce un valido appiglio per la risoluzione dei conflitti tra attività normative statali nell'ambito della politica estera e gli obblighi internazionali assunti dalle Regioni.

Non resta, allora, che tentare di districare questo complesso groviglio procedendo, in via analitica, attraverso l'esame delle singole questioni, cercando, poi di pervenire ad una visione che presenti il maggior livello possibile di organicità.

Un primo ordine di problemi si riconnette, innanzitutto, alla definizione dell'ambito materiale di riferimento. Il legislatore costituzionale del 2001, infatti, ha introdotto un controverso parallelismo tra competenze interne e competenze esterne, introducendo, all'art. 117, comma 3, Cost., i <<rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni>>, e il <<commercio con l'estero>> come materie di potestà concorrente. Di questa competenza legislativa, però, appare estremamente difficile individuare l'oggetto esatto, distinguendolo dagli ambiti già assegnati al comma 5, che attribuisce alle Regioni la potestà di attuare ed eseguire, adottando, se del caso, disposizioni normative, gli accordi internazionali, e al comma 9, per cui le Regioni possono direttamente stipulare accordi e intese nelle materie di propria competenza, nei casi e con le forme disciplinate con legge dello Stato.

Infatti, non sembra che la competenza legislativa in questione possa riferirsi all'adozione delle norme strumentali all'attuazione degli accordi internazionali nell'ambito regionale, poiché tale attività sarà svolta secondo i canoni e nei limiti relativi esattamente all'oggetto materiale preso in considerazione dai patti attuandi, a seconda che esso rientri nell'uno o nell'altro tipo di potestà legislativa, pur nel rispetto delle norme di procedura che, come si è sopra precisato, impongono la preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Né pare che la potestà concorrente in tema di relazioni internazionali delle Regioni possa essere intesa con riguardo alla disciplina delle modalità procedurali preordinate alla conclusione degli accordi e delle intese regionali, stante la riserva alla legge statale relativamente ai casi e alle forme in cui tale potere estero può essere esercitato; d'altronde, la stipula di accordi e intese non è altro che la manifestazione effettuale delle relazioni esterne intrattenute dalle Regioni, il che rende ancora più problematico il tentativo di fornire un inquadramento sistematico e convincente del significato da attribuire alla materia delle <<relazioni internazionali>> delle Regioni.

Detti problemi, com'era inevitabile, si sono immediatamente posti all'attenzione della dottrina, che ha fornito un ventaglio di soluzioni interpretative.

Una prima ricostruzione pone l'accento sul parallelismo³⁰ che caratterizza la previsione posta all'apertura dell'elenco di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., con quella che, invece, dà l'*incipit* all'elenco delle competenze esclusive dello Stato ex art. 117, comma 2. Specularmente, cioè, alla riserva statale della politica estera e delle relazioni internazionali dello Stato, il legislatore avrebbe formulato la concorrenza dello Stato e delle Regioni nell'ambito dei rapporti internazionali di queste ultime, volendo, con ciò, evidenziare la differenza ontologica tra l'una e l'altra situazione.

In quest'ottica, le relazioni internazionali si scandiscono in potestà quantitativamente e qualitativamente diverse a seconda che debbano imputarsi allo Stato, o alle Regioni quali entità politiche costitutive dell'ordinamento multilivello, con la precisazione che solo lo Stato, per il suo peculiare ruolo di custode dei valori unitari repubblicani, conduce e determina gli indirizzi della politica estera nazionale.

Altre ricostruzioni dottrinarie spiegano, invece, le questioni interpretative poste dalla formulazione in commento rilevando una trasposizione, indebita, operata dal legislatore del 2001, che, in sostanza, ha trattato i rapporti internazionali delle Regioni non già come una modalità possibile di manifestazione delle loro attribuzioni costituzionali, ma, piuttosto, come un settore materiale di azione in sé individuabile, e, dunque, riconducibile ora alla dinamica della concorrenza tra funzioni statali e regionali, ex art. 117, comma 3, ora alla perimetrazione delle funzioni esclusivamente spettanti alle Regioni, ex art. 117, comma 9.

Ciò costituisce, però, secondo quanto la dottrina aveva avuto modo di puntualizzare già prima della revisione costituzionale del Titolo V³¹, la sovrapposizione di due piani diversi dell'autonomia regionale: le relazioni estere non identificano, infatti, una materia esattamente individuabile quanto all'oggetto dell'azione, essendo tale oggetto insuscettibile di una determinazione preventiva e astratta. Esse integrano, piuttosto, le forme complessive di esercizio delle funzioni regionali, che vengono in rilievo ogniqualvolta gli interessi che vi sono sottesi rechino una rilevanza esterna, e, dunque, richiedano di manifestarsi attraverso atti dotati di efficacia ultraterritoriale.

Si tratterebbe, dunque, non di un ambito materiale distinguibile dal punto di vista dell'oggetto dell'azione, ma della proiezione ultraregionale delle attribuzioni interne, rilevanti

³⁰ Così G. Falcon, in Bartole - Bin - Falcon - Tosi, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, p. 149, il quale aggiunge che l'oggetto della potestà legislativa concorrente sarebbe da individuarsi nella disciplina dei casi e delle forme di conclusione degli accordi e delle intese regionali ex art. 117 Cost., comma 9, in relazione ai quali, dunque, la legge statale dovrebbe limitarsi a porre norme soltanto di principio.

³¹ Cfr. F. Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 68 e ss., e, Id., *Titolo V e potere estero delle Regioni: i vestiti nuovi dell'imperatore*, cit., p. 709 e ss. Concordano con tale impostazione anche A. Anzon, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 168 e ss., e A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e <<potere estero>>*, cit., p. 2 e ss.

più che altro sotto il profilo della procedura, cioè delle modalità e delle sedi istituzionali attraverso cui le Regioni gestiscono concretamente le loro relazioni estere, oltre che dell'efficacia degli atti posti in essere.

In tal senso, i rapporti internazionali delle Regioni costituirebbero non un oggetto materiale, ma una modalità di estrinsecazione dell'autonomia delle Regioni, mentre la tipicità delle previsioni costituzionali si rivolgerebbe, più che agli oggetti del potere estero, alle manifestazioni attraverso cui esso può esprimersi.

Questa interpretazione ha il pregio di eliminare ogni commistione tra procedimenti e contenuti dei rapporti internazionali delle Regioni: i primi disciplinati nell'ambito della potestà concorrente, i secondi rimessi alle modalità tipiche della potestà concorrente o residuale, a seconda del loro oggetto materiale. Si eviterebbe, così, il rischio che l'internazionalizzazione degli interessi affidati alla cura delle Regioni determini lo svuotamento della potestà residuale; questo effetto si determinerebbe, infatti, laddove oggetti ricompresi nel campo proprio di quest'ultima, per il fatto di essere coinvolti in azioni dotate di efficacia esterna, fossero attratti alla sfera, invece, della concorrenza tra Stato e Regioni nell'esercizio della funzione legislativa³².

Verrebbe in tal modo a risolversi, inoltre, la questione della relazione intercorrente tra i commi 3 e 5 dell'art. 117 Cost., e, dunque, tra la potestà concorrente in materia di rapporti internazionali delle Regioni e l'esercizio dell'attività normativa eventualmente rivolta all'adattamento regionale degli impegni assunti dalle comunità territoriali con Stati o omologhi enti stranieri.

Non si chiarisce bene, invece, se e in che modo la suddetta competenza concorrente, riguardante gli aspetti istituzionali e procedurali, debba correlarsi con la riserva alla legge statale della disciplina dei casi e delle forme della stipulazione degli accordi e delle intese ex art. 117 Cost., comma 9³³.

Ma, se si pone mente alla circostanza che, a quest'ultimo riguardo, si verte in un ambito irto di aspetti di grande spessore anche dal punto di vista del diritto internazionale, che continua ad avere come soggetti i soli Stati, è facile concludere che la riserva statale in questione non possa limitarsi ai soli principi: le ragioni di unitarietà della politica estera e

³² Tale rischio è stato paventato da molti tra coloro che hanno commentato la nuova disciplina del potere estero delle Regioni: cfr., in particolare, A. Ruggeri, *Note minime "a prima lettura" a margine del disegno di legge "La Loggia"*, in S. Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2002, p. 200, secondo cui il pericolo è che «porzioni consistenti (e col tempo crescenti) delle aree materiali rimesse alla potestà piena o residuale delle Regioni siano attratte e finiscano fatalmente col ricadere nei campi di potestà ripartita».

³³ Secondo alcuni Autori tale riserva riguarderebbe i soli principi, poiché la disciplina dei casi e delle forme sarebbe ricompresa nella competenza concorrente in materia di rapporti internazionali delle Regioni, intesa, appunto, in chiave procedurale. In tal senso G. Falcon, in S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Il diritto regionale, dopo le riforme*, cit., p. 149.

della soggettività statale nel campo dei rapporti con la comunità delle nazioni, con i connessi profili di responsabilità, giustificano, infatti, la predisposizione di cautele idonee a prevenire gli inconvenienti politici in cui lo Stato potrebbe incorrere se il potere estero regionale non fosse esercitato entro opportuni limiti.

Senza contare, poi, che pare plausibile che, ove il legislatore avesse voluto inquadrare le procedure di stipulazione degli accordi e delle intese regionali nell'ambito della potestà legislativa concorrente, avrebbe probabilmente provveduto ad inserirne la menzione direttamente nel terzo comma dell'art. 117 Cost.

Riguardo, poi, a quella prospettazione che riconnette la competenza concorrente in tema di rapporti internazionali all'esigenza, da parte statale, di introdurre discipline volte al coordinamento e al controllo delle iniziative regionali, si potrebbe forse obiettare che tali interventi di coordinamento e controllo, nella nuova articolazione del potere estero, sono attivabili solo a fini di tutela dell'unitarietà della politica estera statale; pertanto, ove non si considerassero ricompresi nella disciplina dei casi e delle forme di stipulazione degli accordi e delle intese regionali ex art. 117 Cost., comma 9, sembrerebbero, comunque, ascrivibili alla potestà esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 1, lett.a).

Continuando a scandagliare le opzioni ricostruttive, per vagliarne, in sostanza, l'idoneità, se non a risolvere del tutto, a chiarificare le questioni interpretative poste dalla formulazione dell'art. 117 Cost., si potrebbe, infine, recuperare il parallelismo tra competenze interne e competenze esterne dello Stato e delle Regioni, traendone, però degli esiti diversi, idonei a contemperare, in questo delicato settore, autonomia e unità, evitando reciproci sconfinamenti delle competenze legislative.

L'articolazione della materia dei rapporti internazionali tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato e delle Regioni, potrebbe, infatti recuperare un senso ben preciso se si ritenesse questa scelta orientata ad una finalità specifica.

Aderendo alla configurazione che attribuisce alla materia in questione la disciplina dei soli aspetti procedurali o istituzionali prodromici alla conduzione delle relazioni esterne nei settori materiali riservati allo Stato o rimessi alle Regioni secondo il nuovo riparto costituzionale, si potrebbe effettuare una importante distinzione.

Infatti, si potrebbe ritenere che, per le ragioni poc'anzi menzionate, lo Stato si è riservato la disciplina dei casi e delle forme in cui il potere estero delle Regioni può, alla luce del nuovo disposto costituzionale, trovare la sua estrinsecazione più piena, da svolgersi, comunque, entro quei margini fissati in maniera omogenea per tutte le Regioni onde evitare l'intollerabile effetto di frammentazione della soggettività internazionale e dell'unitarietà

delle scelte politiche fondamentali in ciascun momento storico. La riserva di cui all'art. 117 comma 9 si ricollegerebbe, così, alla potestà esclusiva in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett a), trovandovi la propria ragion d'essere e, dunque, specificandone un particolare ambito di applicazione.

Tale ambito, se si ritiene valido il ragionamento fin qui condotto, verrebbe a coincidere con quello assegnato alla potestà legislativa residuale, perché è in questa sede che il ruolo internazionale delle Regioni può trovare i momenti più significativi di espressione attraverso la conclusione in proprio di accordi e intese.

Per i settori materiali, invece, rimessi alla potestà concorrente, i quali, pure, ovviamente, possono assumersi ad oggetto di iniziative esterne delle Regioni, senza, però, poter sfociare nella stipulazione vera e propria di accordi o intese, il legislatore del 2001 avrebbe prefigurato una disciplina delle relative attività procedurali posta dallo Stato e dalle Regioni secondo lo schema di cui all'art. 117 comma 3.

Ciò avrebbe il duplice effetto di garantire le Regioni contro la forza attrattiva esercitata dalla competenza statale esclusiva in tema di politica estera e rapporti internazionali dello Stato, evitando che la naturale forza espansiva di quest'ultima possa sconfinare nell'espropriazione sostanziale degli importanti settori materiali presi in considerazione nell'ambito della potestà concorrente.

L'intervento combinato dello Stato e delle Regioni, inoltre, potrebbe in qualche modo servire a prefigurare, come peraltro auspicato dalla dottrina³⁴, delle proficue abitudini collaborative, supplendo, seppure in una forma ancora embrionale, a quella assenza di procedure partecipative nella fase ascendente dei trattati stipulati dallo Stato, che si è già segnalata come la lacuna più macroscopica nel controverso assetto del potere estero nel nuovo art. 117 Cost.

In questo senso, forse, potrebbe essere letta la previsione di cui all'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003, che, nel dare attuazione al nono comma dell'art. 117 Cost., non fornisce argomenti di chiarificazione del problema, assoggettando gli accordi regionali ai

³⁴ Sostanzialmente questa, seppure con diversità di accenti, la prospettiva delineata da A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e "potere estero"*, cit., par. 5, il quale prefigura una dinamica di funzionamento del potere estero nelle materie di competenza concorrente, esattamente speculare alle caratteristiche tipiche di quel tipo di potestà legislativa. In tal senso, l'Autore ravvisa come «>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). Accordi-quadro che, quanto meno laddove ricadenti su materie di potestà ripartita, dovrebbero...venire alla luce col concorso delle Regioni>>. Tali accordi, per il medesimo Autore, dovrebbero dotarsi «>allo stesso modo delle leggi-quadro, di una parte inderogabile e di un'altra invece suscettibile di essere in ogni tempo rimossa da norme regionali, siano o no precedute da accordi fatti dalla Regione stessa e disposti appunto all'attuazione di questi ultimi...>>».

limiti costituiti, oltre che dalla Costituzione, dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali, dalle linee e dagli indirizzi della politica estera italiana, e dai principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato ove si tratti di accordi vertenti sulle materie di cui all'art. 117, terzo comma.

La legge attuativa, dunque, ammette che le Regioni possano stipulare accordi nelle materie che costituiscono oggetto di potestà legislativa concorrente, accorpando nella stessa disciplina ambiti che, forse, sarebbe stato più opportuno tenere distinti.

Semmai, ove si accettasse la chiave di lettura sopra proposta, la disposizione attuativa recupererebbe maggiore chiarezza se si ricollegasse alle materie di potestà concorrente la conclusione degli <<accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore>>, in una sorta di parallelismo tra il tipo di competenza che la Regione ha in ordine ad un dato oggetto materiale e il tipo di accordo che in relazione ad esso essa può concludere, richiedendosi, specularmente al rispetto dei principi fondamentali dettati dalle norme statali, il rispetto, altresì, dei contenuti fondamentali di accordi già siglati dallo Stato nelle medesime materie, che le Regioni possono poi implementare attraverso specificazioni ulteriori del rispettivo contenuto. Ciò, con l'ulteriore vantaggio di fugare i dubbi interpretativi della dottrina che ha adombrato nella formulazione della disposizione attuativa, che si riferisce, appunto, ad accordi esecutivi ed applicativi, una impostazione eccessivamente riduttiva della portata del comma 9 dell'art. 117 Cost., cioè del potere estero di cui le Regioni sembrano avere la titolarità costituzionale nelle materie di propria competenza esclusiva.

In tal senso, dunque, possono leggersi i limiti che la legge n. 131 del 2003 impone all'esercizio del potere estero regionale.

Tali limiti si radicano, ovviamente, nel sistema costituzionale, potendo le Regioni stipulare accordi o intese solo entro il perimetro segnato dalla potestà legislativa residuale o concorrente.

Eventuali sconfinamenti del potere estero regionale nell'ambito della sfera di competenza materiale esclusivamente assegnata allo Stato si porrebbero, infatti, al di fuori di ogni legittimazione costituzionale, poiché, in radice, non troverebbero più rispondenza nelle ragioni sottese alla articolazione multilivello del potere, articolazione che l'ordinamento ha espressamente riconosciuto come il nuovo substrato repubblicano.

Analogamente può dirsi per i limiti riconducibili ai vincoli derivanti dal diritto comunitario ed agli obblighi internazionali dello Stato, simmetricamente a quanto l'art. 117, comma 1, Cost. prevede circa l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

Per gli accordi, poi, incidenti su materie oggetto della potestà legislativa concorrente, le Regioni dovranno rispettare limiti ulteriori: anzitutto, quelli connessi ai principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., e, inoltre, quelli derivanti dalla necessità che, quando il potere estero regionale intervenga sugli ambiti della potestà ripartita, esso si coordini con l'analogo potere statale.

Infatti, non è pensabile, alla luce del disposto costituzionale, che la stipulazione di un accordo internazionale da parte dello Stato precluda alle Regioni la possibilità, a loro volta, di stringere accordi esteri vertenti sul medesimo oggetto, purché, ovviamente, ciò rimanga nei limiti, anche procedurali, stabiliti dalla legge n. 131 del 2003³⁵.

Infine, la disciplina attuativa condiziona la validità degli accordi regionali alla loro compatibilità con le linee e gli indirizzi della politica estera nazionale, che rimane appannaggio della competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, Cost., lett. a).

Con ciò la legge n. 131 del 2003 ribadisce, ove ve ne fosse stato il bisogno, la necessità che la politica estera italiana rimanga conformata ai canoni minimi di uniformità legati alla soggettività internazionale dello Stato unitario, puntualizzando ulteriormente un parametro di costituzionalità del potere estero regionale, che, per vero, in quanto immanente alle caratteristiche sistemiche dell'ordinamento, era già stato evidenziato dalla Corte costituzionale con riguardo alle iniziative esterne delle Regioni adottate sotto la vigenza del testo costituzionale originario³⁶.

La disciplina attuativa non incide, invece, sulla capacità di determinazione delle Regioni relativamente all'attribuzione delle competenze interne a stipulare gli accordi e le intese: si tratta, infatti, di una questione connessa alle scelte relative alla forma di governo, che l'art. 122 Cost. rimette alla potestà statutaria³⁷.

4. Il comma 9 dell'art. 117 Cost. Un vero *treaty making power* regionale?

Nonostante l'ultimo comma dell'art. 117 Cost. riconosca alle Regioni il potere di concludere <<accordi con Stati esteri o intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato>>, molte voci si sono levate a sostenere un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame, intesa come volta a

³⁵ In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale. Cfr. la sentenza n. 285 del 2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2667 e ss.

³⁶ V., per tutte, la sentenza n. 53 del 1996, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 372 e ss.

³⁷ Cfr. Corte cost., sentenza n. 242 del 2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2054 e ss.

costituzionalizzare la possibilità che gli enti substatali svolgano un'attività di tipo meramente preparatorio degli accordi posti in essere dallo Stato³⁸, o, al più, come mero recepimento formale delle possibilità di azione esterna che erano già state riconosciute alle Regioni.

Certo, non pare potersi negare che le Regioni possano continuare a porre in essere attività promozionali e di rilievo internazionale, altrimenti si arriverebbe alla conseguenza paradossale di intendere la riforma del 2001 come peggiorativa rispetto alle ricostruzioni elaborate nel corso del tempo in sede dottrina e giurisprudenziale³⁹. Ciò non significa, però, che si debba ritenere esaurita nelle predette forme la portata effettiva del nuovo art. 117⁴⁰, poiché il conferimento alle Regioni del potere di stipulare accordi ed intese sembra recare una naturale potenzialità espansiva, capace di andare ben oltre i limiti di quanto dottrina e giurisprudenza erano giunte ad ammettere in assenza di una base costituzionale espressa.

Adottando questa chiave di lettura, però, al di là delle petizioni di principio e delle affermazioni orientate, forse, ad un'impostazione di *favor* verso il rafforzamento del senso autonomistico dell'ordinamento, occorre indagare più approfonditamente il merito della questione, alla ricerca della sostanza degli accordi e delle intese menzionati al comma 9 dell'art. 117 Cost., onde accertare realisticamente quali siano i margini di manovra consentiti alle Regioni nell'effettività del nuovo testo costituzionale.

Anche in questo caso pare utile ricorrere ad un'analisi fondata sul raffronto con la prassi effettuale che si era sedimentata prima della riforma, poiché è sul quel retroterra che le nuove disposizioni si innestano; ed è, appunto l'esperienza pregressa che fornisce parametri ineludibili di orientamento ad interpreti ed operatori del diritto. Inoltre, è proprio dalla comparazione con le ricostruzioni precedenti che, forse, possono emergere con più evidente nettezza gli elementi innovativi introdotti nel 2001.

Anche in passato, infatti, pur in una prospettiva che intendeva in senso rigorosamente monolitico la soggettività internazionale dello Stato, unico centro di imputazione di rapporti giuridici di diritto internazionale pubblico, alle Regioni era stato consentito, in via derogatoria e nel contesto di un rigoroso controllo statale, di porre in essere attività negoziali, rilevanti anch'esse per il diritto internazionale.

In un'ottica che trovava un caposaldo irrinunciabile nel principio del monopolio statale nella stipulazione dei trattati, alle Regioni rimaneva assolutamente preclusa la

³⁸ In tal senso, tra gli altri, A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., spec. p. 228 e ss.; F. Palermo, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, cit., p. 709 e ss.

³⁹ Cfr., al riguardo, A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., p. 58-60.

⁴⁰ V. A. Anzon, *I poteri delle Regioni, dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 223 e ss.

conclusione di veri e propri accordi internazionali⁴¹: si negava, infatti, categoricamente, che esse potessero intrattenere rapporti dotati di efficacia giuridica con Stati esteri, cioè con enti dotati di piena soggettività internazionale.

Nonostante questo, alle istituzioni regionali fu consentito, con aperture graduali, di compiere con soggetti esteri atti negoziali⁴², che, pur non identificando fattispecie di accordi internazionali, si inquadravano nell'ambito della cooperazione transfrontaliera di cui alla legge n. 948 del 1984 (ove si faceva testualmente riferimento ad <<accordi e intese>>), della cooperazione interregionale avviata nell'implementazione di programmi comunitari, o delle <<intese>> che, in senso generico, venivano comunque consentite come atti bilaterali non impegnativi alla stregua del diritto internazionale pubblico, in quanto privi dei requisiti di sostanza e forma degli accordi in senso proprio, e, pertanto rimessi più che altro alla disciplina del diritto pubblico interno⁴³.

Su questo scenario si è innestata la revisione dell'art. 117 Cost., che, ora, fa riferimento espresso ad accordi e intese conclusi dalle Regioni; tale attività negoziale si inserisce, però, in un contesto che appare nettamente diverso rispetto al passato.

Infatti, la nuova formulazione del potere estero regionale, declinato nella conclusione anche di accordi con Stati esteri, oltrepassa nettamente i limiti della vecchia attività negoziale consentita in passato, andando direttamente ad incidere proprio sul dogma dell'unitarietà del potere statale delle relazioni esterne, e sconfessando il presupposto dell'incapacità degli enti substatali di instaurare e gestire a titolo proprio rapporti con Stati esteri, sfocianti in atti tipicamente idonei a produrre obblighi internazionali.

In tal senso non pare vi possano essere dubbi, ove si abbia riguardo al fatto che, se è vero che spesso il termine <<accordo>> è adoperato per indicare, genericamente, l'esito, comunque qualificato, di un'attività di tipo pattizio, è altrettanto vero che con esso ci si riferisce, in ogni caso, ad atti che, pur essendo suscettibili di una qualificazione più precisa, producono effetti vincolanti per i soggetti del diritto internazionale⁴⁴.

⁴¹ Nonostante qualche posizione minoritaria, che giungeva ad ammettere la possibilità di accordi stipulati dalle Regioni nelle materie di propria competenza, previo assenso degli organi centrali, prevaleva nettamente, in dottrina, la posizione contraria. Tra coloro che ammettevano la possibilità di accordi regionali A. Azzena, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a Statuto speciale ed enti autonomi territoriali stranieri*, in *Le Regioni*, 1983, p. 1148 e ss. Per la tesi contraria v., invece, nell'amplissima letteratura, L. Condorelli, *Le Regioni a statuto ordinario*, cit.; e S. M. Carbone, *Relazioni internazionali, normativa comunitaria e poteri delle Regioni*, in *Diritto e società*, 1981, p. 71 e ss.

⁴² Cfr. S. Bartole, *Negoziazioni regionali all'estero e assensi o intese statali*, in *Le Regioni*, 1994, p. 624 e ss.

⁴³ Cfr. L. Condorelli, F. Salerno, *Le relazioni transfrontaliere*, cit.

⁴⁴ Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 62, secondo cui l'accordo internazionale costituisce <<l'unione o meglio l'incontro delle volontà di due o più Stati, dirette a regolare una determinata sfera di rapporti riguardanti questi ultimi>>.

Del resto, la dottrina internazionalistica ha da tempo focalizzato la differenza ontologica e di regime giuridico tra le attività pattizie che possono ricondursi alla categoria delle intese, e quelle che, invece, vanno sotto il nome di accordi⁴⁵.

Alla luce di ciò, la formulazione dell'art. 117, comma 9, si riveste di significati particolarmente pregnanti: il binomio accordi-intese, ben lungi dal costituire mera ripetizione lessicale di un concetto unico e indistinto, sottende una diversità tipologica che ridonda, ovviamente, sul piano dell'inquadramento costituzionale.

Alle Regioni dunque, sono stati attribuiti poteri differenziati nell'ambito delle relazioni esterne: quello di stipulare intese con enti territoriali omologhi interni ad altri Stati, e quello di concludere veri e propri accordi con Stati esteri.

In quest'ottica, le intese si pongono come atti governati dal diritto interno degli enti stipulanti, poiché è nel rispetto delle norme statali di appartenenza che, di volta in volta, dovranno essere adottate tutte le misure regionali, necessarie per dare attuazione, sul piano amministrativo o legislativo, alle intese stesse.

Gli accordi con Stati esteri, invece, identificano atti che, nei casi e nelle forme previsti dalle leggi dello Stato, preordinate alla garanzia della coerenza delle iniziative regionali con la politica estera nazionale, sono retti dal diritto internazionale.

Dunque, lo Stato rimane il soggetto istituzionalmente depositario della politica estera, e, pertanto, conserva la personalità giuridica di diritto internazionale; le Regioni, quali articolazioni costitutive, anch'esse, dell'ordinamento della Repubblica, concorrono, per le materie rimesse alla loro competenza, e nei limiti di tale competenza, alla conclusione di quegli accordi in cui le relazioni con gli altri Stati, di volta in volta, e sempre sotto la condizione dell'unitarietà della politica estera, si sostanziano.

Ad ulteriore riprova di ciò può essere ricordato che, prima della revisione costituzionale, il termine <<accordo>>, tranne alcuni casi assolutamente sporadici ed in relazione ai quali si rilevò immediatamente l'incongruità lessicale delle relative formulazioni⁴⁶, non aveva trovato applicazione nella definizione delle attività estere delle Regioni, a differenza, invece, di quanto può dirsi a proposito delle intese⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. E Sciso, *I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione*, in L. Daniele (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p.65 e ss.

⁴⁶ Si parla di <<accordi e intese>> nella legge n. 948 del 1984 sulla cooperazione transfrontaliera, agli artt. 3, 4 e 6, specularmente alla Convenzione di Madrid, che, mentre nel Preambolo contempla soltanto gli accordi tra Stati, successivamente, agli artt. 1, 2, 3, 8, menziona sia gli accordi, sia le intese tra le autorità territoriali subnazionali.

⁴⁷ Circa la distinzione tra <<intese>> ed <<accordi>> nell'art. 117 Cost., è stata richiamata la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 (ratificata in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112). La Convenzione, in realtà, si occupa degli atti negoziali interstatali, che, di volta in volta, assumono la veste dei trattati o degli accordi. Secondo la terminologia della Convenzione di Vienna Per trattato si intende la manifestazione di volontà consensuale, avente rilievo giuridico internazionale, tra Stati o Organizzazioni internazionali; per accordo deve invece intendersi una manifestazione di

La dizione letterale dell'art. 117 Cost., ripartisce la possibilità di concludere accordi esteri tra lo Stato e le Regioni, quali enti che, ciascuno nei rispettivi ambiti materiali di competenza, con modalità diverse e con diversi limiti, concorrono a comporre la sovranità repubblicana.

La nuova disciplina costituzionale incide, quindi, non già sulla questione della soggettività internazionale, ma sulla competenza a stipulare, riconoscendo alle Regioni, in virtù del loro ruolo sistemico nell'ordinamento, la capacità di esprimere validamente decisioni politiche anche mediante attività che abbiano una dimensione internazionale.

Le Regioni stesse potranno, in tal modo, e alle condizioni dettate dalla legge statale, concorrere a manifestare la volontà repubblicana, stipulando accordi che impegneranno lo Stato, quale unico soggetto di diritto internazionale, nei confronti delle altre Parti contraenti.

In altri termini, deve escludersi che le Regioni possano concludere accordi idonei a produrre, modificare, o estinguere norme giuridiche internazionali, poiché tale capacità rimane nel dominio del diritto internazionale, ed ai soggetti dell'ordinamento internazionale medesimo è riservata⁴⁸.

L'art. 117, comma 9, Cost., pertanto, più che radicare una capacità di concludere accordi di cui, secondo il diritto internazionale, le Regioni assumano direttamente la responsabilità, detta una nuova articolazione, sul piano costituzionale interno, della competenza a stipulare gli accordi, che, comunque, impegnano la responsabilità internazionale dello Stato. La relativa disposizione, in tal senso, si aggiunge al novero delle altre previsioni costituzionali, quali l'art. 87, comma 8, e l'art. 80, che individuano gli organi titolari della capacità a stipulare, in alcune ipotesi, trattati internazionali.

volontà consensuale, produttiva di effetti giuridici, fra soggetti di cui almeno uno è uno Stato. Le intese, come manifestazioni di volontà consensuale, produttiva di effetti giuridici, tra enti nessuno dei quali costituisce uno Stato, sono state previste per la prima volta solo dalla Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera. Sulla distinzione tra trattati, accordi e intese alla luce della Convenzione di Vienna, e sulla problematica relativa all'applicabilità della predetta Convenzione agli accordi conclusi dalle Regioni, v. P. Bilancia, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in *Osservatorio sul federalismo*, www.federalismi.it, e M. Buquicchio, *La "nuova" disciplina delle intese delle Regioni con enti territoriali esteri*, in Id. (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, p. 185 e ss.; Cfr. anche B. Caravita, *La Costituzione*, cit., p. 118-19.

⁴⁸ Le articolazioni territoriali interne agli Stati non sono soggetti del diritto internazionale. Tali enti hanno, semmai, dei margini più o meno ampi e significativi di autonomia nella gestione delle relazioni esterne, che possono anche coincidere con il riconoscimento formale della competenza a stipulare accordi con Stati terzi, ma, pur sempre, sotto il controllo dei governi centrali in vista dell'unità della politica estera. Non costituisce eccezione rispetto a questo stato delle cose, il fatto che abbiano partecipato alle Nazioni Unite, quali membri originari, l'Ucraina e la Bielorussia, all'epoca repubbliche federate dell'URSS, e l'India, all'epoca ancora *dominion* britannico, poiché si trattò di fatti originati da motivazioni di ordine squisitamente politico. Si può anche ricordare che, nell'ambito della Conferenza convocata a Vienna per l'adozione della Convenzione sul diritto dei trattati, la proposta di riconoscere la capacità di concludere accordi anche agli Stati membri di ordinamenti federali, fu respinta dalla Conferenza in seduta plenaria. Sul punto, v. *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, 2ème session, document official*, New York, 1970, p. 18.

In un contesto ordinamentale in cui lo Stato, titolare esclusivo della politica estera, è l'unico responsabile sul piano internazionale degli accordi stipulati, le Regioni non hanno la soggettività internazionale e non possono porre in essere veri e propri trattati internazionali⁴⁹.

Se, però, si muta il registro, passando dal piano del diritto internazionale a quello costituzionale interno, in coerenza con la logica complessiva che ha ispirato la riforma del 2001, il nuovo testo costituzionale riconosce espressamente alle Regioni la facoltà di impegnare la propria volontà attraverso accordi contratti con Stati esteri, imputabili alla soggettività, capacità, e responsabilità internazionale dello Stato, e, pertanto, da concludere nel rispetto degli indirizzi generali della politica estera nazionale, e nel rispetto delle forme e dei casi previsti dal legislatore statale⁵⁰.

4.1 Segue. Gli accordi delle Regioni secondo le disposizioni attuative contenute nella legge n. 131 del 2003.

Chiarite queste premesse, ci si può adesso occupare specificamente degli accordi e delle intese costituzionalmente menzionati, tenendo conto della disciplina procedurale che, in sede di legge attuativa, ha corredato le disposizioni di cui all'art. 117 Cost.

Non contenendo, infatti, la formulazione costituzionale alcun chiarimento in ordine ai profili contenutistici e ai moduli procedurali da seguire nella stipulazione dei detti accordi, è alla legge n. 131 del 2003 che bisogna guardare per trarre, al riguardo, indicazioni più precise.

Sotto il profilo contenutistico, la citata legge, all'art. 6, comma 3, scandisce la tipologia degli accordi regionali facendo riferimento ad <<accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale>>.

⁴⁹ Anche se nel linguaggio del diritto internazionale non è infrequente l'uso del termine <<accordi>> per denotare fattispecie qualificabili come trattati in senso proprio, pare scontato che la potestà di stipulare trattati non possa ritenersi inclusa nella configurazione costituzionale del potere estero delle Regioni. La stipulazione dei trattati, infatti, è presa in considerazione dalla Costituzione in tutt'altro senso, e, per il valore politico che essi rivestono, circondata da particolari cautele anche sul piano della ripartizione dei ruoli affidati ai diversi organi costituzionali.

⁵⁰ Ritengono che l'ultimo comma dell'art. 117 Cost. abbia fondato un vero e proprio *treaty making power regionale*, seppure entro i limiti suddetti, e senza che se ne possa trarre una scomposizione della soggettività internazionale dello Stato, non raggiunta, per vero, neanche nelle esperienze di esercizio del potere estero da parte degli Stati membri di Stati federali, P. Bilancia, *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?*, in www.federalismi.it; e, ibidem, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, cit.; E. Cannizzaro, *Gli effetti degli obblighi internazionali*, cit., spec. p. 14-18, B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 118 e ss.; F. Palermo, *Titolo V e potere estero delle Regioni*, cit., p. 722; e A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., spec. p. 54-57.

Si tratta, invero, di formulazioni che presentano, a loro volta, un certo tasso di genericità, ma che, in ogni caso, non hanno mancato di suscitare dubbi e perplessità per le conseguenze riduttive che ne potrebbero derivare nell'esplicazione delle potestà regionali⁵¹.

Il legislatore ha menzionato, in primo luogo, gli accordi esecutivi ed applicativi, che s'intende debbano riferirsi a preventivi accordi-base stipulati dallo Stato. Certo, non pare potersi mettere in dubbio la legittimità della relativa previsione se si ha riguardo al fatto che non può escludersi che lo Stato, pur nelle materie di competenza regionale, possa concludere accordi internazionali, sovrapponendosi alle Regioni negli stessi ambiti ad esse consentiti ai sensi dell'art. 117, comma 9, ogniqualvolta ciò appaia necessario, o, comunque, opportuno ai sensi delle valutazioni di politica estera che ad esso sono riservate secondo l'art. 117, comma 2, lett. a)⁵². Sarà proprio in riferimento alla politica estera, dunque, che potrà, in sede di prassi, valutarsi il discrimine tra l'invasione statale della competenza regionale, e le dinamiche normali di tutela degli interessi riferibili agli indirizzi politici unitari dell'ordinamento; se si salvaguardassero questi limiti, infatti, dalla correlazione tra accordi-quadro dello Stato ed accordi esecutivi potrebbero trarsi quelle effettualità virtuose che, già, la dottrina aveva ricollegato ad una simile impostazione delle relazioni collaborative in materia di potere estero⁵³.

Circa, invece, gli accordi di natura tecnico-amministrativa, si tratta di una formulazione dal carattere decisamente limitativo della potestà regionale, se riferita agli accordi amministrativi già invalsi nella prassi delle relazioni estere, integranti atti con finalità meramente di raccordo procedurale fra amministrazioni appartenenti a ordinamenti diversi, privi di qualsiasi rilevanza politica sul piano dei rapporti tra i soggetti della comunità internazionale. Più accettabile pare, sotto tale aspetto, un'interpretazione che riferisca la categoria in oggetto agli accordi connessi, in maniera generica ed indeterminata, all'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Per quanto concerne, invece, gli accordi programmatici finalizzati allo sviluppo economico, sociale e culturale, è da ritenere che il legislatore abbia voluto riferirsi all'indicazione, più che di una tipologia ben definita, di un ambito generico di intervento regionale; l'identificazione, infatti, con le attività di mero rilievo internazionale, a causa

⁵¹ Già prima dell'approvazione definitiva del testo, critiche in tal senso erano state espresse sulla formulazione del disegno di legge da parte di R. Cafari Panico, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, cit., p. 1335, P. Caretti, *Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 565 e ss., F. Palermo, *La (nuova?) disciplina delle attività estere delle Regioni. L'art. 3 del DDL La Loggia*, in www.federalismi.it

⁵² Cfr., per tutti, E. Cannizzaro, *La riforma <<federalista>> della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 930-931.

⁵³ In tal senso A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e <<potere estero>> delle Regioni*, cit., par. 5.

dell'uso di formule lessicali che richiamano la definizione di queste ultime, appare troppo riduttiva, al punto da sfiorare il paradosso.

Senza contare, poi, che sarebbe a dir poco ridondante per attività di così scarso profilo sul piano del ruolo internazionale delle Regioni l'attivazione della procedura, culminante nell'attribuzione dei poteri di firma prescritta dalla medesima legge attuativa (art. 6, comma 3), sul piano delle modalità della loro conclusione.

A questo proposito, la legge n. 131 del 2003 articola una serie precisa di obblighi procedurali, prodromici alla stipulazione degli accordi ex art. 117, comma 9 Cost.

Tali obblighi vanno dalla preventiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, che, a loro volta, ne danno comunicazione ai Ministeri competenti, alla comunicazione, poi, dell'eventuale progetto di accordo al Ministero degli affari esteri, che, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, 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>>», con la precisazione che il difetto di tale conferimento determina la nullità dell'accordo.

La sanzione della nullità dell'accordo stipulato da un organo regionale privo dei poteri di firma⁵⁴, se risponde ad una logica precisa riguardo alla disciplina interna della competenza a stipulare, può comportare, invero, problemi applicativi di non poco momento se proiettata sullo sfondo del diritto internazionale.

La sanzione di nullità fatta valere dagli organi statali potrebbe, infatti, confliggere con la valutazione del soggetto estero stipulante, che, in buona fede, può ritenere di trovarsi di fronte ad accordi rientranti nella competenza delle Regioni, tali da non richiedere il conferimento espresso dei pieni poteri.

Senza contare che la nullità di un accordo internazionale, a rigore, non potrebbe derivare da una norma di diritto interno⁵⁵.

⁵⁴ E' stato peraltro sottolineato, al riguardo, come tale specifica previsione superi, in severità, la disciplina posta in materia dal diritto internazionale, ove la violazione del diritto interno è suscettibile di inficiare la validità di un trattato solo ove sull'accordo non si sia pronunciato uno degli organi cui la Costituzione assegna il potere decisionale effettivo nel procedimento di stipulazione, considerata anche la buona fede dell'altro contraente. In tal senso, E. Sciso, *I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali*, cit., p. 68, che richiama L. Ferrari Bravo, *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, 1993, p. 235. Secondo l'Autore, infatti, un trattato che, nonostante la sua irregolarità, risulti eseguibile, potrà essere ritenuto valido, tenendo conto anche dell'affidamento degli altri contraenti. In nessun caso, inoltre, la nullità, sostenuta da una parte, può essere unilateralmente determinata; secondo gli art. 65 e ss. della Convenzione di Vienna, infatti, l'accertamento della validità o estinzione del trattato è affidato ad una particolare procedura conciliativa attivabile su ricorso unilaterale.

⁵⁵ Invero, l'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati prevede la nullità dei trattati conclusi in violazione di una norma fondamentale sulla competenza a stipulare; la dottrina, però, riferisce l'aggettivo «<fondamentale>> a norme che,

In una prospettiva di diritto internazionale, invero, il conferimento dei poteri di firma serve (art. 7 della Convenzione di Vienna)⁵⁶ ad individuare il rappresentante di uno Stato per l'adozione o l'autenticazione di un testo di un trattato, o per esprimere il consenso dello Stato ad essere vincolato da un trattato, rendendo nota alla controparte negoziale la persona autorizzata a rappresentarla in una o più fasi del relativo procedimento di formazione⁵⁷.

Il medesimo istituto, invece, viene trasposto dalla legge n. 131 del 2003, sul piano del diritto interno, come manifestazione procedimentale dei limiti costituzionali alla capacità degli enti substatali di stipulare accordi, secondo una logica che snatura la *ratio* che il diritto internazionale vi riconnette.

In tal modo, inoltre, viene reciso il collegamento immediato tra il potere delle Regioni di concludere accordi con Stati e la sua base costituzionale espressa: se le Regioni medesime hanno la titolarità originaria del suddetto potere, come la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto⁵⁸, appare decisamente ridondante la previsione di un'investitura governativa per il tramite del conferimento dei pieni poteri.

Circa l'obbligo di comunicazione preventiva, esso pare pienamente giustificabile alla luce del limite della politica estera sul rispetto del quale lo Stato è chiamato a vigilare, meno comprensibile appare la possibilità, conferita al Ministero dalla medesima disposizione, di <<indicare i principi e i criteri da seguire nella conduzione dei negoziati>>⁵⁹.

Il Governo ha, in ogni caso, l'ultima parola, nella misura in cui, secondo il successivo comma 5, <<Il Ministro degli affari esteri può, in ogni momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità... 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

nell'ordinamento costituzionale dello Stato interessato, assumano un ruolo di essenzialità, ruolo che, stante il rango di legge ordinaria, difficilmente si potrebbe riconoscere alla legge n. 131 del 2003.

⁵⁶ Sull'art. 7 della Convenzione di Vienna, v. F. Capotorti, *Il diritto dei trattati secondo la Convenzione di Vienna*, in S.I.O.I., *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Padova, 1969; G. Strozzi, *Il diritto dei trattati*, Torino, 1999, p. 25 e ss.

⁵⁷ E' peraltro da rilevare che l'applicazione dell'istituto dei pieni poteri, nella pratica, appare sempre più rarefatta: il più delle volte, infatti, i trattati vengono stipulati dallo Stato italiano senza l'autorizzazione parlamentare, o, anche, senza ratifica, ma anche senza che si sia proceduto al conferimento preventivo dei pieni poteri di firma, essendo considerato sufficiente che la dichiarazione di volontà dello Stato promani dagli organi competenti già in virtù del loro ufficio. Sul punto cfr., per tutti, B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 71; Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 336. E' stato altresì evidenziato che il fatto che l'art. 7 della Convenzione di Vienna non includa le Regioni nell'elenco dei soggetti a favore dei quali la titolarità dei pieni poteri di firma deve ritenersi presunta, è ascrivibile alla circostanza che, all'epoca in cui la predetta Convenzione fu stipulata, non si poneva all'attenzione la questione di un ruolo degli enti substatali nella conclusione di accordi. Pertanto, il succitato elenco non può ritenersi esaustivo, né tassativo, limitandosi a rispecchiare l'articolazione della funzione estera negli ordinamenti nazionali al momento in cui la Convenzione fu formata. Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., pp. 68 e 69.

⁵⁸ Cfr. la sentenza n. 238 del 2004, su cui, *amplius*, v., infra, par. 5.

⁵⁹ Lo stesso art. 6, comma 3, della l. 131/2003, aggiunge che qualora i negoziati 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>>.

portata in Consiglio dei Ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione>>>.

Circa la condizione di validità degli accordi regionali, subordinata al conferimento dei pieni poteri di firma secondo la Convenzione di Vienna, pare che essa integri il momento culminante della procedura preordinata all'esercizio del potere estero regionale.

La condizione necessaria del conferimento dei poteri di firma serve a ribadire, ove ve ne fosse il bisogno, che il potere estero delle Regioni si iscrive nella soggettività internazionale dello Stato, che rimane unitaria; d'altronde, essa ha un significativo risvolto, confermando agli accordi regionali la natura e gli effetti di atti vincolanti lo Stato sul piano delle relazioni internazionali⁶⁰, che, proprio per la loro dignità, richiedono che le Regioni siano pienamente abilitate a concluderli, proiettando così la propria azione nel consesso della comunità degli Stati⁶¹.

Infatti, la previsione dell'attribuzione dei poteri alla Regione corrisponde all'esigenza, regolata dalla Convenzione di Vienna all'art. 7, di individuare l'organo abilitato a rappresentare lo Stato nell'adozione di un trattato, mentre, per il diritto interno, essa identifica una disposizione relativa alla competenza a stipulare.

Così, la procedura prevista dall'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003, atta a configurare forme di consultazione e concertazione tramite l'assistenza continua, anche operativa, degli organi statali, sfocia nella modulazione di un potere di negoziazione che vede Stato e Regioni impegnati, più che in forme collaborative, in forme quasi congiunte di negoziazione.

Ciò a prescindere dal fatto che il conferimento dei pieni poteri vada inteso in termini di delegazione, di esercizio in forma decentrata di una competenza estera spettante allo Stato, o, come pare preferibile anche secondo la Corte costituzionale⁶², come atto dovuto ai fini dell'esercizio di un potere proprio delle Regioni, ogniqualvolta ne venga accertata la conformità alle condizioni ed ai limiti legislativamente previsti.

⁶⁰ Anche la Corte costituzionale ha affermato che è lo Stato ad assumere la responsabilità degli accordi stipulati dalle Regioni, e a portarne le conseguenze sul piano del diritto internazionale. Cfr. Corte cost. sentenza n. 238 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2487 e ss. Sul punto v., più diffusamente, *infra*, par. 5.

⁶¹ Tale disposizione, invero, non ha mancato di suscitare commenti preoccupati da parte della dottrina che vi ha letto un intento riduttivo del potere regionale, configurato quasi come delegato dal Governo. In tal senso, per tutti P. Bilancia, *Ancora sulle competenze delle Regioni*, cit.; R. Cafari Panico, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, cit., p. 1334, il quale osserva che la legittimazione delle Regioni <<dovrebbe ritenersi alimentata direttamente dalla Costituzione ad attribuita a chi in base alle norme statutarie ha la rappresentanza della Regione>>. D'altronde sembra potersi rilevare che la mancata previsione della ratifica esclude che, dopo la stipula, l'accordo regionale debba ricevere perfezionamento mediante un organo statale, e ciò depona a favore della configurazione del potere regionale come potere autonomo. La mancanza della ratifica inserisce, inoltre, gli accordi regionali nella categoria degli accordi conclusi in forma semplificata.

⁶² Questa è l'impostazione accolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 238 del 2004. Al riguardo v., *infra*, par. 5.

Ancora, può rilevarsi come il richiamo, da parte dell'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003 alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, valga a riferire la capacità di stipulare delle Regioni ai soli accordi in forma scritta con Stati, escludendo, invece, eventuali accordi con organizzazioni internazionali.

Analogamente, sul piano formale, la necessità del conferimento dei pieni poteri di firma, alla luce delle norme del diritto internazionale generale e della Convenzione di Vienna, lascia intendere che le Regioni possano concludere soltanto accordi in forma semplificata, idonei a vincolare le parti contraenti con l'apposizione della firma, senza che occorra la successiva ratifica.

Ed invero, ciò pare pienamente coerente con la prassi effettuale degli accordi regionali, oltre che con la disciplina legislativa che, come si è visto sopra, inquadra le manifestazioni del potere estero regionale entro una tipologia ben definita di iniziative, fissandone le caratteristiche contenutistiche in modo da rendere palese che si tratti di atti tali da non richiedere la cosiddetta "forma solenne".

Dal punto di vista del diritto internazionale, però, non può forse teoricamente escludersi, a priori, che, al contrario, gli accordi stipulati dalle Regioni possano essere ratificati dal Presidente della Repubblica, anche all'esito della legge di autorizzazione, qualora la natura dell'accordo o la volontà dell'altro contraente lo richiedano.

In particolare, essendo preclusa in radice, agli enti substatali, la conclusione di trattati di natura politica, e non rientrando nelle materie di competenza regionale le altre ipotesi prese in considerazione dall'art. 80 Cost., non parrebbe impossibile per le Regioni la stipulazione di accordi che dispongano arbitrati o regolamenti giudiziari, essendo coinvolta la responsabilità dello Stato anche per l'adempimento degli accordi conclusi dai plenipotenziari regionali⁶³.

Dunque, gli accordi internazionali conclusi dalle Regioni si configurano, alla luce dell'art. 117, comma 9, Cost. e delle disposizioni attuative, come accordi stipulati dalle Regioni, anche se imputati, dal punto di vista del diritto internazionale, alla soggettività giuridica dello Stato, che ne assume la relativa responsabilità.

Meno agevole risulta, invece, collocare tali accordi nel quadro di quegli obblighi internazionali che, ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., esplicherebbero un vincolo immediato nei confronti del legislatore statale⁶⁴. L'art. 1 della legge attuativa, infatti, sembrerebbe escludere tale possibilità, riferendo gli obblighi internazionali vincolanti ai soli

⁶³ Cfr. G. Conetti, *Alcune considerazioni sull'esercizio del potere estero delle Regioni*, in L. Daniele (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, cit., p.128.

⁶⁴ Ammettono questa possibilità E. Cannizzaro, *La riforma <<federalista>> della Costituzione*, cit., p. 939 e ss., e F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali*, cit.

<<trattati>>, anche se, come si è già puntualizzato, tale scelta terminologica, stante la promiscuità con cui i termini <<accordo>> e <<trattato>> sono sovente utilizzati, potrebbe non valere a fugare tutti i dubbi in proposito.

A parte il dato lessicale, però, vi è un altro argomento che risulta più convincente: non si può non rilevare, infatti, che gli accordi regionali impegnano la Repubblica sul piano del diritto internazionale, ma, circa il loro contenuto e i loro effetti all'interno dell'ordinamento, sono naturalmente orientati solo all'ambito giuridico e territoriale della Regione che li ha stipulati: appare difficile, infatti, ammettere che accordi conclusi da una Regione possano vincolare l'esercizio della potestà legislativa da parte di tutte le altre Regioni, e, *a fortiori*, del legislatore statale.

Pare implicito nella dinamica del potere estero regionale, in sostanza, che gli accordi siglati da una Regione, imputati alla soggettività e, dunque, alla responsabilità internazionale dello Stato, debbano trovare il loro spazio di adempimento interno proprio nella Regione interessata, e sembrerebbe alla luce di ciò eccessivo individuare negli accordi medesimi o nella legge regionale che li immetta nell'ordinamento, un limite di legittimità valevole per l'intera legislazione nazionale.

Di qui alcune ricostruzioni che, piuttosto, prefigurano un limite di <<perimetrazione>> all'esercizio della funzione legislativa dello Stato, che, avendo conferito i poteri di firma alla Regione interessata, e, dunque, avendo acconsentito alla stipulazione dell'accordo, dovrà tenerne conto in qualche modo, lasciando, al più, che esso rimanga valido e sia attuato nell'ordinamento parziale interessato⁶⁵.

A particolari considerazioni si presta poi la previsione dell'art. 6, comma 4, della legge "La Loggia", secondo cui ai detti accordi è data pubblicità in base alla legislazione vigente⁶⁶, ragguagliandosi così gli accordi regionali alla medesima forma di pubblicità prevista per i trattati stipulati dallo Stato, laddove, invece, prima della riforma del Titolo V, le attività internazionali delle Regioni non erano soggette ad alcun obbligo in tal senso.

E' da precisare, peraltro, che la legge n. 131 riferisce l'obbligo di pubblicazione ai soli accordi che le Regioni concludono con Stati, e non anche alle intese con enti territoriali interni ad altri Stati.

Ciò per una motivazione che sembra, ad una prima lettura, sufficientemente chiara: solo gli accordi, infatti, sono idonei a produrre obblighi internazionali nei confronti dello

⁶⁵ Prefigura una soluzione di questo tipo A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e <<potere estero>>*, cit., il quale fa riferimento ad un'ipotesi di inefficacia parziale della legislazione statale.

⁶⁶ Il riferimento è alla legge 11 dicembre 1984, n. 839.

Stato, che ne assume la responsabilità in caso di loro violazione, secondo caratteristiche di efficacia che ne impongono l'assoggettamento alle norme di pubblicità valevoli per gli atti che assumono rilevanza giuridica⁶⁷.

Si potrebbe però obiettare che la distinzione tra accordi produttivi di obblighi internazionali giuridicamente rilevanti e intese inidonee a determinare simili effetti, se convince sul piano teorico, non corrisponde del tutto alla prassi del potere estero regionale.

La stessa legge n. 131 del 2003 sembra sconfiggere la nettezza di tale differenziazione, laddove, ponendo espressamente il limite per cui le intese <<non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato>> (art. 6, comma 2), sembra riconoscere, di converso, che anche gli atti negoziali con enti territoriali interni ad altri Stati sono potenzialmente capaci di incidere sulle linee e sugli indirizzi perseguiti dagli organi centrali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. a) Cost., e, per questo motivo, li assoggetta ad un sistema di controlli particolarmente capillare, sfociante nella autorizzazione statale.

Sotto tale aspetto emerge chiaramente una questione, oltre che di coerenza fra le disposizioni contenute nella legge n. 131 del 2003, di compatibilità della medesima con il regime di pubblicità degli accordi internazionali.

Ancora una volta, infatti, appare evidente che le logiche legate alla tradizione centralista delle relazioni con l'estero hanno sovrastato le ragioni sottese all'adattamento dell'assetto istituzionale e organizzativo dei poteri pubblici al nuovo testo costituzionale, finendo con il prevalere nettamente nella strutturazione della disciplina attuativa dell'art. 117 Cost.

Dunque, anche se riguardata dal punto di vista del regime di pubblicità degli atti internazionali delle Regioni, la legge attuativa della Costituzione si presta a considerazioni critiche: risulta priva di giustificazione, infatti, la sottoposizione delle intese regionali ad una ingerenza governativa così pervasiva quale è quella in essa prefigurata.

⁶⁷ La disciplina in questione è dettata dalla legge n. 839 dell'11 dicembre 1984 e nel D.P.R. n. 1092 del 28 dicembre 1985. La legge n. 839, recante Norme sulla raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana, prevede, all'art. 1, che nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana si inseriscono gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali ivi compresi quelli in forma semplificata. Il D.P.R. n. 1092 del 1985, recante il Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, sancisce l'obbligo di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del testo integrale di tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi e altri atti comunque denominati, che vanno altresì comunicati alle Presidenze delle assemblee parlamentari. Tali atti vanno trasmessi per la pubblicazione non oltre un mese dopo la sottoscrizione, a cura del Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi del Ministero degli Affari Esteri. Sull'argomento v. C. Dell'Acqua, *Il potere estero tra segreto e politica*, in P. Fois (a cura di), *Il trattato segreto, Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, Padova, 1990, p. 243 e ss.; S. Labriola, *La pubblicazione degli atti normativi e la circolazione delle notizie sulle relazioni internazionali della Repubblica italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, p. 235 e ss.; P. Lamberti Zanardi, *Trattato segreto e pubblicazione degli accordi internazionali*, in P. Fois (a cura di), *Il trattato segreto*, cit., p. 114 e ss.; T. Treves, *L'informazione sulla politica estera dell'Italia: il caso dei trattati internazionali*, in *Studi in onore di G. Balladore Pallieri*, II, Milano, 1978, p. 614 e ss.

Pare potersi dubitare, infatti, del presupposto per cui le intese possono recare una capacità di interferenza con la politica estera nazionale, implicando la responsabilità dello Stato dinanzi alla comunità delle Nazioni.

Il vero è, semmai, che difficilmente le intese possono essere idonee a produrre obblighi rilevanti sul piano del diritto internazionale: per lo più, esse non sono suscettibili di incidere sul potere estero dello Stato, né, tanto meno, sugli indirizzi della politica estera nazionale, che, invece, comprende proprio la gestione della sfera complessiva degli obblighi che il Paese assume nei confronti degli altri soggetti internazionali.

Ciò appare ancora più significativo ove si riconnetta il regime di pubblicità degli accordi internazionali alla ragione sostanziale che vi è sottesa: quella di stemperare il monopolio governativo delle relazioni con l'estero mediante la garanzia che il Parlamento possa sempre conoscerne le iniziative, onde evitare, tra l'altro, che l'Esecutivo possa aggirare gli obblighi di cui all'art. 80 Cost⁶⁸.

Si tratta, dunque, di motivazioni garantiste, che potrebbero riproporsi anche a vantaggio delle Regioni nei confronti di invadenze eccessive da parte del Governo: dall'applicazione della normativa statale sulla pubblicità degli atti di produzione giuridica potrebbero derivare, infatti, importanti spazi per una sorta di concertazione libera da parte delle Regioni, confluyente in atti non riconducibili alla tipologia degli accordi, ma comunque consentiti dall'ordinamento.

Ed infatti, la legge n. 131 del 2003 riferisce l'obbligo della pubblicazione ai soli accordi, le Regioni, pertanto, potrebbero valersi, nella conclusione di intese, di margini maggiori di autonomia rispetto al Governo, derivanti proprio dall'inesistenza dell'obbligo predetto per gli atti di cooperazione interregionale.

Alla luce di ciò, ove le Regioni rivendicassero l'omologazione piena alla normativa statale che regola la pubblicità degli accordi con soggetti esterni all'ordinamento, ne potrebbero derivare proficui risultati, nella prospettiva duplice della chiarezza del sistema normativo che presiede al potere estero statale e regionale, e dell'ampiezza dell'ambito decisionale rimesso all'iniziativa regionale che, in quanto non ricadente sulla politica estera nazionale, potrebbe più liberamente esprimersi.

⁶⁸ Cfr. F. Capotorti, *La problematica giuridica degli trattati segreti*, in P. Fois (a cura di), *Il trattato segreto*, cit., p. 161 e ss.; B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 78 e ss.; L. Ferrari Bravo, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Pompei – Napoli, 1964, p. 327 e ss.; P. Fois, *L'invalidità del trattato segreto*, in Id. (a cura di), *Il trattato segreto*, cit., p. 124 e ss.; S. Labriola, *Trattato segreto e attribuzioni degli organi costituzionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 554 e ss.

4.2 Segue. Le intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

Anche per quanto riguarda le intese, il quadro di riferimento normativo si trae solo dalla lettura combinata dell'art. 117, comma 9 Cost. e delle disposizioni attuative di cui all'art. 6, comma 2, della legge n. 131 del 2003.

La disciplina dettata in proposito, invero, non è esente da incompletezze e imprecisioni terminologiche, tali da suscitare dubbi interpretativi, che, forse, solo il consolidamento di una prassi dotata di qualche stabilità potrà in qualche modo fugare.

Secondo una certa ricostruzione le intese con enti territoriali esteri si identificherebbero, sostanzialmente, nelle attività promozionali all'estero e nelle attività di rilievo internazionale che le Regioni potevano già compiere prima della riforma costituzionale⁶⁹.

A favore di ciò il dato letterale ricavabile dal comma 3 dell'art. 6 della legge La Loggia, secondo cui Le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale, e culturale, con una formulazione che riecheggia in modo evidente le definizioni già contenute nell'art. 1 del D.P.R. 31 marzo 1994, nonché nella sentenza n. 179 del 1987 della Corte costituzionale.

Si tratterebbe, in tal senso, di attività di minore rilievo politico, produttive di effetti giuridici vincolanti nei confronti degli enti stipulanti.

Sembra, dunque, che l'art. 117, comma 9 abbia voluto tracciare una distinzione tra due diverse tipologie di atti negoziali, tenendo conto delle possibilità delle Regioni di interagire con enti omologhi stranieri, in un'attività pattizia caratterizzata dalla circostanza che nessuno dei contraenti ha la soggettività internazionale.

A riprova di ciò la precisazione contenuta nell'art. 6 della legge La Loggia, secondo cui le Regioni, con le intese, non possono assumere impegni dai quali derivino obblighi o oneri finanziari per lo Stato o che ledano interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione; il che sembra sottintendere, appunto, che le intese abbiano l'idoneità a produrre effetti giuridici⁷⁰.

⁶⁹ Così G. Parodi, in G.F. Ferrari, G. Parodi, *La revisione costituzionale del Titolo V*, cit., p. 469.

⁷⁰ Secondo la dottrina internazionalistica, invero, le intese consisterebbero in atti pregiuridici, a contenuto e valore soltanto preparatorio, strumentali rispetto alla conclusione, in via successiva, di accordi. Ciò deriverebbe dal fatto che la Convenzione di Vienna fa riferimento esplicito soltanto ai trattati e agli accordi, al di là dei quali ogni altra attività negoziale, tra cui le intese, non essendo suscettibile di inquadramento nella tipologia prevista dal diritto internazionale, resterebbe nel dominio della prassi. Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 74, secondo cui «la prassi internazionale conosce numerosi casi

Inoltre, le intese non possono esprimere valutazioni di politica estera, con ciò volendosi ribadire la minore valenza politica rispetto agli accordi, senza contare, poi, che esse, essendo stipulate da enti privi della soggettività internazionale, non possono impegnare lo Stato alla stregua degli obblighi internazionali ex art. 117, comma 1.

Non bisogna però dimenticare che è proprio sul piano delle relazioni con enti omologhi stranieri che, presumibilmente, le relazioni estere delle Regioni troveranno l'ambito più rilevante della loro pratica esplicazione: quella allo sviluppo di relazioni ultraterritoriali, infatti, è una tendenza che si registra nell'evoluzione attuale dell'autonomismo in tutti i Paesi europei a base decentrata, coinvolti nelle dinamiche sovrastatali dell'Unione Europea.

Anzi, proprio le intese potrebbero costituire lo strumento più idoneo per dare definitivo inquadramento giuridico-costituzionale a quel proliferare di accordi tra enti substatuali, aventi ad oggetto materie che, per la loro implementazione, richiedono necessariamente una regolamentazione di tipo transnazionale⁷¹.

Pertanto, ritenere aprioristicamente che le intese siano destinate a rimanere relegate nel ruolo di atti di importanza minore, o esaurirne il contenuto solo nelle attività che alle Regioni erano consentite prima della revisione costituzionale può apparire un esito affrettato, a favore del quale, forse giocano quegli schemi interpretativi che, sedimentatisi in passato, tendono naturalmente a riaffiorare, sovrapponendosi alle nuove disposizioni costituzionali e limitandone la portata innovativa.

Appare preferibile, da questo punto di vista, ritenere che le Regioni possano senz'altro continuare a svolgere le vecchie attività già qualificate come promozionali o di mero rilievo internazionale, senza che esse esauriscano le possibilità riconosciute alla conclusione di intese.

Ciò sulla base di una lettura dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003 che si soffermi, più che altro, sull'ampiezza delle formule utilizzate, certamente suscettibili di essere intese in

di intese tra Governi, cui spesso si dà anche il nome di accordi, ma che certamente non hanno natura di veri e propri "accordi" in senso giuridico, essendo tale natura esclusa da quanto risulta dal testo oppure dalle dichiarazioni di coloro che lo sottoscrivono. Simili intese non pretendono di avere natura giuridica, valgono finché valgono>>. Si obietta però, al riguardo, che il contenuto programmatico di un atto non impedisce che esso abbia effetti giuridicamente obbligatori; in particolare, con le intese le Regioni assumono impegni nei confronti della controparte, che sono tenute ad osservare attraverso l'adozione di atti successivi di diritto interno, che diano seguito a quanto pattuito. Si ritiene, pertanto, che la dizione <<accordi>> e <<intese>> di cui al comma 9 dell'art. 117 Cost. non rispecchi la classificazione operata dalla dottrina internazionalistica. Ciò trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che in numerose occasioni ha dichiarato la illegittimità di intese regionali in quanto incidenti sulla politica estera dello Stato, e, dunque, ammettendo implicitamente che esse abbiano un ambito preciso di efficacia giuridica. Cfr., per tutte la sentenza n. 13 del 2003. Ammettono il valore giuridico delle intese, tra gli altri, M. Buquicchio, *La "nuova" disciplina delle intese delle Regioni*, cit. p.185 e ss.; F. Gilioli, *Potere estero regionale e principio di leale collaborazione alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2003, nonché della legge di attuazione e delle proposte di modifica del nuovo Titolo V*, in *Diritto ed economia*, 2003, p. 523 e ss.; M. Olivetti, *Il potere estero delle Regioni*, in A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 38 e ss.; A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit. p. 23.

⁷¹ Cfr. S.M. Carbone - P. Ivaldi, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali*, 2005, p. 733 e ss.

senso più ampio rispetto alla interpretazione che si era già data del contenuto possibile di attività promozionali o di rilievo internazionale.

Né si può escludere del tutto che le intese possano avere qualche rilevanza sul piano della responsabilità dello Stato, quando l'intesa stessa o l'inadempimento degli obblighi da esse derivanti si pongano in contrasto con norme di diritto internazionale vincolanti⁷²; senza contare che, comunque, l'eventuale inadempimento di intese da parte delle Regioni potrebbe ingenerare conseguenze per lo Stato sul piano della politica estera, data la valutazione di segno negativo che comportamenti del genere susciterebbero negli enti omologhi stipulanti, e, forse, anche nello Stato di appartenenza di questi.

Ciò nonostante il fatto che le intese non paiono suscettibili di rientrare nella nozione di "accordo internazionale" di cui alla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. Esse, infatti, si pongono alla stregua di "contratti internazionali" tra enti pubblici, produttivi di effetti vincolanti solo nei confronti degli enti firmatari specificamente coinvolti, e, pertanto, inidonei, in linea teorica, ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato.

Da tale qualificazione giuridica delle intese discende, poi, come necessario corollario, che esse sono subordinate, quanto alla validità, al rispetto delle norme di diritto internazionale e comunitario eventualmente rilevanti nella materia che venga ad essere coinvolta, oltre che alle norme interne dello Stato di appartenenza che delineino le capacità e i poteri degli enti interessati nella stipula di intese⁷³.

Circa la procedura, secondo l'art. 6 della legge n. 131 del 2003 le Regioni devono darne comunicazione, prima della firma, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari regionali e al Ministero degli Affari esteri ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire entro i successivi trenta giorni a cura del Dipartimento medesimo, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa.

Anche nel caso delle intese, inoltre, vige il potere governativo di veto ex art. 6, comma 5 della legge "La Loggia", mentre il potere sostitutivo è esercitabile solo nel caso degli accordi.

⁷² In tal senso R. Cafari Panico, *La nuova competenza delle Regioni*, cit., p. 1335.

⁷³ Cfr. S.M. Carbone, R. Luzzatto, *Il contratto internazionale*, Torino, 1994, p. 120 e ss.; M. Frigessi di Rattalma, *Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi*, in A. Mattioni – G. Sacerdoti (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali. Relazioni con la Comunità Europea e cooperazione transfrontaliera*, Milano, 1995, p. 97 e ss.; N. Bassi, *I contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi tra Comunità, Stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 529 e ss.

Se, sul piano procedurale, la disciplina, così impostata, non chiarisce esattamente cosa debba accadere nel caso che il Governo formuli le proprie osservazioni⁷⁴, né è precisato se dette osservazioni possano riguardare solo profili di legittimità o anche aspetti di merito politico, ancor meno perspicua essa appare sul piano della precisazione dei limiti⁷⁵, non potendosi non ritenere che l'omessa specificazione voglia significare l'esonero delle intese dai limiti previsti, invece, per gli accordi nel comma successivo dello stesso art. 6.

Inoltre, non si può fare a meno di evidenziare un certo irrigidimento rispetto al sistema precedente: se, infatti, la previa intesa o l'assenso sono stati sostituiti con la previa comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero degli affari esteri, ed essendosi introdotto un regime generalizzato di silenzio-assenso, la comunicazione preventiva è posta come obbligatoria anche per le intese coincidenti con le attività di mero rilievo internazionale, che, prima della riforma, non richiedevano alcun adempimento preliminare da parte delle Regioni.

Esaminata la disciplina attuativa dell'art. 117 Cost., ed evidenziati tutti gli aspetti di lacunosità o di imprecisione che essa presenta, emerge il dubbio che, come troppo spesso è accaduto nella prassi effettuale dei rapporti tra Stato e Regioni, le incompletezze dispositive

⁷⁴ L'art. 6, comma 2, della legge "La Loggia" pone nodi problematici di non facile soluzione. Innanzitutto, non chiarisce cosa debba accadere nell'ipotesi in cui la delibera contenente le osservazioni del Consiglio dei Ministri, che non sono favorevoli all'intesa, intervenga dopo il termine dei trenta giorni dalla comunicazione. Ovviamente, osservazioni di segno negativo intervenute durante la pendenza di detto termine determinano la conclusione del procedimento formativo dell'atto. Poiché, però, la formulazione della norma attuativa prefigura una sorta di silenzio-assenso, nel caso in cui il diniego governativo intervenisse successivamente, anche in applicazione del comma 5 dell'art. 6 citato, che prevede che, in qualsiasi momento, una delibera del Consiglio dei Ministri, per motivi di opportunità legati alle scelte e agli indirizzi di politica estera, possa bloccare tutte le attività regionali di respiro internazionale, potrebbe configurarsi la responsabilità dello Stato a livello internazionale. Infatti, la Regione avrebbe concluso l'intesa nel rispetto della procedura legislativamente stabilita, mentre, a carico dello Stato, potrebbe quanto meno porsi una responsabilità per *culpa in vigilando*. Non è neanche chiaro a quale titolo debba avvenire, sempre in applicazione del citato comma 5, l'intervento del Presidente della giunta regionale interessata per le controdeduzioni, se, cioè, tale intervento comporti o meno un diritto di voto. L'art. 6 non chiarisce nemmeno quali conseguenze dovrebbero riconnettersi al comportamento della Regione che non si sia uniformata alle osservazioni governative, non essendo applicabile per via analogica la nullità dell'atto prevista per gli accordi conclusi senza il conferimento dei poteri di firma secondo il successivo comma 6. Anche in questo caso potrebbe configurarsi una responsabilità dello Stato sul piano del diritto internazionale; nell'ordinamento interno, poi, varranno le regole sulla responsabilità di un ente nei confronti degli altri. Cfr., al riguardo, L. Condorelli, F. Salerno, *Le relazioni transfrontaliere tra Comunità locali in Europa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, pp. 410-411, secondo cui «< sul mancato rispetto dell'intesa da parte dell'ente partecipante può innestarsi il comportamento omissivo dello Stato cui l'ente è sottoposto, consistente nel non mettere in opera i mezzi di cui dispone secondo il proprio ordinamento interno per porre riparo alla situazione. Un simile comportamento omissivo potrebbe costituire un illecito internazionale se vengono così violati gli obblighi di "buon vicinato" >>. Per B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 356, dottrina e prassi appaiono «< concordi ... nel ritenere che lo Stato risponda solo quando non abbia posto in essere le misure atte a prevenire l'azione o a punire l'autore >>. Sulla responsabilità dello Stato nell'ipotesi considerata concorda M. Buquicchio, *La "nuova" disciplina delle intese*, cit., p. 213 - 214. Considera, invece, le intese alla stregua di atti inidonei a determinare una responsabilità dello Stato sul piano del diritto internazionale P. Bilancia, *Ancora sulle competenze delle Regioni*, cit.

⁷⁵ Circa il limite posto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 131 del 2003, secondo cui le intese «< 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, primo comma, della Costituzione >>, esso potrebbe comportare un'inaccettabile compressione dei diritti delle Regioni sul piano dell'autonomia finanziaria. Per evitare ciò, il predetto divieto dovrebbe intendersi con riferimento agli oneri non preventivati, mentre non dovrebbe riguardare le spese riconducibili al bilancio ordinario dell'Amministrazione interessata. Ciò in analogia con quanto previsto dalla circolare n. 5 del 1995 del Ministero degli Esteri, che, nell'articolare le procedure pratiche per la stipulazione dei trattati statali che importino oneri alle finanze ai sensi dell'art. 80 Cost., precisa che il riferimento è agli oneri aggiuntivi rispetto a quelli che trovano copertura nel bilancio dello Stato.

ricadano a danno delle Regioni stesse, consentendo allo Stato di accaparrarsi margini espansivi o di controllo ben più ampi di quelli costituzionalmente consentiti; ed è chiaro che tale rischio è tanto maggiore quanto più ci si addentra in materie, come il potere estero, caratterizzate da rilevanti aspetti di problematicità politica.

Il rischio è, in altri termini, che si perda di vista un dato ineliminabile, e, cioè che ormai la Repubblica, lungi dal configurarsi come soggetto monolitico, si sostanzia degli enti elencati all'art. 114 Cost., e che anche la soggettività di diritto internazionale, in conformità a ciò, va riconsiderata come soggettività unitaria, ma articolata nei livelli che compongono il tessuto ordinamentale dei poteri e delle funzioni pubbliche.

Ed infatti, pur laddove il potere estero delle Regioni, anche alla luce delle disposizioni attuative, venga declinato nei termini di un'attività svolta in nome e per conto dello Stato, con la Regione in veste di organo terminale degli apparati centrali depositari della politica estera, ciò non inibisce le potenzialità espansive che il testo costituzionale riconosce alle Regioni medesime: queste, in un contesto che ambisce a ridisegnare l'ontologia autonomistica dell'ordinamento, vengono quanto meno chiamate a partecipare all'esercizio di competenze esterne

attraverso l'assunzione di obblighi internazionali.

Dunque, resta ancora da vedere se la prassi concreta dei rapporti istituzionali sul piano internazionale vedrà le Regioni affrancarsi dai limiti della legge ordinaria di attuazione dell'art. 117 Cost., ritagliandosi un ruolo nell'esercizio di un potere estero che, secondo il testo costituzionale, presenta notevoli possibilità espansive. Da ciò, infatti, dipenderà, in grande misura, la determinazione del grado reale di autonomia di cui le Regioni italiane potranno fruire, non solo nell'esercizio della funzione estera in quanto tale, ma, altresì, nell'ottica complessiva delle caratteristiche del nuovo regionalismo. Resta ancora da vedere, infatti, se, nonostante i rilevanti problemi teorici implicati dal riconoscimento del potere estero alle Regioni, potrà trovare un qualche spiraglio di realizzazione l'aspirazione per una distribuzione dei poteri verso gli enti substatali, che si inserisca pienamente nell'ambito dei processi evolutivi dei modelli teorici del federalismo, e in cui la riforma del Titolo V sembra, almeno teoricamente, e nelle intenzioni, riconoscersi.