



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

di

Ornella Spataro

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

19 dicembre 2007

Sommario: - 5. Norme costituzionali sul potere estero e disciplina attuativa nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma. – 6. Il potere estero nei nuovi Statuti regionali. – 7. Potere estero e specialità regionale. – 8. Le attività di respiro internazionale poste in essere da Regioni e Province autonome: dall'inquadramento teorico alla realtà effettuale. – 8.1. Segue. La prassi regionale attraverso il prisma delle nuove potestà estere: la questione della natura giuridica delle attività negoziali con enti stranieri alla luce del parametro costituito dai soggetti, dalle procedure, dagli effetti. – 9. Considerazioni conclusive.

5. Norme costituzionali sul potere estero e disciplina attuativa nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma.

Si è già evidenziato che la legge n. 131 del 2003, lungi dal fornire elementi di decisiva chiarezza nel definire la portata esatta del potere estero delle Regioni, ha introdotto momenti ulteriori di criticità, a causa, forse, di uno sbilanciamento eccessivo verso la garanzia dell'unitarietà della politica estera contro il rischio di una graduale erosione della capacità di controllo da parte degli organi dello Stato.

* Il presente lavoro, frutto di una più ampia riflessione sul potere estero delle Regioni, si compone di due parti, la prima delle quali è stata pubblicata sul numero 23 del 5 dicembre 2007 di questa Rivista.

Alle osservazioni dei commentatori che, all'indomani del varo della legge medesima non mancarono di sottolinearne lacune e contraddittorietà rispetto alla portata innovatrice della riforma costituzionale, si sono aggiunte, poi, le censure proposte da alcune Regioni che hanno sollecitato l'intervento della Corte costituzionale relativamente al complesso delle disposizioni attuative dell'art. 117 Cost. in materia di rapporti internazionali e comunitari.

Ma, quel che è più significativo, è che le pronunce della Corte costituzionale¹ hanno fornito un primo quadro ricostruttivo dell'impianto che, secondo le nuove norme costituzionali e le relative disposizioni attuative, presiede alla partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente delle relazioni con enti esterni all'ordinamento.

Plurimi, invero, i profili di incostituzionalità fatti valere dai soggetti ricorrenti riguardo alla disciplina contenuta nella l. n. 131 del 2003.

Se ne lamentava, anzitutto, il carattere eccessivamente dettagliato della formulazione, tale da impedire le dinamiche normali di svolgimento della potestà legislativa concorrente: se la materia dei rapporti internazionali delle Regioni è contemplata dall'art. 117, comma 3, Cost., il legislatore statale avrebbe dovuto attenersi ad una normazione per principi, che non invadesse gli ambiti costituzionalmente riservati alla legislazione regionale di dettaglio.

Inoltre, veniva evidenziata la valenza eccessivamente penalizzante delle scelte operate dalla disciplina attuativa, che, nel merito, manifestava una certa tendenza appropriativa dei margini di scelta e di decisione che il tenore del nuovo art. 117 Cost. sembrava, invece, attribuire agli enti substatali.

Interrogata sul punto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 238 del 2004, non ha accolto nessuna delle censure così prospettate, lasciando indenni le disposizioni della legge n. 131 del 2003.

La Corte, infatti, ha sostenuto la piena rispondenza delle norme impugnate alla delega che l'art. 117, nei commi quinto e nono, ha assegnato al legislatore ordinario per la definizione, rispettivamente, delle norme di procedura da rispettare nella fase di attuazione ed

¹ Le sentt. n. 238 e 258 del 2004 riguardano il potere estero delle Regioni; le sentt. n. 239, 372, 379 del 2004, invece, riguardano la partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente degli atti comunitari, e l'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali. La sentenza n. 239, in particolare, "assolve" la legge "La Loggia" relativamente alla disciplina della partecipazione delle Regioni alla formazione dei processi decisionali comunitari, e, rigettando le istanze avanzate dalla Provincia di Bolzano, afferma che l'art. 117 Cost., al comma 5, più che porre un ulteriore ambito di legislazione concorrente tra Stato e Regioni ha affidato alla legge statale la disciplina delle modalità procedurali dell'attività in questione. Cfr., in proposito, M. Barbero, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" (Nota a Corte cost. nn. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)*, in www.forumcostituzionale.it; F. Ghera, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost., e della legge n. 131 del 2003*, in *Giustizia costituzionale*, 2004, p. 2519 e ss.; A. Ruggieri, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. nn. 236, 238, e 239 e 280/2004)*, in www.federalismi.it; Id., *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in www.forumcostituzionale.it; L. Violini, *Legge <<La Loggia>> e partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 2005, p. 226 e ss.

esecuzione degli obblighi internazionali, nonché della definizione dei casi e delle forme per la conclusione degli accordi e delle intese da parte delle Regioni.

Quanto ai limiti sostanzialmente imposti alle Regioni nell'esplicazione delle loro attività internazionali, per la Corte medesima si tratta di vincoli pienamente legittimati dalle <<esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale>>, che, in quanto tali, non possono prestarsi ad un'applicazione <<tale da travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni>>.

Nell'impostazione delineata dal giudice delle leggi <<le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato da questa Corte: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali>>².

Quindi, se la Corte costituzionale, da un lato, ritiene legittima la disciplina attuativa dettata dal legislatore ordinario, in quanto atta a definire quei limiti in cui il testo costituzionale iscrive il potere estero delle Regioni, dall'altro non aderisce ad una lettura minimalista del nuovo testo dell'art. 117 Cost.

Il giudice delle leggi, infatti, ammette, nella sostanza, la possibilità che le Regioni intrattengano con enti omologhi di altri Stati o con Stati esteri quelle relazioni che il testo costituzionale ha variamente modulato, consentendole, però, in quella cornice di garanzie strumentali ad assicurare, sempre, il coordinamento con la conduzione complessiva della politica estera dello Stato.

Ciò che appare degno di rilievo è, dunque, il riconoscimento da parte della Corte costituzionale che l'autonomia regionale ha un ambito di esplicazione anche nella dimensione esterna, internazionale: può esservi spazio per un *treaty making power* regionale entro i limiti segnati dal testo costituzionale, purché, e fino a quando, esso non scardini l'assetto unitario della politica estera nazionale.

In tal senso, secondo il giudice delle leggi, non si può dubitare che il nuovo art. 117 Cost. attribuisca alle Regioni poteri propri nell'ambito delle relazioni internazionali, in un sistema che, comunque, deve rimanere nei margini dell'unitarietà sostanziale della politica estera nazionale. Ciò rende costituzionalmente legittima la riserva, in capo allo Stato, del <<potere-dovere di controllare la conformità di detti accordi con gli indirizzi della politica

² Così al punto 6 del considerato in diritto.

estera nazionale>>»; il che <<comporta l'esigenza di adottare formalità intese a dare certezza, sul piano internazionale, circa la legittimazione di chi esprime la volontà di stipulare l'accordo e circa l'esistenza, secondo il diritto interno, del "potere estero" di cui l'accordo è espressione>>³.

Nella sentenza n. 387 del 2005⁴, con cui ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della legge della Regione Veneto, n. 2 del 2003, la Corte ha utilizzato, *a contrario*, le medesime motivazioni.

La legge in questione, recante <<norme a favore dei veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro>>, investiva la Giunta regionale del potere di stipulare accordi con i Governi interessati

in vista di prestazioni di tipo sociosanitario a favore dei cittadini veneti emigrati, risiedenti in altri Paesi.

Per l'Avvocatura dello Stato, si trattava di disposizioni invasive della potestà esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato, oltre che adottate al di fuori dei casi e delle forme posti da una disciplina di fonte statale.

Per la Corte costituzionale, invece, proprio l'entrata in vigore, in pendenza del ricorso, della legge n. 131 del 2003, vale a fugare ogni censura di legittimità nei confronti della legge veneta⁵.

Di particolare interesse anche la sentenza n. 258 del 2004⁶, con cui la Corte si è pronunciata relativamente alla questione della capacità delle Regioni di stipulare accordi e intese con altri Stati membri dell'Unione Europea o con enti territoriali omologhi, in attuazione di obblighi di natura comunitaria.

Il giudice delle leggi ha riconosciuto la possibilità che le Regioni pongano in essere strumenti di tipo pattizio nelle relazioni con enti substatali nel contesto comunitario, pur senza la previa intesa con il Governo, di cui alla legge n. 948 del 1984, <<trattandosi di un atto chiaramente e strettamente finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera>>⁷.

³ Così il punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁴ In *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3836 e ss.

⁵ Cfr. il punto 3 del considerato in diritto, ove la Corte costituzionale afferma che <<visto che la impugnazione dello Stato... si fonda proprio sulla mancanza – in allora – di una disciplina statale di dettaglio... e sul carattere autoapplicativo (in senso marcatamente restrittivo) del nono comma dell'art. 117 Cost., la sopravvenuta emanazione della legge statale per l'esercizio del potere estero regionale riconosciuto direttamente dalla Costituzione fa venir meno i dubbi di legittimità sollevati col ricorso del Governo>>.

⁶ In *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2653 e ss. Cfr. R. Dickmann, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle regioni e delle province autonome (nota a Corte cost., 19 luglio 2004, n. 238 e, 22 luglio 2004, n. 259)*, in *www.federalismi.it*.

⁷ Così al punto 6 del *Considerato in diritto*.

La questione riguardava l'accordo di collaborazione transfrontaliera stipulato nel 2002 da Veneto, Friuli Venezia Giulia e Provincia autonoma di Bolzano con i *Länder* austriaci Corinzia, Salisburgo e Tirolo nell'ambito del programma comunitario denominato "*Interreg III A, Italia-Austria*"⁸, contro cui il Governo aveva sollevato conflitto di attribuzioni lamentando la violazione della riserva statale in materia di politica estera ex art. 117, Cost., comma 2, lett. a).

Nel ricorso si evidenziava, fra l'altro, che la costituzione di organismi comuni tra le Regioni italiane e quelle austriache, prevista dall'accordo, avrebbe potuto incidere, senza limiti di tempo, sugli indirizzi statali di politica estera.

Ebbene, per la Corte costituzionale l'accordo impugnato, in quanto attuativo di un programma comunitario, non manifestava, neanche in astratto, alcuna potenzialità lesiva della prerogativa in tema di politica estera nazionale, <<che resta di competenza dello Stato e che non viene vulnerata dalla predisposizione degli organismi, anche transfrontalieri, di esecuzione di precisi obblighi comunitari>>.

In particolare, la sentenza in esame focalizza l'attenzione sulla circostanza che la competenza a stipulare l'accordo impugnato è fondata su una norma comunitaria direttamente applicabile ed obbligatoria negli ordinamenti interni degli Stati membri (il regolamento n. 1260/1999) e su successivi atti comunitari adottati con la partecipazione dello Stato; pertanto, nel ragionamento della Corte, la consistenza di tali basi giuridiche è tale da assorbire in sé il momento dell'intesa con il Governo.

In altri termini, l'intesa tra il Governo e le autonomie territoriali deve ritenersi già acquisita in nella sede formativa del regolamento comunitario, per cui un'ulteriore procedura di assenso sarebbe, per la Corte, <<una mera ripetizione di adempimenti formali, privi di alcuna utilità>>.

La sentenza considerata si arricchisce, poi, di particolare interesse ai fini della definizione dei contorni del potere estero regionale, poiché la Corte costituzionale fa espresso richiamo all'art. 117, Cost., comma 9, che, ad avviso del giudice delle leggi trova applicazione nel caso di specie.

Ciò che è significativo è, però, il fatto che secondo la sentenza considerata, quando gli accordi e le intese stipulati dalle Regioni ricadono nell'ambito di operatività di norme comunitarie, prescindendo dalla natura esatta dello strumento pattizio attivato, cioè dal fatto che si tratti, di volta in volta, di accordi o di intese, e prescindendo pure dalla natura della

⁸ Approvato dalla Commissione in attuazione del Regolamento del Consiglio n. 1260 del 12 giugno 1999 recante Disposizioni generali sui fondi strutturali.

controparte, sia che questa identifichi uno Stato membro o un ente territoriale interno ad esso, il limite della politica estera non entra in gioco, essendo esso assorbito dalla dimensione comunitaria⁹.

Dunque, le relazioni esterne delle Regioni si rivestono di particolare ampiezza se inserite nel contesto dell'ordinamento comunitario¹⁰: entro la sfera geografica e materiale di applicazione di quest'ultimo non esiste, e non può esistere, un limite di politica estera tale da ostacolare o addirittura impedire che le Regioni interagiscano con le istituzioni degli altri Stati membri.

Si configura, dunque, un tipo di potere estero regionale che, in quanto strumentale all'applicazione piena del diritto comunitario, è sottratto alla riserva della politica estera in favore dello Stato, in un'ottica che sembra aderire ad una logica sussidiaria delle relazioni esterne: allo Stato rimane la gestione della politica estera, comprensiva dei rapporti con Paesi estranei all'Unione Europea, o comunque non riconducibili al contesto dell'ordinamento comunitario, e dei rapporti comunitari privi di collegamento con le competenze regionali; alle Regioni residuerebbe la titolarità delle relazioni esterne intracomunitarie, laddove esse coincidano con gli ambiti materiali ad esse costituzionalmente assegnati.

Avendo, poi, la Corte costituzionale espressamente richiamato, nel caso di specie, l'applicazione dell'art.117, comma 9, sul *treaty making power* regionale, resta da chiarire se la stipula di accordi o intese nell'ambito intracomunitario, nel senso sopra chiarito, presupponga il conferimento dei "poteri di firma" ai sensi dell'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003, previsto a pena di nullità degli accordi medesimi.

Nella sentenza n. 258, invero, la Corte non si occupa del problema sotto tale specifico profilo; essa però fornisce una ricostruzione che, se riguardata sul piano delle coerenze di sistema che ne possono derivare, presenta significative implicazioni.

Già la citata pronuncia n. 238 del 2004 aveva riconosciuto il potere estero come potere proprio delle Regioni, seppure necessariamente circoscritto dalla necessità di garantire l'unitarietà della politica estera nazionale e il corretto adempimento degli obblighi internazionali dello Stato; ne derivava che il conferimento dei poteri di firma ai sensi della

⁹ Per una parte della dottrina, invero, le fattispecie inquadrabili nell'ambito della cooperazione transfrontaliera tra le Regioni, identificherebbero un tipo di attività a sé stante, non assimilabili né alle relazioni internazionali, né alle attività meramente interne. In tal senso D. Florenzano, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004, p. 132 e ss. Nel ragionamento della Corte, però, pare giungersi alla conclusione che le Regioni, in ambito comunitario, possono dare luogo a forme di esercizio delle loro competenze capaci di impegnare la politica estera in astratto; in concreto, se e fino a quando tali attività saranno strumentali all'attuazione delle norme comunitarie stesse, esse risulteranno comunque ed aprioristicamente conformi agli indirizzi politici statali, rendendo inutile e ripetitiva ogni verifica al riguardo.

¹⁰ Cfr. R. Cafari Panico, *Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni nella recente giurisprudenza costituzionale*, in L. Daniele (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, cit., p. 245 e ss.

disposizione attuativa contenuta nella legge “La Loggia” assumeva le caratteristiche di un atto dovuto ogniqualvolta fossero stati rispettati gli obblighi procedurali posti a tutela della legittimità dell’accordo e a presidio della sua opportunità politica.

A queste risultanze si aggiungono, poi, gli esiti derivanti dalla sentenza n. 258: se, riguardo alla tipologia di accordi ivi considerati, la Corte ritiene che l’acquisizione dell’intesa governativa, già presupposta dall’essere le attività di cooperazione transfrontaliera strumentali all’applicazione di norme comunitarie dotate di efficacia diretta (alla cui adozione il Governo ha peraltro partecipato), costituisca soltanto <<una mera ripetizione di adempimenti formali, privi di alcuna utilità>>, lo stesso ragionamento può applicarsi anche al subprocedimento preordinato al conferimento dei pieni poteri di firma.

Anche in questo caso, dunque, si potrebbe ritenere che i poteri di firma debbano essere conferiti alle Regioni in via automatica, senza alcuna discrezionalità da parte dello Stato, trattandosi di attività inidonee a configurare una lesione della politica estera nazionale.

Sul versante, poi, della responsabilità nei confronti degli altri Paesi membri dell’Unione, resta allo Stato il rimedio attivabile nella via sostitutiva¹¹, onde evitare le conseguenze derivanti a suo carico dalla eventuale inosservanza da parte delle Regioni, delle norme che ne definiscono la competenza interna, o delle norme comunitarie che radicano le competenze esterne.

Nelle prospettazioni della Corte costituzionale, dunque, la legge n. 131 del 2003 è fatta salva, sullo sfondo di una lettura che, però, la riconduce a canoni di coerenza col nuovo assetto costituzionale.

Le disposizioni attuative, infatti, delineano un sistema di controlli e di interventi degli organi centrali, la cui incisività e pervasività aveva evidenziato, fin da subito, una certa tendenza a smorzare le impressioni di apertura suscitate dalla novella costituzionale del 2001, facendo paventare ai commentatori che il legislatore ordinario avesse configurato un assetto tale da depotenziare la dimensione internazionale dell’autonomia regionale rispetto agli esiti acquisiti antecedentemente al 2001.

In effetti, in questo senso potrebbero leggersi la possibilità di fornire alla Regione non solo principi e criteri direttivi da seguire nel corso dei negoziati, ma anche suggerimenti e modifiche circa i contenuti degli accordi; la collaborazione con le rappresentanze diplomatiche e consolari per i negoziati che si svolgono all’estero; la concessione alla Regione dei poteri di firma fatta caso per caso, e solo all’esito positivo dei controlli previsti;

¹¹ Cfr. R. Cafari Panico, *Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni*, cit., p. 253.

la possibilità, come clausola di chiusura, che il Consiglio dei Ministri possa manifestare il dissenso sotto il profilo dell'opportunità politica dell'iniziativa regionale.

Per la Corte costituzionale, però, tutti questi interventi vanno intesi, e applicati, non già come vincoli positivi alla capacità regionale di assumere iniziative autonome e di selezionarne, nel merito, i contenuti, ma, piuttosto, come limiti costituzionalmente necessari in quanto preordinati ad assicurare la compatibilità degli accordi regionali con gli indirizzi unitari della politica estera nazionale.

Si tratta, in sostanza, secondo il giudice delle leggi, di strumenti atti a consentire allo Stato, che ne assume la responsabilità sul piano internazionale, la valutazione circa l'opportunità politica degli atti regionali aventi ricadute esterne, senza che ciò possa autorizzare in alcun modo gli organi centrali ad invadere, o, addirittura, comprimere, il potere estero che la Costituzione riconosce alle Regioni come potere proprio.

Ne consegue, nel ragionamento della Corte, che il Ministero, verificati gli elementi di compatibilità e i limiti procedurali configurati dalle norme costituzionali e dalle connesse disposizioni attuative, è tenuto a concedere alla Regione i pieni poteri di firma, non potendo, al riguardo, esercitare alcuna discrezionalità.

A chiusura del sistema, la precisazione per cui «l'eventuale uso arbitrario di tale potere (valutativo) resta suscettibile di sindacato nella sede dell'eventuale conflitto di attribuzione»¹².

La Corte costituzionale ha trovato anche l'occasione per puntualizzare alcuni aspetti connessi alla fase discendente, cioè ai profili dell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali, cui le Regioni, com'è noto, possono dare luogo nel rispetto delle norme di procedura ex art. 6, comma 1, della legge n. 131 del 2003¹³.

Nonostante i rilievi critici di parte della dottrina¹⁴, la Corte ha suffragato pienamente la scelta del legislatore ordinario di limitare l'attività esecutiva ai soli accordi internazionali ratificati, osservando come non possa neanche configurarsi l'esecuzione di trattati stipulati, ma non ancora ratificati ai sensi dell'art. 80 Cost., «perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano»¹⁵.

¹² Così la sentenza n. 387 del 2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3836 e ss.

¹³ V. sopra, par. 2

¹⁴ Cfr. E Cannizzaro, *Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 759-762. Secondo l'Autore, la legge n. 131, sotto l'aspetto considerato, sarebbe andata ben oltre i limiti di una disciplina meramente attuativa, imponendo, piuttosto, un proprio indirizzo, «non sempre compatibile con quello che emerge dal sistema costituzionale».

¹⁵ Così la sent. n. 379 del 2004, al punto 3 del *Considerato in diritto*.

Con ciò la Corte aderisce pienamente alle prospettazioni già formulate da quella dottrina per la quale le disposizioni contenute all'art. 117 Cost. non hanno affatto inciso sull'assetto delle relazioni tra ordinamento interno e norme internazionali di derivazione pattizia, che rimane consegnato ai sistemi di adattamento così come in precedenza stratificati; si tratta, invece, come già chiarito, di previsioni geneticamente destinate a dare una nuova sostanza all'autonomia regionale anche nella dimensione delle relazioni esterne¹⁶.

Per quanto concerne, poi, il potere governativo di <<formulare criteri ed osservazioni>> in relazione alle iniziative e alle attività regionali volte all'esecuzione di accordi internazionali, secondo la Corte costituzionale anche tali criteri e osservazioni <<sono sempre e soltanto relativi alle esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale; né potrebbero travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni>>¹⁷.

Con ciò il giudice delle leggi non ha aderito alle osservazioni critiche di quella dottrina che aveva paventato, al riguardo, il pericolo che la previsione considerata fornisse lo spunto per la edificazione di una sorta di funzione statale di indirizzo e coordinamento, capace di erodere le competenze regionali¹⁸.

Nel sistema tracciato dalla Corte costituzionale, in sostanza, alle Regioni viene riconosciuto un ruolo di partecipazione al potere estero che gli organi dello Stato esercitano in quanto deputati istituzionalmente all'esercizio delle funzioni della Repubblica.

Può dirsi, anzi, che le Regioni partecipano a tale potere e lo integrano, attraverso la possibilità di dare vita a rapporti autonomi sia con Stati, sia con enti territoriali substatuali, attraverso accordi e intese che, nei casi e nei modi disciplinati dalla legge statale, esprimono una legittimazione propria delle Regioni a stipulare patti rilevanti nell'ordinamento internazionale.

¹⁶ V., sopra, par.2.

¹⁷ Così la sent. n. 238 del 2004 al punto 8 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ In tal senso P. Caretti, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni*, cit., p. 569.

6. Il potere estero nei nuovi Statuti regionali.

Tutti gli Statuti regionali adottati dopo le riforme del Titolo V richiamano i nuovi poteri delle Regioni nell'ambito delle relazioni internazionali; non pare, però, che dalle disposizioni statutarie in materia possano trarsi spunti di particolare interesse, limitandosi esse, per lo più, al recepimento delle disposizioni costituzionali.

Si rinviene, infatti, nei nuovi Statuti regionali l'enunciazione, solenne quanto generica¹⁹, della vocazione europeista ed internazionale dei relativi Enti, unitamente alla sottolineatura della valenza dell'autonomia regionale nel contesto dell'unità repubblicana, e della partecipazione, quali Regioni d'Europa, al processo di integrazione europea.

Se momenti di differenziazione si evincono, essi concernono più che altro il riferimento a situazioni di contiguità geografica che le singole Regioni tendono a valorizzare: ad esempio, il Lazio cita la cura dei rapporti con la Città del Vaticano; l'Emilia Romagna si impegna a favorire la conclusione di accordi con la Repubblica di San Marino²⁰; la Calabria fa riferimento alle nazioni rivierasche del Mediterraneo²¹.

Ma, a parte le petizioni di principio, non è dato rintracciare in nessun caso contenuti idonei ad incidere in qualche maniera sulle modalità concrete di gestione delle nuove competenze estere delle Regioni.

Invero, le disposizioni costituzionali e legislative non pregiudicano l'esercizio dell'autonomia statutaria, legislativa, e organizzativa delle Regioni circa la determinazione delle modalità concrete di formazione della loro volontà a esercitare il potere estero secondo una scansione programmatica di oggetti e contenuti, né sul versante della determinazione degli organi deputati a intervenire nel processo formativo di tale volontà, e a manifestarla all'esterno una volta ricevuta l'investitura statale dei pieni poteri di firma²².

Si può porre, a questo riguardo, la questione delle conseguenze giuridiche derivanti dall'eventualità che una Regione indichi al Ministero, ai fini del conferimento dei poteri di firma, un organo diverso da quello che è statutariamente deputato alle relative funzioni.

Ebbene, la questione non avrebbe rilevanza alcuna per il diritto internazionale, per cui l'accordo resterebbe valido semplicemente sulla base del conferimento dei poteri di firma, che abilita comunque l'organo regionale a sottoscrivere accordi con soggetti esteri e ad

¹⁹ Cfr., per tutti, lo statuto del Lazio, secondo cui la regione <<rappresenta gli interessi dei cittadini e delle comunità locali>> in sede europea e internazionale, e si impegna, in tale contesto, a rafforzare la propria autonomia e quella degli Enti locali.

²⁰ Art. 13, comma 1, dello Statuto dell'Emilia Romagna.

²¹ Art. 3, comma 4, dello Statuto della Calabria.

²² In tal senso la già citata sentenza della Corte costituzionale, n. 242 del 2003.

impegnare, nel senso già chiarito, la responsabilità dello Stato. Semmai, in un momento antecedente, la violazione di norme regionali o statutarie potrebbe costituire un impedimento alla concessione dei poteri per la stipulazione, ogniqualvolta la richiesta al Ministero sia effettuata con un atto non conforme all'ordinamento regionale di provenienza.

Gli Statuti regionali individuano, in genere, nell'organo di vertice dell'esecutivo regionale il soggetto competente alla conclusione degli accordi, all'esito di procedure che avrebbero potuto essere meglio articolate, soprattutto sotto il profilo del coinvolgimento degli organi legislativi. Si sarebbero potute prevedere anche ipotesi di referendum consultivo, da svolgersi in via preventiva, onde consentire agli organi regionali di calibrare gli indirizzi politici da seguire nella loro azione²³.

Invece, sul piano delle scelte inerenti la forma di governo, i nuovi Statuti tendono a coinvolgere i Consigli regionali solo nel momento dell'autorizzazione alla ratifica o della ratifica vera e propria di accordi e intese con soggetti esteri, la cui conclusione è rimessa all'organo esecutivo.

E' solitamente il Presidente della Giunta ad essere investito, quale responsabile della politica estera regionale, della stipulazione degli accordi con Stati esteri.

E sono proprio le Giunte a risultare, in genere, caricate di un ruolo più incisivo, laddove, forse, l'intervento delle assemblee legislative avrebbe potuto essere modulato in modo da renderlo più significativo, quanto meno sul piano dell'elaborazione degli indirizzi e delle strategie.

A favore del Consiglio regionale viene previsto un obbligo di comunicazione preventiva, o, al più, un potere di vera e propria autorizzazione²⁴.

In alcuni casi per la ratifica è prescritto il ricorso allo strumento legislativo²⁵, che, verosimilmente, conterrà anche l'equivalente di un ordine di esecuzione nell'ordinamento regionale; in altri casi, invece, gli Statuti si limitano a prevedere un generico potere di ratifica, senza alcuna specificazione in ordine alle modalità strumentali da utilizzare al riguardo²⁶.

Tali leggi di ratifica non identificano un passaggio ulteriore del procedimento formativo dell'accordo o dell'intesa, per i quali la disciplina statale attuativa della Costituzione prefigura la forma semplificata, ma valgono a introiettare il contenuto

²³ L'imputazione allo Stato della responsabilità degli accordi conclusi dalle Regioni, al contrario, vale ad escludere del tutto la proponibilità, in sede regionale, di referendum abrogativi degli effetti degli accordi.

²⁴ Cfr. ad esempio, l'art. 20, comma 2, dello Statuto della Lombardia; l'art. 5, comma 1, dello Statuto della Liguria; l'art. 13, comma 2, dello Statuto dell'Emilia Romagna.

²⁵ Cfr. l'art. 28 dello Statuto del Veneto; l'art. 43 dello Statuto dell'Umbria, l'art. 9 dello Statuto del Molise; l'art. 21, comma 2, dello Statuto delle Marche; l'art. 3 dello Statuto dell'Abruzzo; l'art. 3 dello Statuto della Calabria; l'art. 22 dello Statuto della Puglia.

²⁶ Cfr. gli artt. 25 e 43 dello Statuto dell'Umbria, e l'art. 13 dello Statuto dell'Emilia Romagna.

dell'accordo nell'ordinamento regionale; inoltre, essendo tali leggi pubblicate nel Bollettino ufficiale insieme agli altri provvedimenti legislativi regionali, esse assolvono all'onere di dare adeguata pubblicità alle iniziative internazionali delle Regioni, ai sensi della legge n. 131 del 2003.

Lo Statuto dell'Emilia Romagna²⁷ si contraddistingue per un particolare rilievo attribuito, nella materia *de qua*, all'intervento del Consiglio regionale: quest'ultimo viene previamente informato dell'avvenuta attivazione della procedura, e provvede alla ratifica degli accordi o delle intese deliberati dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o dall'assessore delegato, con la precisazione che, mancando la ratifica, gli atti suddetti restano privi di efficacia. Alla legge regionale viene poi demandata la disciplina delle modalità di informazione preventiva e successiva del Consiglio regionale, e di partecipazione di quest'ultimo alla formazione delle intese. Spetta, infine all'organo legislativo la elaborazione di documenti generali di indirizzo in materia di rapporti internazionali.

Gli Statuti delle Marche e della Toscana²⁸ attribuiscono alle rispettive assemblee legislative un potere di approvazione anziché di ratifica degli accordi e delle intese con soggetti esteri.

Gli Statuti di Campania e Liguria, invece, subordinano la stipula degli accordi all'autorizzazione preventiva del Consiglio regionale; ma, mentre lo Statuto campano non puntualizza il tipo di atto con cui l'autorizzazione deve essere espressa, lo Statuto della Liguria²⁹ fa espresso riferimento, in evidente assonanza con l'art. 80 Cost., all'adozione di una legge regionale di autorizzazione, ove si tratti di accordi e intese che comportino oneri alle finanze, modificazioni di leggi o atti di programmazione, ponendo altresì un onere preventivo di comunicazione al Consiglio delle attività intraprese dal Presidente della Giunta nell'ambito delle relazioni internazionali.

Circa la fase discendente degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, tutti i nuovi Statuti regionali richiamano i poteri previsti dall'art. 117, comma 5, Cost., con un generico rinvio, per la relativa disciplina, alla legge statale.

Ove espressamente disciplinata, la competenza all'attuazione o esecuzione degli accordi internazionali dello Stato è generalmente attribuita alla Giunta regionale.

Lo Statuto del Piemonte si evidenzia per una disciplina più articolata, che attribuisce alla Giunta il potere di dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali in via

²⁷ Art. 13.

²⁸ Rispettivamente agli artt. 21 e 11.

²⁹ Cfr. l'art. 5, comma 2 dello Statuto della Liguria.

regolamentare, previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente. Il medesimo Statuto, poi, afferma l'impegno della Regione a sostenere la politica transfrontaliera degli Enti locali.

Questa breve ricognizione evidenzia come i legislatori regionali non abbiano, in definitiva, tratto dalla disciplina costituzionale delle implicazioni di rilievo, scontando essi le incertezze iniziali sottese alla natura e all'ampiezza effettiva delle nuove competenze regionali.

Ciò che prevale è, in sostanza, un generico recepimento delle disposizioni costituzionali, attraverso la previsione del potere regionale di concludere accordi e intese, nei limiti stabiliti dalla Costituzione, e di dare attuazione ai trattati internazionali stipulati dallo Stato³⁰.

7. Potere estero e specialità regionale.

Il tema delle relazioni internazionali si annovera tra quegli ambiti di disciplina in ordine ai quali la specialità regionale non ha trovato adeguati momenti di affermazione.

Ed infatti, si è registrata, al riguardo, una sostanziale assimilazione della posizione delle Regioni ad autonomia differenziata a quella delle Regioni ordinarie; ciò, peraltro è imputabile non solo, come si vedrà, all'atteggiamento monopolista con cui gli organi centrali dello Stato, con l'avallo della dottrina prevalente e della giurisprudenza costituzionale, hanno difeso le prerogative della sovranità statale in materia, ma anche al depotenziamento, in punto di fatto, delle norme di attuazione, che hanno sostanzialmente rinunciato a trarre dagli Statuti speciali quelle potenzialità che pure, *in nuce*, se ne potevano desumere.

Su questo retroterra è intervenuta la novella costituzionale del 2001, che, proprio con riguardo alle disposizioni di cui all'art. 117 Cost., ha evidenziato uno degli aspetti più immediati di crisi della categoria stessa della specialità regionale.

La questione ha, innanzitutto, una valenza sistemica: non si può negare, infatti, che la revisione del Titolo V della Costituzione ha complessivamente revocato in dubbio, in un contesto in cui tutte le potestà regionali conoscevano un importante accrescimento, la perdurante utilità della differenziazione di cui all'art. 116 Cost.. In un sistema costituzionale

³⁰ Cfr. gli artt. 10 Statuto del Lazio, 71 Statuto della Toscana, art. 25 Statuto dell'Umbria, art. 25 Statuto della Calabria, art. 9 Statuto della Puglia, art. 5 Statuto della Liguria, art. 15 Statuto del Piemonte.

che, in generale, ha rimodulato tutti gli istituti del regionalismo secondo linee ispirate alla valorizzazione dell'autonomia, pare problematico, infatti, riuscire a smarcare quelle forme e condizioni particolari che radicano la giustificazione istituzionale del regionalismo differenziato.

Tutto ciò ha fornito argomenti ulteriori al dibattito dottrinale, invero risalente, sul valore della specialità regionale, che, senza adeguati momenti di rivitalizzazione, pare destinata a rimanere il residuo storico, e forse, anacronistico, di un progetto mai compiutamente realizzato, da lungo tempo confinato nei limiti di quello che autorevole dottrina ha stigmatizzato come il <<paradosso>> di un'autonomia che troppo spesso ha finito per rovesciarsi in danno delle Regioni interessate³¹.

Sulla questione generale del valore e del senso attuale della specialità si è innestata, poi, la problematica connessa all'applicazione della riforma costituzionale alle Regioni ad autonomia differenziata: la "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001³², infatti, lungi dall'aver introdotto un contributo di chiarificazione, al contrario, ha costretto gli interpreti a compiere, per ciascun argomento implicato dall'ordinamento regionale, una difficile opera ermeneutica, condotta in base al raffronto tra i due assetti, quello ordinario e quello speciale, di autonomia.

In un contesto, dunque, dominato da simili incertezze, che vede le Regioni speciali strette nell'alternativa tra l'omologazione alle modifiche costituzionali e l'aspirazione alla valorizzazione dei margini che residuano all'idea medesima di specialità, appare difficile rintracciare degli spazi ordinamentali che consentano alle Regioni differenziate di esprimere un tipo di autonomia più incisivamente connotata anche nel momento della proiezione internazionale.

³¹ Sul paradosso della specialità rovesciata, derivante dalla costituzionalizzazione degli Statuti, v. la relazione di L. Paladin, in *Celebrazione del ventesimo anno della promulgazione dello statuto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*, Trieste, 1983, p. 28 e ss. Sulla crisi della specialità v. anche, nell'ampia letteratura, F. Bassanini, *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle Regioni a Statuto speciale e sui rapporti tra autonomia regionale speciale ed autonomia regionale ordinaria*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 1712 e ss.; P. Ciarlo, *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 129 e ss.; G. Mor, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. Mor (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Bologna 1988, p. 23 e ss.; G. Pitruzzella, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 509; G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1119 e ss.

³² Secondo tale disposizione <<fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite>>. Sulle controverse questioni connesse alla tematica dell'applicazione della novella costituzionale alle Regioni a statuto speciale v., diffusamente, A. Ruggieri, *Forma e sostanza dell'«adeguamento» degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in www.federalismi.it; F. Teresi, *Considerazioni estemporanee a proposito dell'«adeguamento automatico» degli statuti speciali ai termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it

Andando alle origini dell'ordinamento regionale, non si può fare a meno di evincere come il testo degli Statuti speciali contenesse delle previsioni suscettibili di evocare un qualche ruolo internazionale delle Regioni interessate.

Così l'art. 52 dello Statuto sardo dispone che «la Regione è rappresentata nella elaborazione dei progetti dei trattati di commercio che il Governo intenda stipulare con Stati esteri in quanto riguardino scambi di specifico interesse della Sardegna. La Regione è sentita in materia di legislazione doganale per quanto concerne i prodotti tipici del suo specifico interesse»³³, mentre secondo l'art. 47, comma 3, dello Statuto del Friuli Venezia Giulia³⁴ «la Giunta regionale deve essere (...) consultata in relazione alla elaborazione di trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste»³⁵.

Anche la previsione, in alcuni Statuti speciali, degli obblighi internazionali come limite alla potestà legislativa regionale³⁶ poteva essere letta come implicita ammissione della possibilità che le Regioni, esercitando le loro competenze normative, incidessero in qualche modo nella fase discendente degli accordi internazionali dello Stato. In tal senso, la formulazione espressa del limite suddetto doveva servire ad assicurare che le Regioni speciali,

³³ Alla predetta disposizione, per decenni, non ha fatto riscontro alcuna ipotesi di applicazione pratica, fatta eccezione per il caso, rimasto isolato, relativo alla partecipazione di un rappresentante della Regione sarda alla delegazione governativa impegnata nelle trattative, a livello comunitario, per la determinazione della tariffa da applicarsi ad alcuni prodotti di interesse regionale, quali sughero, piombo, zinco, nel periodo 1959 – 1960.

³⁴ In dottrina si era discusso in ordine alla possibilità che le ricordate disposizioni fossero estese in senso analogico anche alle altre Regioni a statuto speciale, per un principio di eguaglianza tra le Regioni, taluno richiamava, invece, il carattere di specialità che degli artt. 52 dello Statuto della Sardegna e 47 dello Statuto del Friuli. Cfr., sul punto, U. De Siervo, *Le Regioni italiane e i rapporti internazionali*, in *Quaderni regionali*, 1985, p. 62 e ss.; M. R. Donnarumma, *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 21 e ss.; V. Lippolis, *Regioni, treaty making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p. 1217 e ss.; R. Sapienza, *Stipulazione di trattati internazionali e competenze delle Regioni; il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, p. 598 e ss.

³⁵ In attuazione di tale disposizione il Governo italiano ha inserito rappresentanti locali e regionali del Friuli Venezia Giulia nelle delegazioni competenti a delineare la posizione italiana in vista della conclusione di accordi esecutivi degli impegni assunti con il Trattato fra la repubblica italiana e la Repubblica federativa socialista di Jugoslavia, firmato a Osimo il 10 novembre 1975. Gli esponenti regionali vennero così consultati nella fase decisoria dei contenuti dell'Accordo italo – jugoslavo sulla promozione economica, allegato al Trattato di Osimo. Il fatto fu visto da parte della dottrina proprio come esemplificativo di una apertura verso la partecipazione regionale alla gestione del potere estero dello Stato, idonea a prefigurare una tendenza al decentramento del suddetto potere. In tal senso F. Salerno, *La partecipazione regionale al potere estero nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1982, p. 521 e ss. Come esempi ulteriori della partecipazione regionale al potere estero statale la medesima dottrina indicava poi l'Accordo De Gasperi – Gruber del 12 maggio 1949 fra Italia e Austria per il regolamento dello scambio facilitato di merci fra la Regione Trentino Alto Adige ed i *Bundeslander* Tirolo e Voralberg; nonché gli accordi autorizzati dall'Atto della Commissione permanente per l'idroeconomia istituita dal citato Trattato di Osimo all'art. 2. L'Accordo De Gasperi – Gruber autorizzava gli enti regionali interessati a svolgere attività che si sostanziano in «forme articolate di partecipazione regionale e locale, specie per la formazione e il rinnovo di liste di contingenti liberalizzati», così F. Salerno, *La partecipazione regionale*, cit., p. 527. L'Atto della commissione permanente per l'idroeconomia autorizzava un'attività di tipo decentrato sfociata nell'intesa (del 9 maggio 1978) tra il Sindaco di Gorizia e il Presidente dell'Assemblea del Comune di Nuova Gorica, poi recepita in un accordo tra i due Stati firmato a Gorizia nel 1978, che prevedeva la partecipazione dei due suddetti Comuni alla rivalutazione del canone per il rifornimento idrico. Sul tema v. anche G. Conetti, *La cooperazione economica italo – jugoslava secondo gli Accordi di Osimo del 1975*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p. 442 e ss.; A. Gattini, *Prospettive dell' "Accordino" italo-austriaco nel quadro della normativa comunitaria*, nella medesima *Rivista*, 1991, p. 300 e ss.

³⁶ V., sopra, par. 2.

nell'attuazione delle potestà costituzionali loro proprie, si mantenessero sempre entro parametri di compatibilità con gli obblighi assunti dallo Stato nel consesso internazionale.

Senza contare, poi, che, per alcune Regioni, la *ratio* giustificativa del regime di specialità si radicava proprio in impegni che lo Stato italiano aveva assunto sul piano internazionale, rispetto ai quali ben si poteva immaginare un ruolo di controllo delle Regioni interessate, in posizione di garanti del corretto adempimento degli accordi conclusi dallo Stato stesso³⁷.

Dunque, l'ordinamento regionale viene pensato, nel suo momento genetico, come un sistema che non è asettico rispetto alla tematica dei rapporti internazionali: le succitate disposizioni statutarie, infatti, esprimono un'attenzione, seppure embrionale, alle possibili intersezioni tra le competenze costituzionalmente assegnate alle Regioni speciali e la fase ascendente e discendente dei trattati con l'estero.

Sembra emergere, in altri termini, la consapevolezza che le ragioni stesse della specialità regionale, fossero esse di natura geografica, etnico-linguistica, o economico-politica, inducevano a riconoscere alle Regioni interessate un ruolo preciso nello scenario dei rapporti con soggetti esterni all'ordinamento.

Queste premesse furono del tutto sconfessate nella fase dell'adozione dei decreti di attuazione, che, intervenuta con notevole ritardo rispetto all'approvazione degli Statuti speciali, si è in generale caratterizzata per una tendenza a sminuirne le potenzialità, giungendo, per quel che qui interessa, a svuotare di effettività le disposizioni relative alla partecipazione regionale alla formazione dei trattati internazionali dello Stato³⁸.

D'altro canto, il limite degli obblighi internazionali alla potestà legislativa regionale è stato esteso a tutte le Regioni dalla Corte costituzionale³⁹, che ne ha dedotto, come si è già

³⁷ Questa possibilità venne, invero, esclusa dalla Corte costituzionale: questa, chiamata in causa dalla Provincia autonoma di Bolzano, che invocava gli accordi De Gasperi – Gruber per far valere l'incostituzionalità di leggi statali con essi contrastanti, nelle sentenze n. 32 del 1960 e 46 del 1961, oltre a ribadire l'esclusività della competenza dello Stato nella fase discendente dei trattati, affermò che, tutt'al più, gli obblighi internazionali potevano valere in funzione interpretativa delle disposizioni contenute negli Statuti speciali, senza che, in ogni caso, le Regioni interessate potessero rivendicare un qualche ruolo nel vigilare sul loro rispetto. Cfr. P. Giangaspero, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 54.

³⁸ Con decreto legislativo 15 settembre 1999, n. 363, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Sardegna in materia di partecipazione della regione alla elaborazione dei progetti di trattati di commercio che lo Stato intende stipulare con Paesi esteri» si è previsto che «in attuazione dell'art. 52, primo comma, dello statuto della regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, nella elaborazione degli accordi internazionali commerciali e tariffari, la regione partecipa, nell'ambito della delegazione italiana, con il presidente della giunta regionale o con un suo delegato, ai lavori preparatori relativi alla definizione della posizione negoziale dell'Unione europea e dello Stato italiano, anche in sede di organizzazioni internazionali, in quanto gli accordi stessi riguardino interessi rilevanti per la Sardegna». Sul punto v. P. Fois, *Sulla partecipazione della Regione Sardegna all'elaborazione dei trattati*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2000, p. 375 e ss. L'Autore rileva la discrasia tra il testo statutario, che, anche alla luce dei lavori preparatori, intendeva consentire alla Regione una partecipazione che si protraesse fino al momento della stipulazione, e la disposizione di attuazione che, invece, riferisce tale partecipazione ai soli lavori preparatori, aprendo la strada ad una prassi restrittiva della prerogativa riconosciuta alla Regione dall'art. 52 dello Statuto.

³⁹ Cfr., per tutte, la già citata sentenza n. 49 del 1963.

avuto modo di considerare, l'argomento più decisivo a suffragio della tesi dell'unità e unicità della soggettività internazionale dello Stato, con il corollario della sottrazione alle Regioni di ogni competenza esterna, tale da incidere sul monopolio statale dei rapporti con l'estero, nonché della titolarità esclusiva in capo allo Stato di ogni forma di attuazione degli impegni internazionali.

Dunque, per questa via si è prodotto il primo, importante, livellamento, al ribasso, della posizione dei due tipi di Regione sul piano del potere estero: il limite degli obblighi internazionali, valevole solo per le Regioni differenziate, viene, infatti, applicato indistintamente anche a quelle ordinarie; inoltre, con un travisamento, forse, del senso originario della sua previsione negli Statuti speciali, il limite medesimo diviene uno degli argomenti principali che la Corte costituzionale utilizza per giustificare scelte fortemente limitative non solo delle competenze che le Regioni potevano mettere in campo interagendo all'esterno dell'ordinamento, ma anche della potestà legislativa nelle materie indicate dalla Costituzione e dagli Statuti speciali.

Questo atteggiamento tendente all'assimilazione delle potestà dei due tipi di Regione perdurò anche quando la Corte, nel prosieguo del tempo, inaugurò una prima fase di apertura nei riguardi del potere estero regionale: anche se le occasioni che suscitarono le pronunce della Corte in materia furono originate più spesso da ricorsi proposti dalle Regioni speciali, il giudice delle leggi non ha mai mostrato di riconoscere a queste ultime alcuna posizione di privilegio o di differenziazione, proponendo, piuttosto, dei ragionamenti sempre condotti in termini unitari, cioè costruiti mediante logiche e argomentazioni che, anziché distinguere tra i due tipi di autonomia regionale, articolavano la tematica delle relazioni esterne in termini di identità.

Tale situazione di sfavore verso la specialità regionale fu ulteriormente aggravata quando si giunse alla prima regolamentazione espressa di un'attività regionale di respiro internazionale: l'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977, infatti, riguardava le sole Regioni a statuto ordinario.

La disciplina ivi contenuta fu poi estesa, con ritardo, alle autonomie speciali attraverso l'adozione di norme di attuazione che si limitarono a riproporre, in maniera acritica, le previsioni adottate per le Regioni ordinarie⁴⁰.

⁴⁰ Cfr. per la Sardegna, il D.P.R. n. 348 del 1979, meramente ripetitivo dell'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977; per la Valle d'Aosta, l'art. 2 del D.P.R. n. 182 del 1982, che prevede programmi di attività promozionali da riferire alla presidenza del Consiglio dei ministri; per il Trentino Alto Adige, l'art. 12 del D.P.R. n. 526 del 1987, che rinvia alle disposizioni del D.P.R. n. 616 del 1977; per il Friuli Venezia Giulia, l'art. 3 del D.P.R. n. 469 del 1987, che prevede anch'esso programmi generali di attività promozionali all'estero, da svolgersi previo assenso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e nel quadro di una informazione costante del Governo.

Ciò portò con sé anche tutto il corredo degli atti di indirizzo e coordinamento, che la Corte ritenne ugualmente applicabili anche alle Regioni differenziate⁴¹; senza contare che l'omogeneità sul piano della normazione positiva alimentò ulteriormente la tendenza della giurisprudenza costituzionale ad affrontare e risolvere le problematiche che ne derivavano in termini sostanzialmente omologhi per i due tipi di Regione.

L'evoluzione per via pretoria del potere estero delle Regioni si caratterizzò, dunque, per l'assenza di qualsiasi spunto da cui potesse evincersi una connotazione specifica dell'autonomia speciale nella dimensione internazionale.

Ad aggravare ulteriormente tale situazione concorse la circostanza che, nel momento in cui il legislatore ordinario iniziò a dare recepimento alle aperture giurisprudenziali in materia, le Regioni a statuto speciale, dovendo attendere i relativi decreti di attuazione, non poterono avvalersi della relativa disciplina, arretrando, dunque, da una già penalizzante situazione di omologazione alle altre Regioni, ad una posizione che le vedeva prive dello strumentario normativo a queste ultime riconosciuto.

La stessa Corte costituzionale, trovatasi di fronte al problema, dovette esplicitamente dichiarare, nella storica sentenza n. 179 del 1987, la possibilità che anche le autonomie speciali potessero in essere attività di mero rilievo internazionale.

In tempi più recenti, è stata la legge n. 59 del 1997 a riproporre la questione della specialità in negativo: essa, disponendo l'abrogazione dell'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977, che subordinava le attività promozionali all'estero alla intesa con il Governo, ha sortito l'effetto di attribuire alle Regioni ordinarie competenze e facoltà certamente potenziate nel compimento di atti di respiro internazionale, nulla disponendo, invece, per le Regioni a statuto speciale per le quali, a rigore, si sarebbe dovuto attendere la modifica delle norme di attuazione degli Statuti.

Poiché però queste ultime, nella materia considerata, si limitavano sostanzialmente a rinviare alla disciplina valevole per le Regioni ordinarie, è apparso irragionevole negare, a prescindere dal carattere fisso o mobile del rinvio medesimo secondo la formulazione delle singole norme di attuazione⁴², che l'abrogazione del citato art. 4 del D.P.R. n. 616 avesse

⁴¹ Cfr. le sentenze n. 564 del 1988, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 2650 e ss.; e n. 343 del 1996, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 3004 e ss., con cui, rispettivamente, la Corte dichiarò l'applicabilità alle autonomie speciali del d.P.C.M. 11 marzo 1980, che identificava l'atto di indirizzo e coordinamento adottato in relazione all'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977, e del D.P.R. 31 marzo 1994, cioè dell'atto di indirizzo e coordinamento che, dopo la sentenza n. 179 del 1987, disciplinò i casi e i modi di svolgimento delle attività promozionali all'estero e di mero rilievo internazionale; al riguardo, infatti, la Corte procedette ad annullare un accordo di collaborazione stipulato dalla Provincia autonoma di Bolzano sul presupposto del difetto di comunicazione preventiva al governo, che, quindi, non aveva potuto verificarne la compatibilità con gli indirizzi statali di politica estera.

⁴² In particolare, per quanto riguarda il Trentino Alto Adige, l'art. 12 del d.P.R. n. 526 del 1987, estende alla Regione e alle Province i poteri previsti dal decreto n. 616, <<alle condizioni, con le modalità ed entro i limiti>> previsti per le Regioni

delle refluenze anche per le autonomie speciali, precludendo ad esse quelle forme più ampie di autonomia che la legge n. 59 del 1997 aveva introdotto per gli enti ad autonomia ordinaria.

Dunque, il risultato maggiore che le Regioni speciali hanno ottenuto dall'evoluzione giurisprudenziale e legislativa anteriore al 2001, è consistito nell'estensione e nell'adattamento delle competenze, delle facoltà e dei poteri riconosciuti agli enti ad autonomia ordinaria, sia per quanto concerne il binomio attività promozionali all'estero – attività di mero rilievo internazionale, sia per quanto concerne gli interventi per la cooperazione allo sviluppo e le attività di cooperazione transfrontaliera⁴³, di cui, rispettivamente, alle leggi n. 49 del 1987 e 948 del 1989.

Ciò che è mancato, infatti, al di là delle prese di posizione nettamente centraliste che hanno sempre contrassegnato ogni elemento di autonomia che si ponesse potenzialmente in grado di interferire con la politica estera dello Stato, è stata una valorizzazione adeguata dei decreti di attuazione degli statuti.

Essi, al contrario di quanto è avvenuto, ben avrebbero potuto differenziare i poteri delle Regioni speciali, prevedendo una possibilità di invero delle disposizioni statutarie che prefiguravano una sorta di partecipazione, attraverso forme di raccordo e di collaborazione, all'attività estera dello Stato.

Non sono mancati, peraltro, nella giurisprudenza costituzionale in materia, spunti che avrebbero potuto suffragare una simile impostazione; se, infatti, la Corte costituzionale ha di volta in volta ragguagliato le potestà esterne delle autonomie speciali agli esiti già acquisiti dalle Regioni ordinarie, lo ha fatto probabilmente per fronteggiare le conseguenze che il ritardo nell'adozione dei decreti di attuazione degli statuti poteva comportare, onde evitare che, proprio gli enti cui la Costituzione riservava forme e condizioni particolari di autonomia, restassero relegati in una posizione deteriore rispetto alle altre Regioni.

In assenza, o dinanzi al ritardo, del trasferimento delle relative funzioni, dunque, la Corte ha proceduto all'unico rimedio possibile per non indebolire, o addirittura svuotare, di spezzoni importanti di significato l'autonomia speciale, ossia ha proceduto sistematicamente promuovendo di volta in volta orientamenti vevoli per entrambi i tipi di Regione, che venivano, dunque, omologate nella scansione di attività di respiro internazionale realizzate

ordinarie, si tratta, dunque, di un rinvio mobile. Lo stesso non può dirsi relativamente ai decreti di attuazione degli altri statuti speciali, per i quali, semmai, oltre a porsi un problema di costituzionalità, può farsi un ragionamento fondato sulla considerazione che nella giurisprudenza costituzionale, sia prima che dopo l'adozione dei summenzionati decreti, si rinviene un orientamento costante nel considerare in maniera omologa i poteri delle Regioni speciali e delle Regioni ordinarie nel compimento di attività di respiro internazionale.

⁴³ Per tutte, cfr. la sentenza n. 53 del 1996, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 372 e ss.

sullo sfondo di una dialettica costante con il Governo, depositario delle istanze unitarie della politica estera dello Stato.

L'adozione, poi, di decreti attuativi degli statuti speciali non ha offerto spiragli per un mutamento della prospettiva ora descritta: il mero rinvio alla disciplina dettata per le Regioni ordinarie ha fornito, infatti, una base normativa di omogeneità che ha ulteriormente avallato l'impostazione unificante già proposta dalla Corte costituzionale in tema di potere estero.

Se questo spiega la tendenza all'uniformazione dei due tipi di autonomia dal punto di vista della loro proiezione esterna, è altrettanto vero che il cardine irrinunciabile di tutta la giurisprudenza costituzionale risiede, a ben vedere, non tanto in una necessità costituzionale di livellamento del potere estero di Regioni ordinarie e Regioni speciali, quanto nella necessità che, in ogni caso, autonomia e unità trovassero una sintesi adeguata attraverso il principio di leale collaborazione.

Sotto tale aspetto, il giudice delle leggi ha anche prefigurato la possibilità che le modalità procedurali di concretizzazione di tale principio fossero articolate in maniera differenziata, purché sempre rispettosa dell'unitarietà imprescindibile della politica estera riservata allo Stato⁴⁴.

Tali suggestioni, com'è noto, non ebbero seguito in termini di disciplina positiva; dunque, il quadro delle potestà estere delle Regioni, così come si era venuto stratificando nel periodo antecedente la revisione costituzionale del 2001, non riconosceva spazi adeguati di esplicazione della specialità regionale.

Con l'entrata in vigore, poi, del nuovo Titolo V, che ha rinfocolato il dibattito sul potere estero delle Regioni, si è posta la questione non tanto di assicurare la salvaguardia di peculiarità autonomistiche, che, come si è detto, non si sedimentarono mai nella materia considerata⁴⁵, ma, piuttosto, di accertare se la nuova disciplina costituzionale potesse refluire sulla situazione della specialità regionale, consentendole nuovi momenti di realizzazione.

Si tratta, in sostanza, di indagare se il potere estero delle Regioni ad autonomia differenziata possa avvalersi di elementi aggiuntivi rispetto allo strumentario messo a disposizione delle Regioni ordinarie dall'art. 117 Cost.; accertando, eventualmente, dove risieda il fondamento giuridico che, alimentando la dimensione internazionale delle autonomie speciali, la arricchisce di una connotazione tale da superare ogni parametro di omogeneità con i poteri assegnati alle altre Regioni.

⁴⁴ In tal senso cfr. le sentenze n. 276 del 1991, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 2180 e ss.; e n. 19 del 1997, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 142 e ss.

⁴⁵ Cfr. P. Giangaspero, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit., p. 65.

Sul piano sistemico non si può dubitare del fatto che la valenza costituzionale del ruolo internazionale delle Regioni ridondi anche a vantaggio delle autonomie speciali: pure in relazione a queste ultime, infatti, le facoltà di interazione con Stati o con enti omologhi appartenenti ad altri Stati, in precedenza concepite come derogatorie della competenza estera esclusiva dello Stato, assurgono al rango di potestà proprie delle Regioni, coperte dalla garanzia costituzionale espressa.

Ciò avviene per il tramite della clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001⁴⁶, con l'unica eccezione costituita dall'art. 117, comma 5, Cost., che, relativamente alla fase discendente degli obblighi internazionali (oltre che alla partecipazione alla fase ascendente e discendente degli atti comunitari), fa riferimento espresso anche alle Regioni differenziate, e, dunque, è suscettibile di ricevere un'applicazione immediata⁴⁷.

Proprio all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 si è richiamata, invero, la Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 238 del 2004⁴⁸, con cui, come si è avuto modo di ricordare, il giudice delle leggi ha fatto salvo l'impianto della legge "La Loggia" nella parte in cui detta norme di esecuzione dell'art. 117 Cost.

In essa, infatti, il giudice delle leggi ribadisce che <<nel silenzio degli statuti, e tenendo conto che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 impone di riconoscere alle regioni speciali ogni forma di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V attribuisca alle regioni ordinarie, deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole, che esplicitamente consentono attività internazionali delle regioni, risultanti dal nuovo art. 117>>.

Il medesimo ragionamento viene poi ripreso nella successiva sentenza n. 258 del 2004⁴⁹, ove viene evidenziato anche l'art. 11 della legge n. 131 del 2003, che riconosce che in sede di attuazione degli statuti speciali possono essere adottate <<disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari>>.

⁴⁶ In tal senso la sentenza n. 242 del 2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2055 e ss., con cui la Corte costituzionale, pronunciandosi relativamente ad una legge della Regione Friuli Venezia Giulia, afferma che la potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., può essere esercitata anche in assenza di leggi quadro statali, e che essa, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per le materie non elencate nei rispettivi statuti, deve considerarsi estesa anche alle Regioni speciali.

⁴⁷ Cfr. L. Violini, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome (commento all'art. 1 e agli artt. 5 e 6)*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella l. 5 giugno, 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 111 e ss.

⁴⁸ V., sopra, par. 5.

⁴⁹ V., sopra, par. 5.

Per il resto, come si è in precedenza evidenziato, le succitate sentenze, originate da ricorsi proposti da enti differenziati nel primo caso (la Provincia di Bolzano e la Regione Sardegna che impugnavano l'art. 6, commi 1, 2, 3, 5 della legge n. 131 del 2003), e nel secondo caso da un conflitto di attribuzioni proposto dal Governo nei confronti della Regione Friuli Venezia Giulia, della Regione Veneto, e della Provincia di Bolzano, affrontano le questioni connesse all'articolazione delle attività di respiro internazionale tra disposizioni costituzionali e legge attuativa, fornendo un inquadramento generale della materia considerata.

La Corte costituzionale, in sostanza, si è preoccupata, più che altro, di delineare la fisionomia del nuovo potere estero delle Regioni, riagganciando al disposto dell'art. 117 Cost., la legge n. 131 del 2003, che, invero, non aveva mancato di suscitare incertezze e perplessità sotto il profilo della rispondenza al testo costituzionale.

Nel fare ciò il giudice delle leggi si è mantenuto nel solco della precedente giurisprudenza in materia, che non solo è esplicitamente richiamata sul piano delle argomentazioni sostanziali⁵⁰ prodotte in motivazione, ma continua a fornire il modello metodologico di riferimento: ancora una volta, infatti, la Corte omette di scendere nel dettaglio dei limiti al potere estero delle autonomie speciali, conducendo un discorso unitario, valevole per entrambi i tipi di Regione.

In definitiva, a parte l'accenno all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e all'art. 11 della legge n. 131 del 2003, il giudice di costituzionalità non entra nel merito della questione della specialità in rapporto alle potestà estere.

Nella ricostruzione fornita dalla Corte costituzionale il potere estero rileva come complesso di attribuzioni proprie delle Regioni, da inquadarsi comunque nella cornice imprescindibile della riserva statale della politica estera, e nell'ambito di moduli procedurali rispondenti al principio di leale collaborazione.

Dunque, i limiti che si impongono alla capacità regionale di porre in essere atti dotati di rilevanza all'esterno dell'ordinamento continuano a essere, per entrambi i tipi di autonomia, la politica estera dello Stato, sotto il profilo sostanziale, e il principio di leale collaborazione nelle sue declinazioni concrete, sotto il profilo procedurale.

⁵⁰ La sentenza n. 238 contiene, infatti, il richiamo alle sentt. n. 179 del 1987; n. 564 e 924 del 1988; 343 del 1996; 428 del 1997; 737 del 1988; 472 del 1992; 204 del 1993, che identificano i precedenti più significativi in materia. Inoltre, la Corte afferma espressamente, al punto 6 del considerato in diritto, che «quanto al merito del problema, le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato da questa Corte: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale».

Circa il limite della politica estera, non poteva essere altrimenti, posto che essa rientra tra quelle funzioni che il nuovo ordinamento costituzionale rimette inderogabilmente allo Stato in virtù della loro funzione unificante del sistema.

Ebbene, il principio di leale collaborazione si pone come il risvolto formale della riserva statale ora descritta, e proprio per questo, secondo il giudice delle leggi, i moduli procedurali scanditi dalla legge 131 del 2003 sono costituzionalmente compatibili, in quanto strumentali alla determinazione legislativa dei casi e delle forme in cui, secondo il comma 9 dell'art. 117 Cost., gli accordi regionali devono essere incasellati.

Il ragionamento è senz'altro valido in via di principio, si potrebbe però obiettare, nel merito, che le modalità formali declinate dall'art. 6 della legge "La Loggia" sono eccessivamente invasive nei confronti di una sfera di attribuzioni che la medesima Corte costituzionale definisce proprie e non delegate dallo Stato, tanto più che la leale collaborazione è scandita solo attraverso procedure che consentono allo Stato di intervenire sulle iniziative regionali, senza che, in senso inverso, agli enti autonomi sia consentita una analoga possibilità di partecipazione alle decisioni centrali relative alla politica estera.

Ciò tanto più vale per le Regioni speciali, i cui statuti, in alcuni casi, disciplinavano espressamente, seppure in forma embrionale, il loro coinvolgimento nella fase ascendente degli accordi statali destinati ad avere specifiche refluenze sul loro territorio o sulle loro competenze.

Ci si potrebbe chiedere, al riguardo, se e in che misura, alla luce della revisione del Titolo V, potrebbero essere adottati nuovi decreti attuativi degli statuti speciali, idonei a conformare una disciplina del potere estero fondata sull'idea di una funzione che, per quei settori materiali che manifestino una particolare incidenza sugli interessi degli enti interessati, venga configurata come condivisa tra Stato e Regione, e, dunque, esercitata attraverso forme di raccordo collaborativo.

Viene in rilievo, in proposito, l'art. 11 della legge n. 131 del 2003, che, al terzo comma, prevede che <<le norme di attuazione...possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari>>.

Tale disposizione, invero, solleva problemi di non poco momento sul piano della teoria delle fonti: secondo l'orientamento consolidato della Corte costituzionale, infatti, i decreti di attuazione degli statuti speciali identificano un tipo di fonte primaria a competenza

riservata, con la conseguenza che, a rigore, una legge ordinaria, quale è la legge n. 131, non può definirne l'ambito di competenza⁵¹.

E' stato tuttavia rilevato che tale previsione, pur se imprecisa nella formulazione, potrebbe valere proprio a codificare espressamente il <<principio bilaterale>> nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni speciali, consentendo la derogabilità delle norme statali in materia di raccordi organizzativi relativamente alle modalità di realizzazione delle potestà estere⁵².

In altri termini, la disciplina posta dalla legge "La Loggia" in materia di potere estero verrebbe quasi a configurarsi nei confronti delle Regioni speciali come normativa cedevole⁵³: applicabile per consentire comunque alle Regioni predette di esercitare anch'esse le competenze esterne nei termini introdotti dalla revisione costituzionale del 2001, ma destinata a ritrarsi dinanzi all'emanazione di decreti di attuazione contenenti una disciplina specifica, idonea a dare forma e sostanza alle facoltà di respiro internazionale delle autonomie speciali.

In quest'ottica, si potrebbe recuperare qualche importante spiraglio per una configurazione di procedure partecipative tra Stato ed enti differenziati tale da integrare il senso dell'autonomia speciale, ricollegando il compimento di atti di respiro internazionale da parte di Regioni e Province autonome alla politica estera statale e rispettando l'esigenza irrinunciabile che le modalità di esercizio della funzione considerata siano sempre ispirate alla leale collaborazione.

E' poi nella logica delle cose che l'adozione di decreti attuativi dovrebbe accompagnarsi, o, meglio, essere preceduta dal varo di nuovi statuti speciali, adeguati ai nuovi poteri, e, complessivamente al nuovo ruolo che la novella costituzionale ha assegnato alle Regioni.

E' significativo evidenziare, in proposito, che i progetti di legge costituzionale approvati dal Friuli Venezia Giulia e dalla Sicilia per la revisione dei rispettivi statuti, dedicano una serie di disposizioni alla tematica delle relazioni comunitarie ed estere, alcune di carattere preliminare e programmatico, altre rivolte alla disciplina di accordi e intese, attività promozionali e di mero rilievo internazionale; ma il dato più rimarchevole consiste nella introduzione, in entrambi i testi statutari, di forme di partecipazione alla fase ascendente dei trattati statali riguardanti materie di competenza regionale o incidenti su ambiti di interesse

⁵¹ Cfr. A. Ruggeri, *Forma e sostanza dell'adeguamento*, cit. Sui decreti di attuazione degli statuti speciali nel sistema delle fonti, cfr., nella vastissima letteratura, L. Paladin, *Le fonti del diritto*, Bologna, 1996, p. 232 e ss.; F. Gabriele, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, ad vocem.

⁵² Cfr. G. Pitruzzella, *Regioni speciali e Province autonome. Commento all'art. 11*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella l. 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 213 e ss.

⁵³ Così P. Giangaspero, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit., p. 77.

proprio delle due Regioni considerate, fino alla previsione della possibilità per queste ultime di assumere l'iniziativa per la conclusione di accordi da parte dello Stato⁵⁴.

Si delinea, in tal modo, un sistema in cui, da un lato, è posta come necessaria la partecipazione delle Regioni speciali alla definizione dei trattati vertenti su materie di competenza esclusiva o concorrente regionale o materie di competenza esclusiva statale, purché, in quest'ultimo caso, tali trattati siano suscettibili di incidere sugli interessi peculiari dell'ente considerato.

Dall'altro lato, si prevede comunque la possibilità, per la Regione, di stipulare, nei settori coincidenti con il proprio ambito di competenza, esclusiva o concorrente, accordi e intese, entro i limiti previsti in linea generale dalla Costituzione.

Particolarmente degna di nota, poi, la possibilità prevista nella bozza di revisione dello statuto siciliano, che la Regione attivi procedure di partecipazione all'esercizio del potere estero dello Stato, accompagnandolo in tutti i momenti in cui esso si concretizza: nella fase dell'iniziativa⁵⁵, oltre che nella fase dell'elaborazione e della formazione, e, infine, anche nella fase della stipula vera e propria, che avviene in forma congiunta⁵⁶.

Tali caratteristiche di contenuto dimostrano chiaramente la consapevolezza da parte delle Regioni differenziate che la specialità attende di dotarsi di adeguati contenuti proprio sul

⁵⁴ Cfr. l'art. 47, comma 4, della bozza di revisione dello Statuto siciliano, secondo cui «La Regione partecipa...all'elaborazione e alla formazione dei trattati che il Governo statale, anche su iniziativa della Regione stessa, intenda stipulare con Stati esteri, in quanto riguardino materie di competenza regionale o incidano sugli interessi socio-economici della Sicilia». Inoltre, i trattati alla cui formazione la Regione partecipa sono «stipulati congiuntamente dallo Stato e dalle Regioni». Secondo l'art. 19, comma 2, del progetto di legge costituzionale per l'adozione di un nuovo statuto, approvato dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, «La Regione partecipa alla formazione degli accordi internazionali di interesse regionale e provvede all'attuazione e all'esecuzione degli stessi nelle materie di propria competenza, secondo le modalità e con i limiti stabiliti dai decreti di attuazione dello statuto». Circa le differenze tra i due testi cfr. P. Giangaspero, *Specialità regionale*, cit., p. 80, il quale sottolinea che mentre il progetto del Friuli Venezia Giulia contiene molteplici riferimenti ai decreti di attuazione, cui demanda la disciplina dei procedimenti di raccordo con lo Stato, quello siciliano, invece, pone direttamente nella sede statutaria una disciplina più analitica, senza alcun rinvio alle norme di attuazione. Inoltre, la bozza di revisione dello statuto siciliano non contiene riferimenti alla fase discendente dei trattati; mentre il progetto del Friuli riserva particolare attenzione alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e internazionale.

⁵⁵ Circa l'iniziativa regionale dei trattati dello Stato, può rilevarsi che non si tratta di una previsione priva di precedenti di riferimento: in Spagna, ad esempio, le *Comunidades autonomas* della Catalogna e dell'Estremadura hanno facoltà di promuovere la sottoscrizione da parte dello Stato di accordi internazionali che facilitino i rapporti culturali con le comunità di cittadini provenienti dalle due regioni e stabilitisi altrove. Peraltro, si deve ritenere che, secondo la bozza di revisione dello statuto siciliano, il potere di iniziativa regionale possa riguardare non solo i trattati incidenti sulle materie di competenza regionale, ma anche quelli relativi all'ambito della competenza esclusiva dello Stato, che, comunque, sono idonei a determinare ricadute sugli interessi socio-economici localizzati in Sicilia. Detto potere di iniziativa, naturalmente, riguarderebbe soltanto il versante interno della procedura formativa degli accordi, a nulla rilevando sul piano del diritto internazionale, e senza che esso possa in alcun modo condizionare la discrezionalità dello Stato nell'addivenire alle decisioni definitive al riguardo.

⁵⁶ Sotto tale profilo, deve rilevarsi che l'accordo sottoscritto congiuntamente dallo Stato e dalla Regione Sicilia si configurerebbe, comunque, come fonte statale, anche se la firma del rappresentante regionale sembra porsi come requisito essenziale di validità. Naturalmente dovrebbe ritenersi che, ove la stipula di un accordo fosse necessaria per garantire il rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, oppure in caso di pericolo grave per la sicurezza e l'incolumità pubblica, ovvero quando lo richiedessero la tutela dell'unità giuridica o economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, il Governo possa sostituirsi alla Regione che si rifiuti di sottoscrivere un accordo alle cui trattative aveva preso parte, sottoscrivendo in sua sostituzione.

piano della dimensione internazionale, ove le peculiarità geografiche e i trascorsi storici che indussero all'adozione dei relativi statuti possono trovare uno dei momenti più significativi di valorizzazione.

Sarà compito delle Regioni interessate, peraltro, impadronirsi degli spazi normativi ad esse consentiti, svolgendo un ruolo finalmente propulsivo, per la parte che le riguarda, sia nella formulazione delle proposte di legge costituzionale di revisione statutaria, sia nelle sedi paritetiche deputate alla produzione dei decreti di attuazione, tentando così di imprimere una svolta alla prassi precedente, e caricando, finalmente, le fonti considerate della giusta valenza in un contesto di apertura alle relazioni internazionali.

8. Le attività di respiro internazionale poste in essere da Regioni e Province autonome: dall'inquadramento teorico alla realtà effettuale

Ogni tentativo di inquadramento tipologico degli atti di respiro internazionale posti in essere dalle Regioni e dalle Province autonome presuppone l'analisi dei principi, degli istituti e dei concetti giuridici che, di volta in volta, sono implicati dalle fattispecie considerate.

Le attività estere delle Regioni possono articolarsi, come si è visto, in accordi con Stati, atti, questi, produttivi di obblighi di diritto internazionale in senso stretto, o intese con enti omologhi di altri Paesi, idonee a determinare obblighi di diritto internazionale "in senso lato", cioè ricadenti solo nei rapporti tra le parti contraenti, impegnando la responsabilità dello Stato solo in maniera riflessa, e, talvolta, prive di effetti giuridicamente vincolanti sia ai sensi dell'ordinamento interno, sia ai sensi del diritto internazionale.

Le differenze ontologiche tra queste due categorie di atti possono poi rilevarsi avendo riguardo a diversi criteri: la volontà delle parti; la capacità dei soggetti contraenti; l'oggetto negoziale, o, ancora, la forma giuridica degli accordi, da valutarsi assieme al *nomen iuris* che vi venga attribuito⁵⁷.

Se, alla fine della presente indagine, si volesse gettare uno sguardo sulle attività di respiro internazionale concretamente realizzate da Regioni e Province autonome, per indagare

⁵⁷ Cfr., per tutti, B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 85.

come esse si possano sussumere nelle nuove disposizioni costituzionali, non si potrebbe che partire dal constatarne l'eterogeneità tipologica per ciascuno dei territori considerati.

Ciascun ente autonomo, infatti, ha sviluppato diversamente le relazioni esterne, sviluppando secondo propri percorsi la vocazione, più o meno spiccata, all'internazionalizzazione, soprattutto nel campo economico e culturale⁵⁸.

Non sempre è dato riscontrare, ad esempio, che le relazioni esterne siano state inserite in una visione prospettica, tale da prefigurare una strategia complessiva che tenga conto delle caratteristiche economiche e territoriali dell'ente, incentivandone la valorizzazione; in molti casi, invece, si assiste ad attività internazionali ascrivibili ad iniziative singole, poste in essere caso per caso.

Non è univoco neanche il dato relativo alla predisposizione di risorse strutturali e organizzative, idonee alla gestione organica del relativo settore di attività.

Volendo, senza alcuna pretesa di esaustività, procedere ad indagare sui predetti aspetti, pare che le attività internazionali delle Regioni possano ricondursi, pur nel quadro di una estrema eterogeneità, ad una serie tipologica che comprende: gemellaggi e partnership, l'attivazione di politiche di rete con la costituzione di associazioni e reti di enti regionali nel contesto europeo ed internazionale, azioni di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e di marketing territoriale, la cooperazione decentrata, la gestione di rapporti economici e culturali con gli italiani residenti all'estero⁵⁹.

Attraverso la predisposizione di sistemi a rete di livello transnazionale, le Regioni attuano forme variegate di cooperazione interregionale, incidenti sul versante della promozione culturale, o delle relazioni politiche ed economiche.

Rientra in questa tipologia di attività anche la cooperazione transfrontaliera, con cui le Regioni viciniori prefigurano la risoluzione di problemi comuni⁶⁰.

⁵⁸ L'oggetto negoziale concernerà materie strettamente connesse con gli interessi pubblici che, di volta in volta, l'azione istituzionale deciderà di perseguire. Nella realizzazione di obiettivi sottesi alla programmazione e amministrazione del territorio, e della gestione degli affari pubblici, Regioni e Province autonome tenderanno a realizzare iniziative di respiro internazionale, interagendo con enti omologhi stranieri in vista della risoluzione di problemi comuni, del rafforzamento dei legami culturali, dello sviluppo economico dei territori, promozione del commercio, e via dicendo. La prassi dimostra, in sostanza, un'estrema ricchezza di contenuti dei negozi posti in essere dalle Regioni nell'esercizio delle competenze estere, che incidono sui più svariati ambiti della cultura, dell'economia, dei problemi sociali, della tutela ambientale, degli aiuti umanitari, della formazione professionale, del turismo, fino a ricomprendere anche argomenti carichi di una forte valenza politica, come la pace, la cooperazione europea ed internazionale, il ruolo degli enti regionali nel contesto europeo, ecc...L'estrema varietà e ricchezza di tali contenuti è tale, peraltro, da impedire, a priori, una classificazione tipologica degli atti di respiro internazionale delle Regioni sulla base dell'oggetto che esse assumano concretamente.

⁵⁹ Cfr. A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, cit.

⁶⁰ Più in particolare, si intende per cooperazione transfrontaliera, ai sensi della Convenzione di Madrid del 1980, ogni progetto comune che miri a rafforzare e sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o enti territoriali, nonché la conclusione degli accordi o delle intese strumentali a tale promozione, previa la stipulazione di accordi bilaterali tra gli Stati confinanti, che individuino preventivamente i settori materiali di intervento.

Nei casi di cooperazione interregionale e cooperazione transfrontaliera, le relative proposte vengono avanzate da comitati transfrontalieri o transnazionali congiunti, o da organismi *ad hoc* costituiti dalle autorità nazionali, regionali, e locali, dando luogo anche ad ipotesi di partenariato con enti non governativi⁶¹.

Entrambi i tipi di cooperazione hanno trovato riconoscimento giuridico nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera, stipulata a Madrid il 21 maggio del 1980, e il relativo Protocollo aggiuntivo, infatti, hanno regolamentato il diritto delle amministrazioni locali e regionali alla cooperazione, soprattutto nei settori dei servizi pubblici e della protezione ambientale, prevedendone le ricadute negli ordinamenti giuridici nazionali. Successivamente, il Protocollo n. 2, aperto alla firma il 5 maggio 1998 ed entrato in vigore l'1 febbraio del 2001 (non per l'Italia, che non lo ha ratificato), ha posto il quadro giuridico valevole per la cooperazione anche tra enti territoriali non confinanti, aprendo così la strada alla cooperazione interregionale. In tale contesto, le parti sottoscriventi hanno assunto l'impegno di promuovere la conclusione degli accordi e delle intese che attuano la cooperazione transfrontaliera, agevolando le iniziative delle autonomie locali che adottino gli schemi di intesa elaborati sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Cooperazione transfrontaliera e interregionale possono sfociare in gemellaggi per l'intensificazione dei contatti con altre comunità (non solo europee), in accordi di cooperazione economica, in intese per la gestione in comune di attività di vario tipo, in protocolli di collaborazione finalizzati allo scambio di esperienze e alla realizzazione di iniziative congiunte, o nella creazione di strumenti di concertazione o di strutture comuni, ad esempio con scopi di ricerca, o, ancora, nel riconoscimento di diritti e prestazioni a favore delle collettività interessate⁶².

⁶¹ Particolare impulso la cooperazione transfrontaliera ha ricevuto nell'ordinamento comunitario, dove essa è utilizzata come strumento della politiche di coesione economica e sociale e per lo sviluppo equilibrato del territorio; a tal fine è stato varato un apposito programma di intervento, denominato Interreg, che si articola in tre filoni: la promozione dello sviluppo regionale integrato tra regioni frontaliere contigue; la promozione dell'integrazione territoriale nell'Unione Europea attraverso iniziative di tipo transnazionale, la veicolazione, a livello interregionale, di tecniche e politiche di coesione e di sviluppo regionale. Inoltre, la Commissione europea sostiene reti di eccellenza tra le Regioni, denominate Regioni europee innovative (Ire), attraverso due programmi complementari, gestiti rispettivamente dalla Direzione Generale imprese e dalla Direzione Generale Politica regionale, denominati Strategie regionali di innovazione e di trasferimento delle tecnologie (Ritts) e Strategie regionali per l'innovazione (Ris). Cfr., in proposito, G. Caggiano, *Il networking e i gemellaggi delle Regioni*, in A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, cit., p. 154.

⁶² Cfr. La Dichiarazione finale della Conferenza "La cooperazione transfrontaliera europea nel 1992" organizzata dall'Associazione delle Regioni frontaliere europee (ARFE) dal 12 al 14 aprile 1989 a Trieste; la risoluzione concernente una più intensa collaborazione transfrontaliera adottata a conclusione della seduta congiunta delle assemblee legislative della Provincia autonoma di Bolzano, del *Land* Tirolo, della Provincia autonoma di Trento e del *Land* Vorarlberg, svoltasi a Innsbruck il 2 giugno 1993; la Deliberazione concernente la collaborazione "Regione europea del Tirolo", adottata a conclusione della seduta congiunta delle Giunte provinciali di Bolzano e del Tirolo, svoltasi a Bolzano il 20 ottobre 1994.

Nei casi in cui alla cooperazione interregionale o transfrontaliera si dà una veste istituzionale stabile, le associazioni che vengono poste in essere a tale scopo, dette “comunità di lavoro”, trovano gli esempi più interessanti nella realtà denominata “Alpe Adria”, con compiti di cooperazione regionale in vista dello scambio a livello informativo e tecnico relativamente a interessi comuni agli enti partecipanti⁶³, e nella iniziativa di cooperazione regionale denominata “Quattro motori”⁶⁴, sorta come veicolo per la realizzazione da parte delle Regioni sottoscrittrici dell’impegno nella costruzione dell’Europa.

Alla cooperazione transfrontaliera può ricondursi anche l’istituzionalizzazione della collaborazione tra le Province autonome di Trento e Bolzano e il *Land* Tirolo, attraverso la creazione dell’ “Euroregio”, con compiti di tipo economico, ma anche concernenti la materia dei trasporti (ad es. il progetto di tunnel di base al Brennero), la ricerca (con iniziative congiunte delle tre università), la cultura, l’ambiente, il turismo, e altri aspetti sociali⁶⁵.

Un ulteriore esempio riguarda la comunità di lavoro denominata Imedoc, che raggruppa le isole del Mediterraneo occidentale, in particolare la Sardegna, la Corsica, le Baleari, che, nel 1995, hanno firmato il relativo accordo costitutivo, allo scopo di promuovere iniziative di cooperazione e di interscambio, portando all’attenzione delle istituzioni europee i problemi connessi al fenomeno dell’insularità.

Dal punto di vista dell’inquadramento nelle disposizioni relative al potere estero delle Regioni, tali iniziative orientate alla cooperazione transfrontaliera (già qualificate come

⁶³ Alpe Adria fu istituita a Venezia il 20 novembre del 1978, con compiti inerenti, in particolare, le comunicazioni transalpine, il movimento portuale, la produzione e il trasporto di energia, l’economia idrica, forestale, il turismo, la protezione dell’ambiente e del paesaggio, la conservazione del paesaggio culturale e ricreativo, i rapporti culturali, i contatti tra istituti scientifici. Si articola in commissioni tecniche permanenti, con competenze tematiche specifiche, una commissione di dirigenti, con competenze tecniche ed esecutive, l’assemblea plenaria dei presidenti, con funzione deliberativa. Vi aderiscono il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige, la Baviera, la Slovenia, la Croazia e cinque contee ungheresi.

⁶⁴ Il relativo accordo di cooperazione economica fu firmato a Stoccarda il 5 settembre 1988 dai rappresentanti di Lombardia, Baden – Württemberg, Catalogna e Rodano – Alpi, onde dare luogo ad un confronto a livello istituzionale su materie inerenti l’economia, il territorio, le politiche sociali, le innovazioni culturali, il turismo, l’agricoltura, la viabilità. L’obiettivo che l’associazione si propone è lo sviluppo economico delle regioni partecipanti sullo sfondo di un rafforzamento complessivo del ruolo degli enti substatuali nel contesto comunitario, attivando, all’uopo, un canale istituzionale stabile di confronto e di dibattito per l’implementazione delle strategie da attivare in tal senso. Sulla scorta di tale esperienza, la Regione Lombardia si è fatta promotrice di del progetto di costituzione del “club delle regioni”, con l’obiettivo di veicolare un ruolo più incisivo degli enti substatuali nel processo decisionale comunitario, attraverso l’implementazione di progetti comuni per lo sviluppo e la competitività in ambito economico, di rafforzamento della *multilevel governance* nell’assetto istituzionale europeo sul versante politico, e di valorizzazione del pluralismo di culture e tradizioni alla base dell’integrazione europea in ambito culturale. In quest’ottica, la Regione Lombardia, all’apertura dei lavori della Conferenza intergovernativa, si è fatta portavoce di una posizione politico-istituzionale, concordata con altre regioni italiane, affinché la bozza di costituzione europea attribuisse l’attenzione necessaria alla realtà delle autonomie substatuali.

⁶⁵ Con il Manifesto delle Alpi della Regione europea Trentino - Alto Adige - Tirolo, sottoscritto a San Michele all’Adige il 26 gennaio 2001, la Province autonome di Trento e di Bolzano e il *Land* Tirolo si impegnano, <<nell’ambito delle rispettive competenze e secondo le procedure più appropriate, a dare concreta attuazione agli obiettivi e ai provvedimenti sanciti in questa dichiarazione>>, a tal uopo <<assicurano un sostegno reciproco, sia nell’affermazione delle istanze comuni nei confronti dei governi centrali e delle istituzioni europee, sia nello scambio di base-dati, di risultati scientifici e di conoscenze specifiche>>. La collaborazione istituzionale tra i tre suddetti enti substatuali si è talmente consolidata che Trento, Bolzano e Innsbruck hanno istituito un unico ufficio di rappresentanza a Bruxelles, e, in occasione dell’Expo di Hannover del 2000, hanno presentato (era l’unico caso) uno stand congiunto.

attività di mero rilievo internazionale ai sensi del d.P.R. 31 marzo del 1994, che, in quanto tali, non le assoggettava a formalità alcuna), anche ove sfocianti in organizzazioni interregionali dotate di stabilità, devono ricondursi al *genus* delle intese, che le Regioni possono stipulare con enti omologhi di altri Stati ai sensi dell'art. 117, comma 9, Cost., e che, nei casi considerati, sono finalizzate ad instaurare e incrementare i legami di cooperazione fra le comunità contraenti.

Lo stesso può dirsi per le attività di promozione commerciale, con cui le Regioni accompagnano e sostengono l'internazionalizzazione delle imprese, e che, almeno finora, non sono sfociate in veri e propri accordi internazionali⁶⁶.

Anche in questo caso, si tratta di un complesso di iniziative variegato e multiforme⁶⁷, che si connota frequentemente per il coinvolgimento di enti non territoriali, come le Camere di commercio.

E' peraltro da evidenziarsi, in proposito, come i processi di internazionalizzazione delle imprese assumono, negli ultimi periodi, caratteristiche che vanno ben al di là della mera presenza commerciale all'estero, per riconnettersi ad una proiezione esterna che coinvolge la società civile nel suo complesso e l'assetto istituzionale regionale.

Le Regioni tendono, infatti, ad incrementare le relazioni internazionali, da cui derivano possibilità di valorizzazione economica e commerciale a vantaggio delle imprese: istituzioni, imprese, associazioni, strutture di servizio collaborano tutte in maniera integrata per favorire la proiezione estera del "sistema regione", polarizzando l'attenzione sulle sue specificità⁶⁸.

⁶⁶ Paradigmatica di questo stato di cose, ad esempio, la <<Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale fra la Regione autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca>>, sottoscritta a Cagliari l'8 maggio del 1992, che, per volontà espressa delle parti, viene definita come un atto <<che non costituisce né comporta accordi, intese o altri atti formali a mezzo dei quali si assumono impegni ovvero esprimono dichiarazioni o valutazioni afferenti alla politica nazionale>>.

⁶⁷ Si va dalla promozione di prodotti tipici e marchi che li tutelano, sino al sostegno finanziario, all'organizzazione di missioni all'estero, di manifestazioni fieristiche, e via dicendo.

⁶⁸ Particolarmente rilevante, in tale contesto, l'attività svolta dagli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione delle imprese, quali organismi di raccordo tra centro e periferia sorti per sostenere i processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali. Previsti dal D. lgs. N. 143 del 1998, sono stati costituiti in seguito alla delibera Cipe n. 91 del 2000, e si inquadrano nel processo di conferimento di funzioni e compiti alle Regioni inaugurato dalla legge n. 59 del 1997: lo Stato mantiene la competenza per le attività di commercio estero, compresa la promozione del *made in Italy* nei mercati internazionali; le Regioni assumono importanti funzioni connesse all'organizzazione e partecipazione a fiere, mostre, esposizioni organizzate al di fuori dei confini nazionali; la promozione e il sostegno alla costituzione di consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali, e artigiane; la promozione e il sostegno della costituzione di consorzi turistico-alberghieri; lo sviluppo della commercializzazione nei mercati esteri dei prodotti agro-alimentari locali. Gli sportelli operano in raccordo con il Ministero degli Esteri e con la rete diplomatica e consolare, con gli uffici dell'ICE all'estero, e con i Ministeri dell'Industria e delle politiche agricole e forestali. Sulle modalità di costituzione degli Sportelli, sulla loro organizzazione e sulle loro competenze v., più approfonditamente, N. Bellini, *Le attività di promozione commerciale*, in A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, cit., p. 161 e ss.

Alcune Regioni si sono dotate di apposite leggi⁶⁹, che definiscono le modalità di promozione e attuazione di iniziative finalizzate a valorizzare le produzioni e a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese, anche attraverso relazioni istituzionali, collaborazioni economiche e industriali⁷⁰, e presenze all'estero⁷¹.

Negli ultimi periodi va assumendo un rilievo crescente anche la cooperazione decentrata, ovvero il complesso di attività che Regioni e autonomie locali, singolarmente o in concorso tra loro, e, talvolta, anche con il concorso della società civile (Camere di commercio, ASL, Università, imprese sociali, ecc...), compiono nel campo della cooperazione allo sviluppo di enti omologhi di altri Paesi, nel quadro della già citata legge n. 49 del 1987 che, invero, riserva alle Regioni ed agli enti locali funzioni propositive e di collaborazione nella esecuzione delle attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

Lungi dal risolversi in un mero trasferimento di risorse, si tratta di iniziative ben più stratificate, in cui si evidenzia un'esperienza complessiva tendente allo scambio economico, culturale, di competenze, tra enti appartenenti a ordinamenti diversi⁷².

Si tratta di un filone di relazioni internazionali che ha conosciuto un significativo incremento a partire dagli anni '90, quando, anche grazie ad una regolamentazione specifica nell'ordinamento comunitario⁷³, e al sostegno, non solo finanziario, di altre organizzazioni internazionali, quali la Banca mondiale, la cooperazione decentrata ha assunto una fisionomia ben definita, organizzata su basi di continuità, e concentrata verso obiettivi identificati secondo scelte preventive e strategiche.

Nel 1993 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome ha assunto una posizione in materia, rivendicando, nei confronti del Governo, un ruolo più significativo

⁶⁹ Cfr. le leggi regionali dell'Emilia Romagna, n. 3 del 1999 e n. 16 del 1995; del Lazio n. 14 del 1991; della Lombardia n. 17 del 1990, n. 35 del 1996, n. 7 del 2000, n. 30 del 2002; delle Marche n. 33 del 1997; della Sardegna n. 16 del 1996; della Sicilia n. 14 del 1966, con successive modificazioni e integrazioni; la legge della provincia di Bolzano n. 6 del 1999;

⁷⁰ Cfr., ad esempio, le attività di cooperazione economica tra la Regione Lazio e la Tunisia, sfociate, tra l'altro, nell'istituzione della *Société de Développement Lazio-Tunisine*, organizzazione tecnica chiamata ad assistere le imprese interessate ad investimenti in Tunisia, nonché gli imprenditori tunisini che intendano promuovere investimenti nel Lazio. Ancora, si possono citare gli accordi di collaborazione economica tra la regione Molise e le regioni polacche di Precarpazi e Malopolska; l'accordo di collaborazione tra la Regione Piemonte e la provincia di Chungbuk in Corea; il progetto di partenariato euromediterraneo fra imprese della Provincia di Sassari e dell'Egitto, cofinanziato dalla Regione sardegna;

⁷¹ In questo contesto si inquadra la istituzione di quattro "antenne Piemonte" in Cina (a Pechino, Nanchino, Angzhou e Chengdu), con compiti di assistenza alle imprese.

⁷² Cfr., ad esempio, il Protocollo di collaborazione tra la Regione Valle d'Aosta e la Regione somala del Basso Scebelli, sottoscritto a Mogadiscio il 9 luglio 1976, che aveva carattere programmatico di un'attività di collaborazione economica e tecnica nei settori industriale, zootecnico, turistico, e della sanità; con la previsione di possibilità, da parte di industrie metallurgiche, della costruzione di impianti produttivi in Somalia. Tale Protocollo fu dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 187 del 1985, in quanto stipulato al di fuori di ogni coordinamento con le scelte statali di politica internazionale, e sostanzialmente diretto a realizzare una vera e propria assistenza a favore di un Paese in via di sviluppo, venendo così ad incidere su una materia ritenuta dalla Corte, in quell'occasione, estranea ad ogni ingerenza regionale.

⁷³ Cfr. il Regolamento (CE) n. 1659/98 del Consiglio del 19/07/1998.

nelle sedi di coordinamento e nella predisposizione dei relativi programmi, indicando le priorità geografiche e di contenuto⁷⁴.

Già nel 1991 era stato attivato un Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo (Oics), come momento di coordinamento e di pianificazione gestionale delle attività in questione.

V'è da ricordare, però, che il Governo non ha mai smesso di considerare la materia della cooperazione allo sviluppo come strettamente attinente alla politica estera dello Stato, tant'è che la legge del 1987 consente agli enti substatali solo un ruolo di impulso e di iniziativa nel determinarne, di volta in volta, gli obiettivi.

Le iniziative delle Regioni in tale ambito, dunque, non possono che assumere un valore esecutivo degli indirizzi fissati in sede statale, secondo un'impostazione che ha sempre ricevuto l'avallo della Corte costituzionale⁷⁵.

Di Regione in Regione, comunque, si riscontrano situazioni diversificate: nei casi in cui la cooperazione decentrata ha raggiunto livelli di maggiore implementazione, si può individuare una vera e propria politica regionale in materia, caratterizzata dall'utilizzo di risorse ingenti, oltre che dalla pianificazione di iniziative strutturate secondo un disegno complessivo e a lungo termine⁷⁶.

⁷⁴ Secondo l'art. 2 della legge n. 49 del 1987 le attività di cooperazione decentrata possono essere attuate...«anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali. Le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali possono avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 10. Il Comitato direzionale di cui all'art. 9, ove ne ravvisi l'opportunità, autorizza la stipula di apposite convenzioni con le suddette strutture pubbliche».

⁷⁵ La Corte costituzionale ha sempre manifestato, in proposito, una particolare severità nel valutare le iniziative dei legislatori regionali, senza alcuna distinzione, peraltro, tra i due tipi di Regione, secondo un orientamento che, già consolidatosi prima della revisione del Titolo V, sembra oggi ulteriormente avvalorarsi in virtù della riserva statale sulla politica estera. Cfr., per tutte, la sentenza n. 53 del 1996, con cui venivano dichiarate incostituzionali alcune disposizioni contenute in una legge della Regione Valle d'Aosta, richiamando i limiti posti dalla legge n. 49 del 1987, che «in relazione alla natura della materia regolata e alla sua incidenza in uno dei settori della politica estera riservata allo Stato, esigono un'osservanza rigorosa da parte delle Regioni e degli altri soggetti di autonomia». Dopo il 2001, la sentenza n. 360 del 2005 lascia indenni le disposizioni di una legge dell'Emilia Romagna solo grazie alla laconicità delle censure prospettate nel ricorso dalla Presidenza del Consiglio. Di tutt'altro tenore, invece, la sentenza n. 211 del 2006, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 2110 e ss., che dichiara la incostituzionalità di una legge della Provincia autonoma di Trento nella misura in cui attribuisce alla Provincia medesima un potere sostanziale di determinazione degli obiettivi della cooperazione solidale e degli interventi di emergenza, nonché, per altro verso, dei destinatari dei benefici sulla base di criteri posti dalla stessa Provincia. Inoltre, la legge censurata prevedeva l'impiego di risorse umane e finanziarie, in progetti volti a garantire alle popolazioni degli Stati beneficiari vantaggi socio-economici, invadendo in tal modo anche l'ambito della cooperazione internazionale. Di particolare interesse, inoltre, il fatto che la Corte costituzionale, nella sentenza considerata, distingue tra i «rapporti internazionali» di cui all'art. 117, comma 3, Cost., riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto all'ordinamento interno, e la «politica estera» di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), Cost., che concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità e al suo indirizzo.

⁷⁶ E' il caso dell'Emilia Romagna, la cui legge regionale n. 12 del 2002 prevede un complesso di interventi rivolti alla promozione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e di crescita economica, sociale, culturale dei Paesi coinvolti, attraverso la propulsione dei contributi dei soggetti ed enti operanti sul territorio. Tali interventi sono raggruppati in quattro settori: la cooperazione allo sviluppo; gli interventi umanitari di emergenza; gli interventi per la diffusione di una cultura di pace; il supporto formativo e informativo ai soggetti della cooperazione decentrata. La medesima Regione destina a detti interventi ingenti risorse finanziarie, giungendo all'approvazione anche di un piano triennale, formato su basi di concertazione con i soggetti operanti, nell'ambito della Regione, nel campo della solidarietà e della cooperazione, e articolato attraverso i «tavoli paese», quali strumenti operativi funzionali allo scambio di informazioni ed esperienze sulle attività in corso e sulla messa a punto di programmi ulteriori ed organici, tali da individuare priorità settoriali (ambiente, cultura,

In altri casi, la relativa attività è connotata dalla realizzazione di iniziative singole se non isolate.

Le attività in cui la cooperazione decentrata si esplica possono poi consistere in azioni dirette, poste in essere dall'Ente territoriale interessato, che si inquadrano in precedenti accordi di cooperazione o in interventi per fronteggiare casi di emergenza umanitaria; si possono poi avere azioni integrate, caratterizzate dal coinvolgimento dei soggetti presenti sul territorio, anche non istituzionali, che, nel nome della sussidiarietà, perseguono obiettivi di medio o lungo periodo.

Circa le azioni dirette, molteplici sono state, negli ultimi anni, quelle rivolte ai Paesi dell'Europa orientale, interessati da relazioni frontaliere (è il caso delle iniziative per la tutela e il recupero della presenza italiana nella ex Jugoslavia)⁷⁷, o connessi alla ricostruzione post-bellica, o finalizzate all'adeguamento delle strutture amministrative dei Paesi candidati all'ingresso nell'Unione Europea, attraverso il rafforzamento delle istituzioni politiche più vicine ai cittadini, e, dunque, il consolidamento dei processi di democratizzazione interna⁷⁸.

promozione di attività generatrici di reddito, ecc...), e obiettivi territoriali. Sono previste anche attività orientate al commercio equo e solidale, aiuti umanitari (a favore di minori in Ucraina, Romania, Bielorussia, Kurdistan), e interventi di assistenza socio-sanitaria a favore dei cittadini stranieri trasferiti in Italia. Anche il Friuli Venezia Giulia si pone tra gli enti più attivi nell'ambito della cooperazione decentrata allo sviluppo: la legge regionale n. 19/2000, infatti, prevede i principali settori di intervento e le aree geografiche di interesse prioritario nella conduzione di azioni di cooperazione allo sviluppo (attraverso azioni ricomprese in accordi – quadro tra i territori interessati, e coinvolgendo anche gli attori non istituzionali delle comunità locali), partenariato internazionale, interventi per l'emergenza; sulla base di ciò la Regione ha attivato numerose iniziative nel campo dello sviluppo economico, della formazione, della promozione sociale, della sanità, della tutela dei diritti umani, del patrimonio ambientale, del commercio equo e solidale, dell'assistenza tecnica e finanziaria. Carattere di organicità e continuità la cooperazione allo sviluppo assume anche nelle Marche, dove tre leggi regionali (n. 38/1990; n. 60/1995, n. 9/2002) disciplinano rispettivamente l'attività di cooperazione allo sviluppo, gli interventi umanitari in favore delle popolazioni colpite da eventi diversi dalle calamità naturali, le attività per la promozione della cultura dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale. La Regione, proprio per procedere alla sistematizzazione di politiche e strategie efficaci secondo logiche di sistema, ha predisposto altresì la mappatura delle attività in materia onde realizzare una banca dati complessiva. La legge regionale del Veneto n. 55/1999 ha previsto l'istituzione di un comitato per la formulazione di un programma triennale e di piani annuali degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale. Il programma triennale definisce obiettivi e priorità da perseguire nel relativo periodo, individuando le aree geografiche di destinazione degli interventi, i settori materiali su cui incidere, i criteri di selezione delle iniziative, i criteri e le modalità di erogazione della contribuzione finanziaria regionale. I piani annuali dettano la cadenza con cui obiettivi e finalità vanno pianificati, selezionando gli interventi promossi direttamente dalla Regione da quelli promossi da altri soggetti, cui la Regione partecipa in sede di sostegno finanziario. Cfr. anche la legge regionale della Toscana n. 17 del 1999.

⁷⁷ Particolarmente attiva in questo campo la Regione Lombardia, che, nell'ambito della legge regionale n. 20 del 1989, ha promosso numerose iniziative preordinate a fornire il supporto necessario per sviluppare i processi di decentramento nei Paesi dell'Europa orientale e nei Balcani, nonché alla trasmissione delle capacità di gestione dei territori e dei servizi, fornendo formazione professionale qualificata ai diversi soggetti locali. Cfr. anche il "tavolo trentino per la cooperazione decentrata con il Kosovo", nato per iniziativa della Provincia autonoma di Trento, allo scopo, tra l'altro, di valorizzare le competenze della società civile trentina, favorendo la nascita di sinergie attraverso il coordinamento degli interventi nella regione balcanica; e il progetto "Atlante", promosso dalla Regione Umbria per la cooperazione allo sviluppo della Repubblica Serba di Bosnia.

⁷⁸ La Regione Abruzzo ha cofinanziato un progetto denominato "Agenzia del buon governo territoriale", mirante al rafforzamento delle istituzioni e degli organismi locali e allo sviluppo di sistemi a rete relativi a servizi e strutture di pubblica utilità.

Le iniziative a favore dei Paesi africani e asiatici, invece, si sono maggiormente connotate in senso solidaristico⁷⁹, mentre, negli ultimi anni, sta emergendo la consapevolezza che interventi adeguati potrebbero essere efficaci sul piano del controllo dei flussi migratori dai Paesi di origine.

In altri casi prevale una tendenza più spiccatamente politica, come accade nel caso delle iniziative condotte in Palestina, o, ancora, una tendenza a dare stabilità a rapporti, economici e non solo, con le comunità di italiani residenti all'estero, soprattutto nei Paesi dell'America latina, che hanno mantenuto più forte l'identità legata alle origini regionali.

Anche in quest'ultimo caso, si tratta di un filone di interventi che può trovare concretizzazione nelle modalità più svariate: dalla promozione e supporto dell'associazionismo regionale all'estero per la valorizzazione delle radici, allo sviluppo di canali comunicativi e divulgativi, alla cooperazione con enti omologhi stranieri; l'organizzazione di manifestazioni culturali e gemellaggi; la promozione di politiche attive per il lavoro; l'organizzazione di corsi di lingua italiana e *post lauream*; le agevolazioni per i rientri in patria in caso di precarietà economica⁸⁰.

In materia si sovrappongono, invero, interventi regionali e interventi statali, e per questo motivo la legge n. 198/1998 ha attribuito alla Conferenza Stato – Regioni e Province autonome il compito di delineare la direzione programmatica per le politiche del Governo, del Parlamento, e delle Regioni a favore delle comunità di italiani residenti all'estero, nonché per indirizzare l'azione politica e amministrativa del Consiglio generale degli italiani all'estero.

⁷⁹ Cfr. il progetto "assistenza sanitaria e formazione professionale per infermieri del Municipio di Sambinzaga in Angola", o quello "Promozione sociale e formazione professionale dei giovani albanesi attraverso il potenziamento dei corsi offerti dal centro Don Bosco di Tirana", cofinanziati dalla Regione Basilicata

⁸⁰ V. C. Pacente, *I rapporti con le comunità di italiani residenti all'estero*, in A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, p. 181 e ss. Quasi tutte le Regioni hanno approvato leggi specifiche per la disciplina dei rapporti con le comunità di corregionali all'estero, con la previsione degli interventi destinati alle interrelazioni sociali e culturali, e con l'istituzione di appositi organismi consultivi, denominati Consigli regionali di immigrati ed emigrati, o Comitati di corregionali all'estero, o Consulte regionali per l'emigrazione, con il compito di organizzare e gestire missioni all'estero. Cfr. la legge della Regione Abruzzo n. 79/1995; della Regione Basilicata n. 6 del 1990 (istitutiva della Commissione regionale dei lucani nel mondo); della Provincia autonoma di Bolzano n. 13/2001; della Regione Campania n. 2/1996; della Regione Emilia Romagna n. 14/1990; della regione Friuli Venezia Giulia n. 7/2002; della Regione Lazio n. 69/1991 e n. 12/1990; della Regione Liguria n. 27/1993; della Regione Marche n. 39/1997; della Regione Molise n. 12/1989 e 8/1993; della Regione Piemonte n. 17/987; della Regione Puglia n. 23/2000; della Regione Sardegna n. 7/1991; della Regione Sicilia n. 55/1980; della Regione Toscana n. 19/1999; della provincia autonoma di Trento n. 12/2000; della Regione Umbria n. 37/1997; della Regione Veneto n. 25/1995.

8.1. Segue. La prassi regionale attraverso il prisma delle nuove potestà estere: la questione della natura giuridica dell'attività negoziale con enti stranieri alla luce del parametro costituito dai soggetti, dalle procedure, dagli effetti.

Nelle ipotesi considerate le attività estere delle Regioni e Province autonome prendono corpo in atti a carattere programmatico, preparatorio, o, ancora più genericamente, politici, nel senso che essi, in prevalenza, più che produrre effetti giuridici immediati, assumono un effetto prodromico in vista dello sviluppo di attività istituzionali ulteriori, che rileveranno come esecuzione dell'impegno assunto⁸¹.

Le intese regionali, infatti, più che disciplinare direttamente il settore considerato, tendono ad orientarne le linee evolutive, in tal modo propagandando all'esterno dell'ente la politica regionale in materia di sviluppo economico e commerciale e di progresso della comunità in genere.

Talvolta la individuazione delle materie oggetto dell'intesa può avere un valore soltanto indicativo, prefigurandosi che la collaborazione regionale possa evolversi verso nuovi e ulteriori sviluppi di contenuto⁸².

Così, le intese regionali possono essere preordinate a creare o incrementare le occasioni di partnership tra i soggetti localizzati nell'ambito regionale e soggetti esteri; oppure possono avere lo scopo di focalizzare l'attenzione degli attori istituzionali su materie o obiettivi determinati di interesse regionale.

Si tratta, anche in questo caso, di intese che predispongono iniziative future o pianificano l'azione pubblica dei soggetti contraenti, coinvolgendo talvolta anche soggetti diversi in una programmazione di tipo sistemico⁸³, o che rivestono valore politico relativamente ai rapporti tra le parti contraenti⁸⁴.

Nel caso, invece, delle intese istitutive di organismi comuni (commissioni, comunità, gruppi di lavoro, riunioni periodiche, ecc...), esse hanno un contenuto specifico e definito,

⁸¹ Cfr. l'Accordo tra la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e il *Land* Carinzia, sottoscritto a Pramollo – Nassfeld il 12 aprile 1996, e il Protocollo d'intesa tra il *Land* Carinzia e la regione del Veneto, firmato a Klagerfurt il 22 luglio 2004.

⁸² Ad esempio, l'Accordo di collaborazione tra il Voivodato di Suwalki e la Provincia autonoma di Bolzano, concluso a Bolzano il 27 luglio 1995, fa riferimento ai settori delle infrastrutture e dei servizi, della cultura e della scienza, sanitario, della salvaguardia dell'ambiente, dello sviluppo commerciale ed economico, dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare, della comunicazione e trasporti, della formazione professionale, precisando, infine, che la collaborazione può essere estesa a tutti i campi che le parti riterranno utili per il futuro.

⁸³ Cfr., ad esempio, il Protocollo d'intesa tra la Provincia della Città dell'Avana (Repubblica di Cuba) e la Regione Lombardia (Repubblica italiana), sottoscritto il 13 ottobre 1998, con cui le parti si impegnano «a promuovere e a stipulare intese operative attivando iniziative specifiche...con il coinvolgimento di Enti, Organismi ed Associazioni pubbliche e private che si renderanno necessarie».

⁸⁴ Cfr., ad esempio, la Risoluzione adottata dai Presidenti delle 52 Regioni partecipanti alla Seconda Conferenza dei Presidenti delle Regioni a potere legislativo, sottoscritta a Liegi il 15 novembre 2001, e volta al rafforzamento del ruolo delle Regioni a potere legislativo nell'Unione Europea.

orientato alla disciplina del funzionamento e dell'attività di detti organismi, che, comunque, non assumono uno status e una capacità di diritto internazionale⁸⁵.

In sostanza, si tratta di atti con cui le parti assumono l'impegno a conformare la propria azione politica o di governo (o anche quella di altri organi) agli obiettivi concordati, secondo modalità che non paiono suscettibili di implicare la responsabilità internazionale dello Stato: l'esecuzione di dette intese, infatti, richiede per lo più l'adozione di atti interni degli enti interessati, con cui essi si adeguano agli obiettivi convenuti⁸⁶.

In questo modo le Regioni incrementano i contatti e le interazioni tra le realtà sociali, economiche, produttive interessate, perseguendo gli obiettivi di sviluppo su cui convergono con enti omologhi di Paesi diversi.

A seconda dei casi, il contenuto negoziale imporrà, in fase di esecuzione, l'emanazione di atti normativi regionali, o di provvedimenti amministrativi⁸⁷; la definizione e la realizzazione di iniziative ad opera di soggetti istituzionali locali, individuati dall'accordo⁸⁸; l'istituzione di organi comuni⁸⁹, creati *ad hoc* al fine della realizzazione

⁸⁵ Cfr. le intese sottoscritte a Mosern il 13 ottobre 1972, istitutivo della Comunità di lavoro delle regioni alpine (ARGEALP); il Protocollo d'intesa per la Comunità di lavoro delle Alpi occidentali (COTRAO), firmato a Marsiglia il 2 aprile 1982. Le tre suddette Comunità di lavoro hanno, a loro volta, concluso un accordo, la Dichiarazione comune sulla cooperazione delle tre comunità di lavoro dell'arco alpino, sottoscritto a Sion il 15 gennaio 1988, che prevede una forma di cooperazione reciproca nell'ambito degli obiettivi e delle competenze ad esse già attribuiti.

⁸⁶ Sono in vigore degli accordi di diritto internazionale che impegnano gli Stati contraenti ad agevolare lo svolgimento delle forme di cooperazione tra Regioni di ordinamenti diversi, attraverso la previsione dell'obbligo per gli Stati di astenersi da atti e comportamenti che ostacolano tali attività. Alla luce di tali obblighi, lo Stato che ostacolasse o rendesse difficoltose le interazioni tra Regioni, assumerebbe una precisa responsabilità di diritto internazionale di fronte alla comunità degli Stati. In tal senso, oltre alla già citata Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera, i protocolli attuativi della Convenzione delle Alpi, firmata a Salisburgo il 7 novembre 1991 da Austria, Francia, Germania, Italia, Principato del Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia, Svizzera, Comunità europea. Tra questi protocolli, quello di attuazione della Convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito dell'agricoltura di montagna (firmato a Chambéry il 20 dicembre 1994); il protocollo di attuazione della convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito delle foreste montane (firmato a Brdo il 27 febbraio 1996); il protocollo di attuazione della convenzione delle Alpi del 1991 nell'ambito della difesa del suolo (firmato a Bled il 16 ottobre 1998). Ancora, si possono citare l'Accordo tra l'Italia e il Mozambico, firmato a Roma il 15 ottobre 1981; la Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985; la Convenzione di Cotonou del 23 giugno 2000.

⁸⁷ Cfr. la Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale fra la Regione autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca, del 1992, a mente della quale le parti prevedono, <<al fine di incoraggiare lo sviluppo delle future relazioni commerciali>>, di <<attuare nel futuro...ognuna nell'ambito delle proprie competenze, misure atte a facilitare gli scambi commerciali>>, e di <<emanare, disgiuntamente,...provvedimenti per la promozione dell'interscambio>>.

⁸⁸ Di questo tenore lo Schema di accordo di amicizia e di collaborazione fra il Presidente della Regione Umbria ed il Presidente della Regione di Potsdam, con cui le parti prevedono la formulazione annuale di un programma di attività, comprendente incontri tra le delegazioni, l'allestimento di mostre ed esposizioni, lo scambio di informazione nei campi più svariati inerenti le tematiche sociali e culturali. Lo stesso può dirsi per la Dichiarazione di intenti stipulata nel 1992 tra la Regione Puglia e dai Ministri albanesi dell'educazione e del lavoro, con cui le parti prevedono la predisposizione di un pacchetto comune di azioni necessarie per la cooperazione reciproca. Cfr. anche l'accordo di collaborazione tra la Regione Lombardia e il cantone di Zenica-Doboj, del 1999, con cui <<le parti si impegnano a promuovere intese tecniche ed operative attivando progetti comuni in ambito sociale, formativo, tecnologico, commerciale e culturale>>. Hanno un contenuto programmatico anche il Protocollo di collaborazione fra la Regione Emilia Romagna e la Regione *Pays de la Loire* del 1991, con cui le parti prevedono di dare luogo ad ulteriori e successive forme di collaborazione, sulla base di valutazioni condotte dagli assessorati regionali competenti. Cfr. pure il Protocollo di collaborazione fra la regione somala del Basso Scebelli e la Regione italiana Valle d'Aosta, del 1976; l'Accordo generale di collaborazione tra la regione del Lazio e il Governo dello Stato di Sonora, del 1984; l'Accordo per intenti tra il Presidente della Giunta regionale delle Marche e il Direttore dell'Ufficio delle patenti della Provincia dello Shandong della Repubblica popolare della Cina, del 1986; la Dichiarazione di intenti fra la Repubblica Socialista del Montenegro e la Regione Puglia, del 1986; il Protocollo d'intesa tra la Regione di Leningrado e la Regione Lombardia del 1999.

concreta della cooperazione interregionale pattuita dai contraenti; la predisposizione di strumenti di verifica della conformità dei risultati ottenuti con quanto concordato⁹⁰.

Le predette ipotesi richiamano immediatamente lo schema tipico degli accordi-quadro⁹¹, come strumento flessibile, suscettibile di sussumere in sé forme variegata di cooperazione, che impegna gli enti contraenti all'assunzione di obblighi da definirsi anche in momenti successivi, e, dunque, offre il chiaro vantaggio di evitare che i soggetti interessati assumano vincoli stabiliti in modo rigido e definitivo.

La legge n. 131 del 2003, peraltro, ha previsto, tra le tipologie di accordi con Stati esteri consentiti alle Regioni, gli <<accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale>>, anch'essi evidentemente riconducibili al modello dell'accordo-quadro.

Ciò evidenzia ancora una volta che non sono le caratteristiche di contenuto a poter fondare una distinzione certa tra accordi e intese.

V'è da ricordare, al riguardo, che accordi che hanno un contenuto formulato in termini programmatici possono essere in grado di produrre obblighi internazionali, vincolando le parti all'adozione di atti, mentre, di converso, atti privi di una simile efficacia possono presentarsi in termini minuziosi e dettagliati.

La formulazione dell'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003 è tale, però, che, anche ove le Regioni stipulassero accordi veri e propri con Stati esteri, essi, verosimilmente, non sarebbero idonei ad assumere un'immediata efficacia vincolante sul piano dei rapporti di diritto internazionale, richiedendo di ricevere idonea specificazione nella fase attuativa, attraverso fonti di produzione ulteriori e successive che ne integrino ed eseguano la manifestazione originaria di volontà normativa.

⁸⁹ Cfr. la Convenzione – quadro tra il Consiglio generale delle Alpi marittime e il Consiglio provinciale di Cuneo, del 1986, che istituisce una Commissione transfrontaliera di sviluppo per la concertazione e il coordinamento delle diverse iniziative adottate dalle parti in vista della cooperazione interregionale; la dichiarazione di intenti fra l'assessore del turismo, sport, spettacolo, comunicazioni e trasporti della Regione Sicilia e il Ministro del turismo e dell'artigianato della Repubblica di Tunisia, del 1993, che istituisce una commissione mista con compiti di studio delle modalità tecniche per concretizzare gli obiettivi dell'intesa; il Protocollo di collaborazione fra la Regione Emilia Romagna e la Prefettura di Elbasan, del 1996, che istituisce un gruppo tecnico bilaterale per determinare le modalità concrete della collaborazione; la dichiarazione congiunta della Regione Lombardia e del *Land* Baden-Wurtemberg, del 1988, che dispone la nomina di un gruppo di lavoro per il coordinamento delle attività bilaterali; il Protocollo di intenti tra la Regione Emilia Romagna ed il *Land* Assia, del 1992, che dispone la nomina di appositi gruppi di lavoro; la Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale tra la Regione Autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca, che prevede il coinvolgimento di apposite commissioni di esperti. Cfr. anche le intese istitutive delle Comunità di lavoro ARGEALP, ALPEADRIA, e COTRAO.

⁹⁰ Cfr. il protocollo di collaborazione tra la Regione Emilia Romagna e la Regione *Pays de la Loire*, del 1991, che prevede verifiche periodiche sullo stato di avanzamento del Protocollo e sui programmi di cooperazione avviati, e il Protocollo di collaborazione tra la Regione Emilia Romagna e la Prefettura di Elbasan, del 1996, con cui le parti prevedono incontri periodici finalizzati alla verifica dei risultati della collaborazione.

⁹¹ Sull'uso di accordi-quadro nelle relazioni interstatali v., per tutti, P. Fois, *L'accordo preliminare nel diritto internazionale*, Milano, 1974, e, Id., *Il Trattato CEE come "accordo quadro": la posizione della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1978, p. 61 e ss.

La prassi degli atti di respiro internazionale delle Regioni non conosce, almeno per il momento, accordi con Stati aventi natura programmatica, mentre, come si è avuto modo di vedere, è ricchissima di intese di natura programmatica, finalizzate a obiettivi di interscambio in vista dello sviluppo economico, sociale, e culturale.

Non è possibile, peraltro, escludere a priori che questo tipo di attività internazionale delle Regioni e Province autonome sia suscettibile di incidere sulla politica estera dello Stato, ponendo problemi di compatibilità con interventi di carattere nazionale vertenti sui medesimi oggetti, o con omologhe iniziative di altre Regioni; questa, infatti, è una valutazione che non può che condursi caso per caso, avendo riguardo agli obiettivi specifici in cui gli indirizzi di politica estera trovano la loro specificazione in ciascun periodo⁹².

Tutt'altro il rilievo che, com'è facilmente intuibile, potrebbe connettersi alla conclusione di veri e propri accordi di diritto internazionale tra Regioni o Province autonome e Stati esteri.

In questo caso, infatti, la naturale idoneità di tali atti ad incidere sulla sfera dei rapporti internazionali dello Stato induce a ritenere che essi dovrebbero essere accompagnati da un controllo ben più stringente circa la loro riconducibilità alla porzione di funzione estera assegnata agli enti substatali, oltre che al rispetto degli obblighi che il Governo abbia già assunto a livello unitario.

D'altronde, anche la Corte costituzionale, nella già citata sentenza n. 238 del 2004, giustifica l'intricata rete di controlli statali, così come articolati dalla legge n. 131 del 2003, alla luce della superiore esigenza che le Regioni, titolari di un potere proprio e non delegato dallo Stato di stipulare accordi con altri Stati, non incidano sulla riserva statale in materia di politica estera: il minuzioso, quanto intrusivo, sistema dei controlli governativi viene avvalorato, dunque, in quanto strumentale <<al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale>>.

Alla redistribuzione della funzione sovrana dello Stato negli affari esteri all'interno dell'ordinamento costituzionale, si accompagna, in tal modo, un assetto di controlli preventivi che finiscono con il consentire al Governo un intervento pervasivo sul merito delle iniziative regionali, tale, forse, da andare al di là della disciplina dei casi e delle forme, ovvero dei

⁹² Del resto, la giurisprudenza costituzionale in materia offre ripetuti esempi di intese dichiarate illegittime sul presupposto della loro idoneità ad impegnare lo Stato nei rapporti internazionali, in base alle loro caratteristiche materiali, da cui derivava, per la Corte la necessità dell'avvenuto controllo e autorizzazione statali. Cfr., per tutte, le già citate sentenze n. 179 del 1987, 739 del 1988, 250 del 1988, 124 del 1993, 204 e 290 del 1993, 212 del 1994, 343 del 1996, e 332 del 1998, in cui è costante l'affermazione che il difetto dell'autorizzazione governativa assorbe ogni altra indagine attinente le materie trattate, la forma in cui l'accordo è redatto, nonché la <<maggiore o minore importanza dei singoli accordi, i quali, anche se di modesta portata, potrebbero in ipotesi pur sempre incidere sulla politica estera>> (sentenza n. 179 del 1987).

requisiti e delle modalità procedurali di esercizio delle potestà esterne, che il comma 9 dell'art. 117 Cost. prefigura come oggetto della riserva di legge statale.

Il poco tempo trascorso dall'adozione della riforma costituzionale, e, soprattutto, dal varo delle relative disposizioni attuative, ha impedito che si formasse una prassi significativa in materia di adozione di accordi regionali con Stati esteri.

A parte, però, la questione temporale, pare che il principale fattore ostativo sia da individuarsi, al riguardo, nel complesso delle ambiguità e delle incertezze che la nuova normativa ha evidenziato fin dal momento della sua entrata in vigore, cui si sono aggiunte, in un secondo momento, le discrasie tra il disposto costituzionale, chiaramente orientato alla realizzazione esplicita del pluralismo istituzionale anche sul piano della funzione estera, e il complesso delle disposizioni attuative, che, nonostante le ricostruzioni ermeneutiche del giudice delle leggi, paiono comprimere oltre misura le nuove facoltà regionali, relegandole ad un ruolo residuale, orientato alla conservazione dell'esistente, laddove, invece, il nuovo testo costituzionale offre spunti di apertura verso prospettive di ben maggiore ampiezza.

Pare indiscutibile, infatti, che, mentre il comma 9 dell'art. 117 Cost., come la stessa Corte costituzionale ha ritenuto, riconosce direttamente in capo alle Regioni una vera e propria competenza estera, riservando alla legge ordinaria dello Stato la disciplina dell'esercizio di tale competenza, la legge n. 131 del 2003 contiene disposizioni formulate sulla base della esclusività della politica estera nazionale, facendo di quest'ultima il presupposto per attrarre ogni potestà estera agli organi centrali dello Stato, che, di volta in volta, possono decidere, nel merito, di delegarne l'esercizio alle Regioni⁹³.

Ciò non solo esorbita dall'ambito materiale della riserva statale di cui al predetto comma 9 dell'art. 117 Cost., ma non risulta compatibile con una lettura sistematica del testo costituzionale, che, quando ha voluto configurare ipotesi di delega dallo Stato in favore delle Regioni, le ha esplicitamente previste come tali⁹⁴.

Così, come si è già evidenziato, i casi e le forme di esercizio del potere estero, anziché sfociare nella determinazione preventiva delle modalità di esercizio delle relative funzioni da parte delle Regioni e Province autonome, onde raccordarle con le competenze estere degli

⁹³ Merita peraltro ricordare, in proposito, che, già in tempi antecedenti il riconoscimento costituzionale espresso delle competenze estere delle Regioni, dottrina e giurisprudenza costituzionale (v. la già citata sentenza n. 179 del 1987) avevano ammesso la delega del potere estero dallo Stato in favore delle Regioni, eventualmente anche sulla base di convenzioni internazionali che avessero l'effetto di consentire alle Regioni la conclusione di accordi. In tal senso E. Cannizzaro, *Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 759 e ss., e, prima ancora, M. R. Donnarumma, *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano, cit., p. 21 e ss.; e Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, pp. 15, 269.

⁹⁴ Cfr. l'art. 117, comma 6, Cost., secondo cui <<la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle regioni>>.

organi centrali dello Stato, si sono tradotti in un assetto di limiti di forma e di sostanza, per il cui tramite il Governo determina, di caso in caso, i risvolti concreti del potere di concludere accordi regionali, discriminando fra le attività regionali all'estero legittime e quelle illegittime, e, dunque, decidendone l'ampiezza e la portata effettiva.

L'insieme di tutti questi fattori di difficoltà ha prodotto come effetto precipuo, almeno finora, di inibire alle Regioni la via della stipulazione di accordi veri e propri con Stati esteri.

Senza contare che, per gli enti substatali, la capacità di concludere accordi di diritto internazionale con Stati esteri costituisce una novità senza precedenti, posto che l'ipotesi della stipulazione di atti di tale natura, prospettata dalla Corte costituzionale nella storica sentenza n. 179 del 1987, non ha mai avuto riscontro a livello pratico.

Dunque, non si è formata una prassi di rilievo circa la conclusione di accordi da parte delle Regioni e Province autonome, né sotto la vigenza del testo costituzionale originario, che non consentiva margini di apertura in tal senso, né dopo la revisione del 2001, a causa delle questioni teoriche e applicative che le nuove norme costituzionali hanno sollevato.

D'altronde, la circostanza che un atto integrante esercizio di funzioni esterne abbia tra i soggetti contraenti⁹⁵ uno Stato, non basta, da sola, a far ritenere che la Regione o Provincia autonoma abbia agito come organo abilitato ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato di appartenenza.

Occorre, infatti, in tali casi, andare ad indagare se l'ente substatale abbia esercitato concretamente la competenza a stipulare accordi di diritto internazionale, avendo riguardo al grado di vincolatività che l'accordo considerato sia in grado di esprimere⁹⁶.

⁹⁵ Anche sotto il profilo soggettivo, la prassi internazionale delle Regioni presenta aspetti notevoli di varietà. Oltre ad atti di tipo bilaterale sono frequenti, infatti, atti di carattere multilaterale, generalmente sottoscritti all'esito dei lavori di un'apposita conferenza, o di un incontro ufficiale tra le parti, e preordinati ad istituire gruppi o comunità di lavoro, o, comunque, altro tipo di associazioni tra i partecipanti. Ciò accade per lo più quando le Regioni intendano dare vita o stabilizzare forme di collaborazione reciproca, attraverso la creazione di sistemi a rete. Sono frequenti le intese multilaterali concluse nell'ambito della cooperazione transfrontaliera. Cfr., per tutte, la Risoluzione concernente una più intensa collaborazione transfrontaliera, sottoscritta a seguito della seduta congiunta delle Assemblee legislative della Provincia autonoma di Bolzano, del *Land* Tirolo, della Provincia autonoma di Trento, e del *Land* Vorarlberg, svoltasi a Merano il 21 maggio 1991. Accade anche che le intese regionali contengano clausole di adesione, volte a consentire l'allargamento della base sociale dell'accordo (ad esempio, la già citata intesa istitutiva della Comunità di lavoro ALPEADRIA). Si distingue, in proposito, tra accordi aperti o chiusi, questi ultimi insuscettibili di sussumere soggetti diversi dagli originari stipulanti. Di converso, possono essere pattuite anche clausole di denuncia o di recesso, volte a consentire il restringimento della base sociale dell'accordo. Non di rado, infine, le intese che hanno come controparte enti privati stranieri (ad esempio l'Accordo per intenti tra il Presidente della Giunta regionale delle Marche e il Direttore dell'ufficio delle patenti della Provincia dello Shandong della Repubblica popolare della Cina, sottoscritto ad Ancona il 16 aprile 1986).

⁹⁶ Non si possono considerare come accordi, ad esempio, la Dichiarazione di intenti tra Regione Puglia e il Governo della Repubblica di Albania, sottoscritta a Tirana l'11 luglio 1992, mirante a predisporre programmi di incentivazione dell'interscambio commerciale, valorizzando le risorse regionali; la Dichiarazione di intenti fra l'Assessore del turismo, sport, spettacolo, comunicazioni e trasporti della Regione Sicilia e il Ministro del turismo e artigianato della Repubblica di Tunisia, sottoscritta a Palermo il 20 maggio 1993, che si inquadra nell'ambito delle attività di promozione economica e commerciale, prevedendo l'intensificazione dei flussi turistici verso i rispettivi Paesi dei contraenti; l'accordo di cooperazione nel campo del turismo tra il Ministero del turismo della Repubblica di Malta e l'Assessorato al turismo, sport, spettacolo, comunicazioni e trasporti della regione siciliana, sottoscritto a Malta il 17 marzo 1997; la Lettera di intenti tra la Regione Veneto e il Ministero per il commercio internazionale della Repubblica Argentina, sottoscritta a Venezia il 31 marzo

In altri termini, per stabilire se ci si trovi, di volta in volta, dinanzi ad un accordo o ad una intesa, occorre avere riguardo ai poteri da cui ciascun atto promana, che refluiscono sulla sua natura giuridica.

Dunque, il riferimento alle determinazioni del legislatore costituzionale, e a quelle del legislatore ordinario in sede attuativa, fornisce parametri utili, se considerati complessivamente, per inquadrare giuridicamente le iniziative regionali tra gli accordi, che, nelle materie di competenza delle Regioni⁹⁷, nei casi e nelle forme legislativamente previsti, con le controparti costituzionalmente indicate, producono effetti di diritto internazionale, o, al contrario, tra le intese che le Regioni, nei limiti della libertà di concertazione ad esse riconosciuta, interagendo con enti interni ad altri Stati, possono porre in essere con effetti obbligatori solo tra le parti⁹⁸.

Se è difficile tracciare un discrimine netto tra gli accordi e le intese sul piano contenutistico, attesa la tendenziale onnicomprensività che le intese, come si è visto, hanno evidenziato nella prassi, e se è altrettanto difficile distinguere concretamente gli accordi dalle intese sotto il profilo soggettivo, poiché, come si è visto, è possibile stipulare intese con Stati esteri, occorre verificare se un parametro utile può derivare dagli aspetti formali, connessi alla composizione del testo dell'accordo, e alle procedure di conclusione.

Circa il primo punto, è da dirsi che, nella maggior parte dei casi, gli atti internazionali delle Regioni risultano caratterizzati dall'attenzione precipua per gli scopi pratici che devono realizzarsi, più che per gli aspetti meramente formali, e, per questo motivo, risultano meno prolissi⁹⁹.

1999. Questi ultimi due atti sono stati peraltro dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale, rispettivamente con le sentenze n. 332 del 1998 e n. 13 del 2003, proprio in quanto conclusi «non con un ente omologo alla Regione, ma con uno Stato, determinando l'appropriazione da parte della Regione di un ruolo che non le spetta». I predetti esempi sono caratterizzati dal fatto che le parti, al momento della conclusione, non erano in ogni caso titolari della competenza a stipulare accordi di diritto internazionale, e, nella consapevolezza di ciò, hanno dichiarato espressamente di non volere impegnare la responsabilità internazionale dello Stato e, dunque, di non volere interferire con gli indirizzi della politica estera.

⁹⁷ E' chiaro che la validità di un accordo internazionale stipulato a livello regionale presuppone necessariamente che l'oggetto preso in considerazione non esorbiti dalle competenze legislative regionali, e, inoltre, occorre che esso non invada gli ambiti materiali che gli artt. 80 e 87 Cost. riservano alla competenza estera degli organi dello Stato apparato.

⁹⁸ Come si già avuto modo di precisare, la legge n. 131 del 2003 ha individuato i modelli di accordo che le Regioni e le Province autonome sono abilitate a concludere, nonché gli obblighi che ne condizionano il contenuto; per quanto concerne le intese, la medesima legge le condiziona finalisticamente a scopi determinati, e, dunque, a contenuti definiti, puntualizzando, altresì, la loro inidoneità a interferire sulla politica estera dello Stato. Entrambe le categorie di atti sono soggetti a macchinose procedure di negoziazione e conclusione. Sul punto v., *amplius*, sopra par. 4.

⁹⁹ Le intese e gli accordi regionali rivestono, normalmente (per evidenti ragioni di certezza), la forma scritta, anche se è dato riscontrare anche casi, invero piuttosto rari, di intese concluse attraverso dichiarazioni rilasciate verbalmente, come ad esempio l'intesa (concernente gli scambi commerciali tra le due Regioni, e, in genere, la collaborazione nei settori della cultura, il turismo, l'agricoltura) tra le Regioni della Val d'Aosta e la Franca Contea, conclusa ad Aosta nell'ambito dei colloqui ufficiali svoltisi il 3, 4, 5 settembre 1982, dei quali è stato redatto un resoconto. Circa le modalità di compilazione dei testi, che possono essere formati attraverso un'elaborazione comune delle Regioni interessate o nel corso di apposite conferenze o da organizzazioni appositamente istituite, questi possono presentare un carattere unitario, o una forma complessa, risultante da uno scambio di note. Più frequentemente, invece, all'atto di base si aggiungono uno o più allegati, con lo scopo di snellire il testo principale, rimettendo agli allegati eventuali decisioni integrative o specificative. L'insieme degli atti così prodotti integra dei veri e propri sistemi normativi, analogamente a quanto accade per gli accordi statali di

Non di rado si riscontra l'uso, da parte di Regioni e Province autonome, di formule solenni mutuata dalla prassi degli accordi interstatali¹⁰⁰; ciò, tuttavia, rimane un aspetto meramente formale, che non ha, e non può avere, conseguenze determinanti sul valore giuridico degli atti considerati, né sulla natura degli effetti che essi sono in grado di produrre¹⁰¹.

Le caratteristiche formali dei patti conclusi dalle Regioni con soggetti esteri, avendo riguardo anche alle modalità di composizione del testo scritto, non assumono un valore dirimente rispetto alla questione della natura giuridica di tali iniziative.

L'efficacia di un accordo sul piano del diritto internazionale, infatti, non è solo il portato di scelte autonome degli enti interessati, ma deriva dalla circostanza che le determinazioni inerenti forma e contenuto degli accordi stessi siano conformate secondo i canoni imposti dalla fattispecie astratta, ovvero secondo le disposizioni con cui l'ordinamento giuridico interno regola la capacità di stipulare: indipendentemente, dunque, e a prescindere dalle determinazioni degli enti contraenti, un accordo sarà capace di esprimere effetti obbligatori solo ove strutturato nei limiti e secondo le modalità previste dalle norme che distribuiscono la funzione estera tra i livelli territoriali di governo.

Le medesime argomentazioni valgono se si ha riguardo alla denominazione che gli enti stipulanti decidono di conferire all'atto di volta in volta concluso.

L'intitolazione, infatti, consegue alla scelta delle parti contraenti di dare maggiore risalto ad aspetti specifici legati al contenuto del patto o ai soggetti coinvolti¹⁰², ma se essa può fornire indizi al riguardo, non costituisce certamente un elemento decisivo.

maggiore rilevanza. Cfr., ad esempio, il già citato Progetto IMEDOC, sottoscritto dalla Sardegna, dalla Collettività territoriale della Corsica, e dalla Comunità autonoma delle Isole Baleari nel 1995, che risulta da un Accordo costitutivo, una Dichiarazione comune, e un Documento comune, atti che, complessivamente, definiscono il sistema normativo organizzativo dell'IMEDOC.

¹⁰⁰ Come accade per gli accordi statali, anche nel caso degli atti internazionali delle Regioni è dato riscontrare un titolo, recante la denominazione dell'accordo, l'oggetto, la data di conclusione e le parti; un preambolo, anche stringato, recante il richiamo ai precedenti, alla base giuridica dell'accordo, e all'identità delle parti contraenti; una motivazione, illustrativa dell'oggetto dell'accordo, delle ragioni e degli obiettivi cui esso tende; un dispositivo, contenente la specificazione dei diritti e degli obblighi che ne derivano; infine la sottoscrizione delle parti, con l'indicazione del luogo e della data di conclusione. Cfr. il Protocollo d'intesa tra il Land Carinzia e la Regione Veneto, siglato a Klagenfurt il 22 luglio 2004, che comprende, oltre al titolo, una parte introduttiva con la motivazione, un dispositivo formulato in undici articoli numerati e provvisti di titolo, il luogo e la data di sottoscrizione con la firma dei contraenti. In altri casi, invece, le intese regionali presentano un contenuto meno articolato, caratterizzato dall'assenza di una distinzione netta, sul piano formale, degli elementi considerati. Cfr. la Dichiarazione di intenti tra la Repubblica socialista del Montenegro e la Regione Puglia, sottoscritta a Titograd il 27 gennaio 1986, in cui, dopo il titolo, le parti introduttiva, precettiva, e finale sono poste senza soluzione di continuità.

¹⁰¹ Lo stesso può dirsi per ciò che riguarda le clausole inserite nei patti internazionali delle Regioni, che sono formulate il più delle volte in assoluta analogia con quelle inserite negli accordi tra gli Stati. Si distingue, infatti, tra clausole dichiarative, a carattere enunciativo, precettive, volte a regolare i rapporti tra le parti, che disciplinano diritti e obblighi reciproci, clausole finali. Tale classificazione, applicata agli atti internazionali delle Regioni, ha una valenza meramente descrittiva, senza implicare alcuna conseguenza sulla natura giuridica dell'atto che le contiene. Il fatto che un'intesa contenga clausole precettive, infatti, non implica che essa abbia effetti vincolanti sul piano del diritto internazionale.

¹⁰² La scelta del *nomen iuris*, può dipendere da fattori molteplici, legati all'identità dei contraenti (concordato, intesa intergovernativa); alla rilevanza dell'accordo (trattato, accordo, convenzione, dichiarazione, contratto); al fatto che l'atto

A parte il fatto che la prassi evidenzia, in proposito, una varietà estrema, al punto da rendere impossibile tracciare un elenco esaustivo delle denominazioni che gli atti convenzionali delle Regioni con enti esteri possono presentare, v'è da dire che la corrispondenza tra *nomen iuris* e caratteristiche contenutistiche o teleologiche non è assoluta, non essendo raro, ad esempio, il caso che un atto denominato “dichiarazione” abbia un contenuto, almeno in parte, precettivo.

Neanche la procedura di conclusione offre, a ben vedere, spunti decisivi per individuare il valore giuridico degli atti internazionali delle Regioni: essa ha un ruolo soltanto indicativo, e non determinativo della loro natura.

Al riguardo, non è raro che gli enti contraenti inseriscano nel testo degli accordi o delle intese clausole relative proprio ai passaggi procedurali preordinati al perfezionamento del patto; dette clausole, tuttavia, ove determinate al di fuori di ogni parametro di corrispondenza con il sotteso potere giuridico, delineato, al riguardo, dalla legge n. 131 del 2003, non valgono, da sole, a caricare il negozio giuridico di un valore che esso non può avere.

Sono senz'altro conformi alla legge “La Loggia” le clausole con cui le Regioni stabiliscono di impegnarsi a partire dall'apposizione della firma¹⁰³. In tal caso, i relativi negozi sono conclusi in forma semplificata¹⁰⁴, e le parti si avvantaggiano dello snellimento procedurale conseguente alla conclusione mediante la semplice sottoscrizione.

Alla procedura semplificata può ricondursi anche il perfezionamento dei patti con soggetti esteri mediante lo scambio di note¹⁰⁵, o mediante adesione (o accessione)¹⁰⁶, da cui, pure, si evince la volontà delle parti di impegnarsi reciprocamente¹⁰⁷.

predisponga diritti a favore di terzi (carta, manifesto, comunicato, dichiarazione); alla scarsa incisività del vincolo che le parti costituiscono nei loro rapporti reciproci (intesa, dichiarazione d'intenti, memorandum, protocollo d'intesa); alla struttura testuale (dichiarazione congiunta, lettera di intenti, dichiarazione comune); alla natura programmatica dell'atto (accordo-quadro, progetto, documento di lavoro, compromesso); alla circostanza che l'atto sia istitutivo di organismi di cooperazione interregionale (statuto, convenzione istitutiva, accordo istitutivo, accordo costitutivo, regolamento); alla circostanza che la stipulazione avvenga all'esito di una Conferenza o di un'organizzazione regionale (dichiarazione finale, risoluzione, deliberazione); dal fatto che l'atto sia volto ad integrare o specificare una disciplina già esistente in tema di cooperazione interregionale (appendice, accordo operativo, protocollo, complemento, aggiunta). Sul punto v., approfonditamente, L. Mura, *Gli accordi delle regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, 2007, p. 447 e ss.

¹⁰³ Numerose sono le intese regionali contenenti clausole siffatte: è il caso, ad esempio, dell'accordo di cooperazione transfrontaliera lungo il confine continentale tra Italia e Francia nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria *Interreg III*, tra le Regioni Piemonte, Liguria, valle d'Aosta e la Prefettura della Regione Provenza-Alpi Costa Azzurra, contenente la clausola per cui «il presente accordo, immediatamente esecutivo, costituisce allegato al programma di cooperazione ALCOTRA e sarà notificato secondo la stessa procedura alla commissione Europea». Cfr., ancora, il Protocollo d'intesa tra la Provincia della Città dell'Avana e la Regione Lombardia, secondo cui «il presente Protocollo... entra in vigore dalla data della sottoscrizione, in conformità con la procedura vigente negli altri Paesi», e il Protocollo d'intesa tra la Regione Lombardia e la Contea di Arad, secondo cui «il presente protocollo d'intesa entrerà in vigore alla data della sua sottoscrizione».

¹⁰⁴ Sul tema degli accordi conclusi in forma semplificata, v. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 73 e ss.

¹⁰⁵ Cfr., ad esempio, l'Accordo di cooperazione nel campo del turismo tra il Ministero del turismo della Repubblica di Malta e l'assessorato del turismo, sport, spettacolo, comunicazioni e trasporti della Regione Siciliana, secondo cui (art. 9) «il presente accordo è soggetto ad approvazione in base alla legislazione nazionale e/o regionale di ogni Parte e sarà esecutivo nel giorno in cui lo scambio delle note confermerà la predetta approvazione».

La prassi del potere estero delle Regioni italiane non presenta casi di accordi stipulati in forma solenne¹⁰⁸, né con altra procedura; si riscontrano, invece, intese concluse secondo una procedura più complessa, comprendente anche il passaggio della ratifica¹⁰⁹. Ciò non significa, comunque, che gli atti conclusi con siffatta procedura assumano un valore giuridico diverso da quello loro proprio: la forma solenne potrà, al più, sottendere, dinanzi all'altro contraente, che l'intesa abbia il favore degli organi centrali dello Stato, e, dunque, che essa sia riconducibile ad un quadro di coerenza con gli atti espressivi della politica estera nazionale.

Diversa l'ipotesi di accordi o intese regionali sottoposte alla ratifica da parte di organi istituzionali delle Regioni stesse¹¹⁰, conformemente alle rispettive disposizioni statutarie: in tal caso, infatti, il coinvolgimento dell'organo politico rappresentativo può valere a conferire all'atto una maggiore solennità, oltre che visibilità, nel contesto regionale stesso, riequilibrando i ruoli di Consiglio e Giunta nelle dinamiche endogene della forma di governo regionale.

I negozi stipulati dalle Regioni con soggetti esteri possono anche non contenere clausole procedurali, nel qual caso la negoziazione e la conclusione dipenderanno solo dal rinvio dalle disposizioni vavevoli, a livello nazionale, per ciascun ente interessato¹¹¹, subordinandosi eventualmente il perfezionamento alla notifica alle controparti dell'avvenuto adempimento di tutte le formalità imposte dall'ordinamento interno. L'unico problema che potrebbe porsi, in questo caso, attiene all'identificazione del momento esatto di conclusione dell'accordo, stanti le differenze di disciplina fra gli ordinamenti statali interessati.

¹⁰⁶ Cfr. le "Aggiunte" con cui la Comunità urbana di Tetouan e il Governariato di Tunisi hanno aderito al Protocollo intenzionale mirante al consolidamento della Cooperazione tra i Paesi e le Regioni del Perimetro Mediterraneo, firmato a Siviglia nel 1992; secondo le Aggiunte <<le nuove regioni, ... nel rispetto degli accordi presi nel settembre 1992 dalle prime regioni firmatarie... dichiarano: che aderiscono al presente Protocollo intenzionale>>. L'adesione, quindi, sembra perfezionarsi sulla base della sola dichiarazione, senza che occorra osservare formalità ulteriori.

¹⁰⁷ Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 74.

¹⁰⁸ Si è già avuto modo di sottolineare che la legge n. 131 del 2003 non ha disciplinato espressamente la conclusione di accordi regionali in forma solenne, cioè con la ratifica del Capo dello Stato nei casi di cui all'art. 87 Cost., o previa autorizzazione parlamentare nei casi di cui all'art. 80 Cost. La dottrina, tuttavia ritiene che detta possibilità non sia da escludersi. Sul punto v., sopra, par. 4.1.

¹⁰⁹ Cfr. il Protocollo d'intesa tra la Regione di Leningrado e la Regione Lombardia per gli anni 1999-2004, secondo cui <<il presente Protocollo d'intesa entra in vigore a partire dalla data dell'ultima notificazione della sua ratifica in conformità alla procedura vigente nei rispettivi Paesi e sarà valido per un periodo di cinque anni>>.

¹¹⁰ Sulle disposizioni statutarie che prevedano procedure di conclusione attraverso la ratifica o l'autorizzazione dei Consigli regionali, v., sopra, par. 6. Come esempio concreto si può citare lo Schema di accordo di amicizia e collaborazione fra il Presidente della Regione Umbria ed il Presidente della Regione di Potsdam, del 1973, in cui si stabilisce che <<l'accordo entrerà in vigore immediatamente dopo la conferma da parte del Consiglio della Regione dell'Umbria e del Consiglio della Regione di Potsdam>>.

¹¹¹ Cfr., ad esempio, la Dichiarazione d'intenti per l'identificazione di temi di possibile collaborazione interregionale e per sviluppare rapporti di buon vicinato fra la Regione Lombardia e la Repubblica e Cantone del Ticino, firmata a Milano nel 1997, secondo cui <<la presente dichiarazione d'intenti...prende effetto a partire dalla data in cui le due Parti avranno espletato le relative procedure richieste per la sua entrata in vigore dai rispettivi ordinamenti interni>>. Previsioni analoghe si possono riscontrare anche nel Protocollo d'intesa tra la Regione Lombardia e la Regione di Niamey-Tillabery del 1999, e nel protocollo d'intenti fra Alentejo e la Regione Lombardia del 1999.

L'esame dei predetti aspetti, formali e sostanziali, relativi alla formazione e al contenuto dei negozi giuridici conclusi con soggetti esteri rende evidente come essi non siano decisivi per determinarne il valore giuridico, segnando il discrimine tra accordi e intese.

Ciò a cui occorre guardare, allora, è la sfera degli effetti giuridici prodotti da ciascun atto negoziale, risultanti dall'inquadramento della volontà delle parti nella fattispecie astratta regolata dai rispettivi ordinamenti, ovvero dalla idoneità di tale volontà a rientrare nei limiti e ad esercitare le competenze poste dalle norme sulla distribuzione della funzione estera tra i soggetti istituzionali. E' l'ordinamento, infatti, che riconnette ad un negozio giuridico determinati effetti, a prescindere dagli elementi di forma e contenuto che i soggetti contraenti abbiano determinato.

La capacità di un atto di produrre effetti rilevanti sul piano dei rapporti internazionali andrà dunque valutata alla stregua del diritto internazionale dei trattati, nonché alla stregua delle norme di diritto interno che distribuiscono e organizzano la competenza a stipulare accordi internazionali.

Le disposizioni procedurali dettate dalla legge n. 131 del 2003, invece, non incidendo sul riparto vero e proprio della funzione estera tra gli organi costituzionali, non dovrebbero spingersi fino a porre limiti di validità e di efficacia degli accordi di Regioni e Province autonome come fonti produttive di obblighi internazionali; esse dovrebbero valere solo sul versante della legittimità interna degli atti conclusi dagli enti substatuali con soggetti esteri.

Al contrario, la previsione contenuta all'art. 6, comma 3, della suddetta legge, nel porre la nullità dell'accordo come conseguenza del mancato conferimento dei pieni poteri di firma, invade l'ambito che dovrebbe essere lasciato all'ordinamento delle relazioni internazionali, non potendo escludersi, sotto tale profilo, che un atto, pur rispettoso della procedura sui pieni poteri di firma, sia comunque inidoneo a produrre effetti per il diritto internazionale, o, viceversa, che un atto adottato al di fuori della citata procedura, sia comunque valido ed efficace nel costituire obblighi internazionali¹¹².

Mentre la violazione dei precetti del diritto internazionale ad opera di iniziative delle Regioni determina sempre la responsabilità dello Stato, unico centro di imputazione degli obblighi che rilevano nella comunità degli Stati, e rispetto al quale le Regioni operano nella veste di organi esterni, la violazione di norme interne sfocerà in un illecito interno, che lascia del tutto impregiudicata la questione della validità dell'accordo per il diritto internazionale.

¹¹² Cfr. sopra, par. 4.1.

Ciò senz'altro è vero nell'ipotesi di accordi stipulati dalle Regioni con Stati esteri: gli effetti prodotti da detti accordi riverberano sullo Stato di appartenenza, che, pur avendo una struttura costituzionale interna composita, ha una soggettività unitaria sul versante del diritto internazionale; lo Stato apparirà come il contraente, e sarà, pertanto, il destinatario degli effetti obbligatori concordati, a prescindere dal fatto che il contenuto dell'accordo riguardi interessi e situazioni giuridiche riferibili alle Regioni.

Soggettività e capacità giuridica di diritto internazionale, infatti, competono solo allo Stato, che, al suo interno, può attivare circuiti di articolazione della funzione estera, distribuendo tali potestà conformemente ai principi del diritto pubblico-costituzionale.

Ed invero, la *ratio* del riconoscimento costituzionale del potere estero delle Regioni si ascrive ad esigenze di coerenza del sistema costituzionale interno, poiché appare rispondente a logica che siano le Regioni a negoziare e stipulare gli accordi con l'estero ogniqualvolta essi ricadano su materie di loro competenza, e, quindi, saranno costituzionalmente competenti ad emanare le norme interne di adeguamento nella fase discendente degli obblighi internazionali.

Alla luce di ciò si deve ritenere che si sarà in presenza di un accordo internazionale ogniqualvolta esso sia formulato in modo tale da porre a carico dello Stato gli obblighi concordati, individuando lo Stato stesso come destinatario degli effetti dell'accordo, e, dunque, come il vero contraente sul piano del diritto internazionale.

Le intese, invece, non rilevano come fatto soggettivo della persona internazionale, avendo come destinatari dei propri effetti gli stessi enti che le hanno poste in essere.

Dunque, l'articolazione delle funzioni estere che le Regioni possono esercitare nel binomio accordi e intese, sottende senz'altro una differenza tipologica legata ad una graduazione del tipo di impegno che gli enti substatali possono assumere nell'ambito dei rapporti esterni.

Seppure il legislatore costituzionale nell'apprestare il contenuto del potere estero regionale ha ommesso di configurare esattamente le due fattispecie riconosciute al comma 9 dell'art. 117 Cost., né indicazioni decisive possano trarsi dalla legge attuativa del 2001, si deve ritenere che quella tra accordi e intese, ben lungi dall'essere una differenza soltanto nominalistica, rilevi sul piano della natura effettiva degli atti considerati, della loro sostanza: anche se le intese hanno una loro sfera di obligatorietà connessa all'impegno assunto reciprocamente dalle parti contraenti, esse hanno un contenuto che, qualunque sia il settore materiale concretamente coinvolto, non impegna direttamente gli Stati, poiché non ne mette in gioco la soggettività di diritto internazionale.

Si sarà in presenza di un'intesa, dunque, ogniqualvolta Regioni o Province autonome assumano impegni nei confronti della controparte, la cui osservanza comporti l'adozione di atti ulteriori, efficaci all'interno dell'ordinamento regionale o provinciale interessato.

In tutti questi casi il negozio che l'ente substatuale conclude con enti omologhi di altri ordinamenti è prodromico ad atti interni successivi, legislativi o amministrativi, posti in essere nell'ambito circoscritto della competenza dell'ente stipulante, onde realizzare forme di collaborazione interregionale che, se attraversano, trasversalmente, i confini degli ordinamenti statuali, non assurgono al piano del diritto internazionale, nel cui contesto non fanno sorgere vincoli giuridici immediati.

L'impegno che le Regioni assumono, come la disamina della copiosa prassi delle intese ha dimostrato, si riverbera in altri termini solo sul piano dei rispettivi ordinamenti, nel cui ambito interno tale impegno può e deve trovare attuazione, senza produrre implicazioni ulteriori nella trama delle relazioni tra gli Stati.

Dunque, è l'intensità del vincolo che i contraenti concordano di assumere a determinare la natura giuridica del negozio di volta in volta compiuto: nel caso degli accordi rileverà l'incontro internazionale di due volontà, a coronamento di una trattativa volta a realizzare determinati obiettivi; nel caso delle intese, invece, il patto concordato dagli enti substatuali è preordinato alla produzione di effetti che incidono su interessi propri e specifici delle Regioni, che in esse hanno una precisa collocazione territoriale, e vincola i sottoscrittori a realizzazioni ulteriori, condotte in sinergia con soggetti omologhi di altri ordinamenti.

9. Considerazioni conclusive.

Alla luce di quanto rilevato circa la prassi delle potestà estere delle Regioni, si può senz'altro affermare che le difficoltà che queste ultime incontrano nel dare una dimensione di effettività al potere di stipulare veri e propri accordi con Stati, è sicuramente ascrivibile alle incertezze teoriche, prima ancora che applicative, sottese alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost.

I competenti organi regionali, infatti, e, forse, anche il legislatore statale, si sono trovati dinanzi ad un complesso di disposizioni costituzionali che, come l'analisi fin qui condotta ha evidenziato, solo attraverso una difficile opera ermeneutica e ricostruttiva possono ricondursi ad un quadro di coerenza.

Ad aggravare tale problematico contesto concorre poi, in misura consistente, il collegamento che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha tracciato tra il potere estero regionale e la potestà legislativa, senza, però che da tale connessione, relativa alla definizione delle fasi ascendente e discendente degli accordi internazionali dello Stato e delle Regioni, potesse evincersi un parallelismo certo; senza, cioè, che l'articolazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, concorrente di Stato e Regioni, residuale delle Regioni, trovasse una proiezione esterna in una omologa declinazione delle potestà esterne affidate agli organi statali o agli enti substatali.

La disciplina costituzionale, inoltre, si è contrassegnata per un difetto di previsioni relative all'ampiezza effettiva, alle modalità di esercizio, alla natura giuridica delle competenze regionali in materia di rapporti internazionali.

Tali lacune hanno fatto sì che la riserva alla legge statale della regolamentazione dei casi e delle forme del loro esercizio sfociasse nell'adozione di una disciplina attuativa particolarmente dettagliata, tendente a incasellare le manifestazioni del potere estero regionale in una classificazione tipologica e contenutistica evidentemente modulata sugli assetti stratificatisi in precedenza, incongruente, sotto svariati aspetti, con le potenzialità sistemiche insite nelle nuove formulazioni costituzionali.

A dirimere, almeno in parte, le incompatibilità più evidenti delle norme attuative con il dettato costituzionale è intervenuta la Corte costituzionale, cui, ancora una volta, le incertezze dispositive hanno di fatto affidato la determinazione dei margini reali di apertura del nuovo regionalismo.

Ma anche le puntualizzazioni del giudice delle leggi, che, in via interpretativa, ha proposto un quadro di coerenza della legge n. 131 del 2003 con le disposizioni dell'art. 117 Cost., non possono valere a sanare le insufficienze più macroscopiche connesse al fatto che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha inciso profondamente sull'assetto delle funzioni statali e regionali, lasciando però inalterata la struttura istituzionale e organizzativa dei poteri statali.

In altri termini, anche per ciò che concerne l'articolazione del potere estero, emergono con immediata evidenza le discrasie connesse all'assenza, nel nostro ordinamento, di una Camera rappresentativa delle Regioni, idonea a rappresentare gli enti territoriali nella fase preventiva della conclusione, da parte dello Stato, dei trattati che incidono sugli interessi regionali, e, soprattutto, coinvolgendo istituzionalmente le Regioni stesse nella determinazione preventiva delle linee di indirizzo della politica estera nazionale.

In assenza, infatti, di una rappresentanza politica nazionale degli enti territoriali, non vi può essere alcuna forma effettiva di esercizio condiviso della sovranità repubblicana, neanche sul versante delle relazioni con l'estero.

Senza la previsione di strumenti di partecipazione regionale alle decisioni che integrano la politica estera nazionale nel suo farsi e nel suo divenire, le disposizioni costituzionali sul potere estero sono destinate a rimanere prive di struttura portante, con il rischio che il *treaty making power* si traduca in una formula vuota, o comunque, dai contenuti irrimediabilmente vaghi.

Non a caso, anche negli ordinamenti federali che, storicamente, si sono caratterizzati per il riconoscimento del *treaty making power* agli Stati membri, emerge, negli ultimi anni, la tendenza a valorizzare le istanze partecipative di questi ultimi alle decisioni di politica estera prese al livello centrale, laddove la conclusione di accordi in nome proprio da parte delle entità substatali assume, correlativamente, un andamento recessivo.

In altri ordinamenti, interessati da un processo di potenziamento delle istanze autonomistiche, il riconoscimento formale espresso del potere estero agli enti territoriali decentrati non sempre è stato avvertito come un passaggio necessario, privilegiandosi, al contrario, il momento della loro partecipazione alle decisioni degli organi centrali, ogniqualvolta esse riguardino trattati o accordi incidenti su interessi e competenze degli enti federati o substatali, o che richiedano un'attività di esecuzione da parte di questi ultimi.

Ebbene, proprio la partecipazione delle Regioni alla negoziazione e alla stipulazione dei trattati che abbiano ricadute sugli interessi o sulle competenze degli enti substatali potrebbe vivificare la portata complessiva delle previsioni costituzionali.

Per questa via si otterrebbe, inoltre, un ulteriore, importante, risultato: introducendo, infatti, un sistema di coordinamento preventivo tra lo Stato e le Regioni, si potrebbero prevenire e stemperare gli effetti che il limite di opportunità connesso alla riserva statale in tema di politica estera potrebbe produrre sulle iniziative internazionali delle Regioni.

In altri termini, il coordinamento preventivo varrebbe già a integrare il potere estero dello Stato e delle Regioni, in un contesto unitario di indirizzi politici condivisi fin dalla fase decisoria.

Tale consapevolezza è già emersa, peraltro, in sede di prassi effettuale: già nel 2004, infatti, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, rendendo un parere relativamente alla ratifica di un accordo che istituiva un'Associazione tra la Comunità Europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Repubblica algerina, dall'altro, ha formalmente evidenziato la necessità di una partecipazione regionale

che intervenga nel momento della predisposizione dell'accordo, piuttosto che in quello della ratifica.

La medesima esigenza traspare dalle modifiche proposte per gli Statuti del Friuli Venezia Giulia e della Sicilia¹¹³.

In attesa di un intervento normativo costituzionale, dunque, potrebbe essere la prassi a consolidare adeguate risposte.

Certo non va nella direzione auspicata la procedura predisposta nel gennaio 2006 dal Ministero degli Esteri per l'applicazione dell'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003, trasmessa alle Regioni e alle Province autonome previo parere favorevole del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Nota del Ministero degli Esteri intende fornire agli Enti substatali criteri di orientamento e linee guida in relazione agli adempimenti procedurali e ai contenuti negoziali degli accordi con Stati terzi.

Sotto il profilo contenutistico, particolare attenzione viene dedicata agli accordi di natura programmatica, finalizzati alla promozione dello sviluppo socio-culturale ed economico dei territori interessati.

Il Ministero si preoccupa, infatti, di escludere da questa categoria di accordi quelli di cooperazione in vista dello sviluppo dello Stato estero controparte: la materia della cooperazione allo sviluppo, infatti, viene da tempo ritenuta come strettamente connessa con la politica estera nazionale¹¹⁴, e, in quanto tale, rimessa alla competenza esclusiva degli organi centrali.

In questa materia le Regioni potranno, al più, concludere accordi applicativi o esecutivi di precedenti accordi conclusi dallo Stato, in cui si preveda espressamente la possibilità che le Regioni stesse intervengano come enti realizzatori di attività promozionali ai sensi della legge n. 49 del 1987 sulla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

La Nota medesima, poi, sotto il profilo formale-procedurale, ribadisce che, sul presupposto del conferimento dei pieni poteri, la firma degli accordi da parte della Regione impegna in via diretta la responsabilità dello Stato, e che il Presidente della Regione, quale

¹¹³ L'art. 19 bis, comma 4, della proposta di legge costituzionale 4 aprile 2005, recante modifiche allo Statuto della Regione Sicilia, prevede espressamente che i trattati dello Stato, che siano di interesse regionale, siano stipulati congiuntamente dallo Stato e dalla Regione. In tal senso anche l'art. 18, comma 2, della proposta di legge costituzionale recante modifiche allo Statuto del Friuli Venezia Giulia, trasmesso alle Camere nel febbraio 2005, che attribuisce alla Regione il diritto di partecipare alla negoziazione e alla conclusione degli accordi dello Stato che siano di interesse regionale, secondo le modalità e con i limiti stabiliti dai decreti legislativi di attuazione dello Statuto. Sul punto v., sopra, par. 7

¹¹⁴ Cfr., per tutte, la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 211 del 2006, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 2110 e ss. Sul punto v., sopra, par. 8.

firmatario dell'accordo, si configura come un <<rappresentante autorizzato dallo Stato italiano>>.

L'attività prodromica alla conclusione dell'accordo viene articolata in due fasi fondamentali: una prima fase si avvia con i negoziati e termina con la richiesta dei pieni poteri di firma; la seconda fase va dalla suddetta richiesta al conferimento vero e proprio.

In entrambi i casi è previsto un controllo minuzioso, da parte del Ministero degli Esteri e degli altri Ministeri interessati coordinati dall'Unità per le Regioni del Ministero degli Affari Esteri, abilitati a intervenire non solo sui criteri seguiti dalle Regioni in fase di negoziato, ma anche sui contenuti materiali degli accordi che devono sempre mantenersi entro parametri di compatibilità con gli indirizzi della politica estera nazionale oltre che con le relazioni pattizie che lo Stato intrattenga già con gli altri membri della comunità internazionale, e nel rispetto delle competenze costituzionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

Ebbene, appare chiaramente evidente che, laddove si instaurassero circuiti collaborativi attivabili *ex ante*, cioè già nella fase della determinazione degli indirizzi, se ne avrebbe, da un lato, una integrazione delle Regioni nell'individuazione delle linee generali della politica estera nazionale, che ridonderebbe a vantaggio di una coerenza genetica con le stesse linee delle iniziative adottate dalle Regioni sul piano internazionale.

Dall'altro lato, se ne avvantaggerebbe anche lo Stato, che potendo contare su una condivisione genetica degli obiettivi della politica estera, potrebbe giovare di un alleggerimento procedurale, accorciando le macchinose procedure di controllo sul rispetto delle competenze centrali.